

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS

SECRETARIA DE HABITAÇÃO

## **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GUARULHOS**

**PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

**ETAPA III**

Julho de 2011

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS**  
**SECRETARIA DE HABITAÇÃO**

**ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS DE GUARULHOS**

**EDITAL DE TOMADA DE PREÇOS N°: 035/2008**

**PROCESSO N°: 40.169/2008**

**CONTRATO N°: 11.103/2010**

**PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

**ETAPA III**

Julho de 2011

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS**

Prefeito Municipal: Sr. Sebastião Almeida

**SECRETARIA DE HABITAÇÃO – SH**

Secretário: Sr. Orlando Fantazzini

Secretário Adjunto: Sr. Alexandre Sant'Anna

**DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS – DAF / SH**

Diretora: Sra. Maria Inês Volpato

**DEPARTAMENTO DE AÇÃO COMUNITÁRIA – DAC / SH**

Diretora: Sra. Carla Rosana B. P. Gogliano

**DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL – DDH / SH**

Diretor: Sr. João Augusto da Fonseca

**ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA**

**EQUIPE TÉCNICA DO EXECUTIVO**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS**

**Coordenação Geral de Elaboração do PLHIS:**

Sra. Maria Inês Volpato (Diretora do Departamento de Assuntos Fundiários – DAF/SH)

**Grupo de Técnico do Executivo:**

Rodney Alexandre Tonelotto (Secretaria de Habitação)  
Renata Paula Lucas (Secretaria de Habitação)  
Marco Antonio Teixeira da Silva (Secretaria de Habitação)  
Elaine Mendes Martins Ribeiro Savedra (Secretaria de Habitação)  
Margarida Helena Nogueira de Paula (Secretaria de Habitação)  
Isa Izabel Rosa da Paixão Souza (Secretaria de Habitação)  
Silvana José Benevenuto (Secretaria de Habitação)  
Andrea Straccia (Secretaria de Habitação)  
Marineia Lazzari Chiovatto (Secretaria de Habitação)  
Glaucia Varandas (Secretaria de Desenvolvimento Urbano)  
Antonio Tadachi Kaiabara (Secretaria de Governo)  
Carla Angelini Lazur (Secretaria de Transporte e Trânsito)  
Tatiana Tomoko Inoue (Secretaria de Assistência Social e Cidadania)  
Jonathas Duraes Júnior (Secretaria de Serviços Públicos)  
Regina Gentil Brasileiro (Secretaria de Assuntos Jurídicos)  
Rejane dos Santos Silva (Secretaria de Meio Ambiente)  
Fábio Augusto Paradinha (Departamento de Informática e Telecomunicações)  
Cristiane Teresinha Marins (Serviço Autônomo de Água de Esgoto – SAAE)

**EQUIPE TÉCNICA CONSULTIVA**

**INTEGRA SOCIEDADE COOPERATIVA**

**Coordenação Geral:**

Adelcke Rossetto Netto – Arquiteto e Urbanista

**Coordenação Técnica:**

Nara Leal Argiles – Msc. Arquiteta e Urbanista

**Grupo Técnico de Elaboração:**

Branca Teixeira Perocco – Esp. Arquiteta e Urbanista  
Braz Casagrande – Arquiteto e Urbanista  
Leonardo Mendes Ceoldo – Arquiteto e Urbanista  
Mariana Pavlick Pereira – Msc. Arquiteta e Urbanista  
Ana Paula Bastos – Estagiária de Arquitetura e Urbanismo  
Fernanda Vargas – Estagiária de Arquitetura e Urbanismo  
Fernanda Negrão – Msc. Economista (consultora externa)

## **EQUIPE DE ACOMPANHAMENTO**

### **CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

#### **Membros Representantes do Poder Público**

Sr. Orlando Fantazzini (Secretaria de Habitação)  
Suplente: Arnaldo Francisco de Souza  
Maria Cristina Odoni (Secretaria de Habitação)  
Suplente: Maria Inês Volpato  
Fátima Rodrigues Gomes (Secretaria de Finanças)  
Suplente: Eunice Bruschi  
Thiago Perez Sávio (Secretaria de Desenvolvimento Urbano)  
Suplente: Rubens de Almeida Rodrigues  
Jennecy Gomes da Silva (Secretaria de Meio Ambiente)  
Suplente: Alexandre Kise  
Rute Oliveira da Luz (Secretaria de Assistência Social e Cidadania)  
Suplente: Sílvia Aparecida Leite  
José Luiz de Jesus (Secretaria de Obras)  
Suplente: Maria Izabel Alves Ribeiro  
Arnaldo Ramos da Silva Filho (Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru)  
Suplente: Vinícius Spina Lombardi

#### **Membros Representantes da Sociedade Civil Organizada**

Donizete de Araújo Branco (Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI)  
Suplente: Jarbas Tupinambá de Oliveira Neto  
Mounir Fouad Karamé (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA)  
Suplente: Júlio Soto Saavedra  
Eriton Batista de Oliveira (Sindicato da Construção Civil)  
Suplente: Valmy Severino de Souza  
Lourival Nilo dos Santos (Movimento de Luta por Moradia)  
Suplente: José Nilton Guedes da Silva  
Rogério Mendonça Ferreira (Movimento de Moradia More Bem)  
Suplente: Paulo Silva Oliveira  
Jorge Camiranga (Movimento Paulo Canarin)  
Suplente: Severino Bernardo Bezerra  
Gilmar Antônio dos Santos (Movimento Nacional de Luta por Moradia)  
Suplente: Lucíola Barbosa Matias

### **CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

#### **Membros Representantes do Poder Público**

Sr. Orlando Fantazzini (Secretaria de Habitação)  
Maria Cristina Odoni (Secretaria de Habitação)  
Maria Inês Volpato (Secretaria de Habitação)  
André Luiz Bogaert (Secretaria de Finanças)

#### **Membros Representantes da Sociedade Civil**

Donizete de Araújo Branco (Conselho Regional de Corretores de Imóveis)  
Lielson José da Cruz Santos (Movimento de Moradia More Bem)



## Sumário

|   |            |
|---|------------|
| Listas.....   | 6          |
| Introdução.....   | 9          |
| <b>1. Contexto Institucional de Elaboração do PLHIS.....</b>  | <b>11</b>  |
| <b>2. Princípios, Objetivos e Diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social.....</b>                                    | <b>14</b>  |
| 2.1. Princípios da Política de Habitação de Interesse Social.....   | 14         |
| 2.2. Objetivos Gerais da Política de Habitação de Interesse Social.....   | 15         |
| 2.3. Objetivos Específicos da Política de Habitação de Interesse Social.....  | 15         |
| 2.4. Diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social.....   | 16         |
| <b>3. Considerações a partir do Diagnóstico do Setor Habitacional.....</b>  | <b>19</b>  |
| 3.1. Questões preponderantes de Guarulhos no Contexto Regional.....   | 19         |
| 3.2. Caracterização do Território de Guarulhos pela Análise das UPRs.....   | 23         |
| 3.3. A Produção Habitacional Pública Recente em Guarulhos.....  | 24         |
| 3.4. As Necessidades Habitacionais do Município.....  | 30         |
| 3.4.1. Déficit Quantitativo — Necessidade de Novas Moradias, segundo dados do IBGE.....   | 31         |
| 3.4.2. Déficit Qualitativo — Inadequação Habitacional, segundo a PMG.....   | 34         |
| 3.4.3. Síntese das Necessidades Habitacionais de Interesse Social.....  | 38         |
| <b>4. Programas Habitacionais propostos para implementação do PLHIS.....</b>  | <b>39</b>  |
| 4.1. Categorização do Município e Grupos de Atendimento, segundo do PLANHAB.....  | 39         |
| 4.2. Descrição dos Componentes.....   | 42         |
| 4.3. Descrição dos Programas Habitacionais.....   | 56         |
| <b>5. Metas Institucionais e Normativas para a Implementação do PLHIS.....</b>  | <b>69</b>  |
| 5.1. Questões Institucionais Relevantes para a Implementação do PLHIS.....  | 69         |
| 5.2. Questões Normativas Relevantes para a Implementação do PLHIS.....  | 71         |
| 5.3. Metas Institucionais.....  | 74         |
| 5.4. Metas Normativas.....  | 76         |
| <b>6. Metas Físico-financeiras, Cenários e Estratégias de Implementação do PLHIS.....</b>   | <b>77</b>  |
| 6.1. Projeção da Receita Orçamentária Municipal e de Recursos para Habitação.....   | 77         |
| 6.1.1. Breve Histórico da Receita Orçamentária do Município e de Despesas com Habitação.....                                      | 77         |
| 6.1.2. Projeção da Receita Orçamentária Municipal e de Recursos para Habitação.....   | 79         |
| 6.2. Projeção da Demanda Demográfica e do Déficit Habitacional Quantitativo.....  | 81         |
| 6.2.1. Projeção do Déficit Habitacional Quantitativo.....   | 81         |
| 6.3. Custo de Atendimento do Déficit Habitacional por Programa.....   | 82         |
| 6.3.1. Custo do Atendimento do Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres.....                  | 83         |
| 6.3.2. Custo do Atendimento do Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares..... | 84         |
| 6.3.3. Custo do Atendimento do Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários.....                      | 85         |
| 6.3.4. Considerações sobre o custo dos demais Programas Habitacionais.....  | 86         |
| 6.4. Estratégia de Investimento em Habitação e Metas de Atendimento.....  | 87         |
| 6.4.1. Alocação de Recursos por Programa Habitacional.....  | 87         |
| 6.4.2. Meta de Atendimento do Déficit Habitacional diante dos Recursos destinados à cada Programa Habitacional.....               | 89         |
| 6.5. Análise de Cenários de Atendimento.....  | 91         |
| 6.6. Estratégias de Ação para Implementação do PLHIS.....   | 93         |
| <b>7. Monitoramento e Avaliação do PLHIS.....</b>   | <b>98</b>  |
| 7.1. Sistema de Monitoramento e Avaliação do PLHIS.....   | 98         |
| 7.2. Definição de Indicadores.....  | 99         |
| 7.3. Momentos de Avaliação e Revisão do PLHIS.....  | 101        |
| <b>Referências Bibliográficas.....</b>  | <b>103</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>107</b> |

## Listas

### Siglas

|            |   |
|------------|---|
| APP        | Área de Proteção Permanente   |
| BID        | Banco Internacional de Desenvolvimento                                    |
| BNDES      | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                      |
| BNH        | Banco Nacional da Habitação   |
| CDHU       | Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo |
| CDRU       | Concessão de Direito Real de Uso  |
| CEF        | Caixa Econômica Federal   |
| CEH        | Conselho Estadual de Habitação  |
| CEI        | Centro de Estatísticas e Informações                                      |
| CEM        | Centro de Estudos da Metrôpole  |
| CMH        | Conselho Municipal de Habitação   |
| ConCidades | Conselho das Cidades  |
| CRAS       | Centros de Referência da Assistência Social                               |
| DAC        | Departamento de Ação Comunitária  |
| DAF        | Departamento de Assuntos Fundiários                                       |
| DDH        | Departamento de Desenvolvimento Habitacional                              |
| DHB        | Déficit Habitacional Básico   |
| DI         | Desenvolvimento Institucional   |
| FAR        | Fundo de Arrendamento Residencial   |
| FAS        | Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social                                  |
| FAT        | Fundo de Amparo ao Trabalhador  |
| FDS        | Fundo de Desenvolvimento Social   |
| FGH        | Fundo Garantidor Habitacional   |
| FGHab      | Fundo Garantidor da Habitação Popular                                     |
| FGTS       | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço                                    |
| FJP        | Fundação João Pinheiro  |
| FMHIS      | Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social                          |
| FNHIS      | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social                           |
| FPH        | Fundo Paulista de Habitação   |
| FPHIS      | Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social                           |
| HIS        | Habitação de Interesse Social   |
| HMP        | Habitação de Mercado Popular  |
| IBGE       | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                           |
| ICMS       | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços                        |
| IGP-M      | Índice Geral de Preços do Mercado   |
| INCC       | Índice Nacional da Construção Civil                                       |
| INPC       | Índice Nacional de Preços ao Consumidor                                   |
| INOCOOP    | Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo        |
| LUOS       | Lei de Uso e Ocupação do Solo   |
| MCT        | Ministério da Ciência e Tecnologia  |
| MEC        | Ministério da Educação  |
| OAB        | Ordem dos Advogados do Brasil   |
| OGU        | Orçamento Geral da União  |
| PAC        | Programa de Aceleração do Crescimento                                     |
| PAR        | Programa de Arrendamento Residencial                                      |
| PAT        | Programa de Assistência Técnica   |
| PHAI       | Programa Habitacional de Integração                                       |
| PIB        | Produto Interno Bruto   |
| PLANHAB    | Plano Nacional de Habitação   |
| PLHIS      | Plano Local de Habitação de Interesse Social                              |
| PMCMV      | Programa Minha Casa Minha Vida  |
| PMG        | Prefeitura Municipal de Guarulhos   |



|        |   |
|--------|---|
| PNDU   | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano       |
| PNH    | Política Nacional de Habitação                    |
| PPA    | Plano Plurianual                                  |
| RMS    | Região Metropolitana de São Paulo                 |
| SAAE   | Serviço Autônomo de Água de Esgoto                |
| SBPE   | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo       |
| SEADE  | Sistema Estadual de Análise de Dados              |
| SFH    | Sistema Financeiro da Habitação                   |
| SH     | Secretaria de Habitação                           |
| SNHIS  | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| TGCA   | Taxa Geométrica de Crescimento Anual              |
| TR     | Taxa Referencial de Juros                         |
| TTS    | Trabalho Técnico Social                           |
| UAS    | Urbanização de Assentamentos Subnormais           |
| UH     | Unidade Habitacional                              |
| UPR    | Unidade de Planejamento Regional                  |
| ZEIS   | Zona Especial de Interesse Social                 |
| ZEIS-A | Zona Especial de Interesse Social – Assentamentos |
| ZEIS-G | Zona Especial de Interesse Social – Glebas        |
| ZEIS-L | Zona Especial de Interesse Social – Loteamentos   |

## Tabelas

- 3.1 Convênios com o Governo Federal e Estadual realizados no município de Guarulhos
- 3.2 Convênios com o Governo Federal e Estadual em andamento ou previstos no município de Guarulhos
- 3.3 Ações da Secretaria Municipal de Habitação, realizadas e em andamento, no âmbito de Programas/Projetos Específicos
- 3.4 Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, segundo a Fundação João Pinheiro – 2000
- 3.5 Famílias Conviventes Urbanas por Faixas de Renda no Município de Guarulhos – 2000
- 3.6 Cômodos Urbanos por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000
- 3.7 Domicílios Urbanos Improvisados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000
- 3.8 Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m. – 2000
- 3.9 Domicílios Urbanos Alugados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000
- 3.10 Estimativa do Déficit Quantitativo, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m.
- 3.11 Necessidade Habitacional nos Assentamentos Precários de Interesse Social de Guarulhos, segundo o tipo de demanda – 2010
- 3.12 Estimativa do Déficit Habitacional, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m.
- 6.1 Despesas em Habitação, conforme Leis Orçamentárias de 2006 a 2010
- 6.2 Projeção do Déficit Quantitativo, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m. – 2000-2025
- 6.3 Distribuição do Atendimento do Déficit Quantitativo e Qualitativo por Programa Habitacional
- 6.4 Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres - 2011
- 6.5 Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares - 2011
- 6.6 Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários – 2011
- 6.7 Meta de Atendimento do Déficit Habitacional, segundo recursos disponíveis e custo total de investimento, no período do PLHIS
- 6.8 Cenário A: Custo do Atendimento da Demanda Habitacional Prevista de 2011 a 2025, com base nos valores de 2011
- 6.9 Cenário B: Custo do Atendimento da Demanda Atual, com base nos valores de 2011
- 6.10 Cenário C: Custo do Atendimento em relação à Receita Municipal Prevista, com base nos valores de 2011
- 6.11 Custo de Atendimento x Contrapartida Municipal, a partir dos Cenários

## Quadros

- 3.1 Quadro de correspondência entre divisões em UPRs e subdivisões em Polígonos
- 4.1 Grupos de Atendimento Utilizados pelo PLANHAB para Municípios de Tipologia A, por Faixa de Rendimento Familiar e Fonte de Recursos
- 4.2 Grupos de Atendimento utilizados pelo PLANHAB para Municípios de Tipologia A, por Faixa de Rendimento Familiar, Atualizada para 2011
- 4.3 Componentes a serem adotados pelos Programas Habitacionais do PLHIS
- 4.4 Principais Fontes de Recursos Possíveis por Ente Federativo, para cada Componente
- 4.5 Modalidades passíveis de financiamento pelo Governo Federal, definidas pelo PLANHAB no âmbito do Programa DI
- 4.6 Programas Habitacionais do PLHIS, por Tipo de Atendimento do Déficit
- 5.1 Indicativo de Metas Institucionais
- 5.2 Indicativo de Metas Normativas
- 6.1 Prática de Investimentos da SH e Metas de Atuação
- 6.2 Cronograma das Ações e Metas Institucionais, para o enfrentamento do Déficit Habitacional de Guarulhos, no período de 2011 a 2025
- 6.3 Cronograma de Ações e Metas Normativas, para o enfrentamento do Déficit Habitacional de Guarulhos, no período de 2011 a 2025
- 6.4 Cronograma de Ações e Metas dos Programas Habitacionais, para o enfrentamento do Déficit Habitacional de Guarulhos, no período de 2011 a 2025
- 7.1 Indicadores de Monitoramento e Avaliação do PLHIS de Guarulhos
- 7.2 Produtos de Monitoramento, Avaliação e Revisão do PLHIS
- 7.3 Cronograma de ações de monitoramento, avaliação e revisão relacionadas ao PLHIS

## Figuras

- 3.1 Grandes obras de escala metropolitana (previstas ou em andamento) no município de Guarulhos: ampliação do Aeroporto Internacional, Rodoanel e Av. Jacu Pêssego
- 3.2 Mapa das Unidades de Planejamento Regional (UPRs)
- 3.3 Mapa do território do Município de Guarulhos subdividido em UPR, por polígonos de análise
- 3.4 Localização dos Assentamentos Precários do Município de Guarulhos

## Gráficos

- 6.1 Evolução da Receita Orçamentária Municipal e Investimentos em Habitação, em termos percentuais e curvas de tendência – período 2002 a 2011
- 6.2 Projeção do Crescimento da Receita Orçamentário do Município de Guarulhos, período 2002 - 2025
- 6.3 Projeção da Receita Orçamentária Municipal e Recursos para Habitação entre 2011 - 2025



## Introdução

A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Guarulhos insere-se num contexto de formulação e implementação nas diferentes esferas de governo, de políticas habitacionais e de planejamento. Neste sentido, este PLHIS dialoga com as prerrogativas da Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004; do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de 2005; e com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), aprovado pelo Conselho das Cidades (ConCidades), em dezembro de 2009.

Este PLHIS — denominado metodologicamente de ‘Estratégia de Ação’ — tem como objetivo a consolidação da política pública local, através da definição de programas, ações e metas e do estabelecimento de instrumentos de monitoramento e revisão, garantindo um processo contínuo de planejamento do setor, conforme previsto pela ‘Proposta Metodológica’, aprovada na primeira etapa deste Plano, e consubstanciado no documento ‘Diagnóstico do Setor Habitacional’, desenvolvido na segunda etapa do mesmo.

Neste sentido, a estruturação do Plano considera as especificidades da demanda e das carências habitacionais identificadas no Município, num horizonte temporal de quinze anos (2010 a 2025), que norteiam a elaboração das diretrizes, programas e ações elencadas neste documento, enquanto as questões institucionais, normativas e financeiras foram condicionantes para a definição das metas estabelecidas.

O processo de elaboração do PLHIS contou com atividades de capacitação e oficinas de discussão onde participaram dirigentes e técnicos da administração municipal, integrantes do Conselho Municipal de Habitação e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, bem como representantes da sociedade civil organizada e da população, nas discussões das propostas que compõem o presente documento.

O PLHIS está estruturado em oito partes, quais sejam: (i) contexto institucional de elaboração do PLHIS, contendo considerações gerais sobre o cenário da Política de Habitação nas esferas nacional e estadual; (ii) aspectos relevantes do Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos, que serão apresentados de maneira resumida para subsidiar as motivações e as propostas contidas no Plano; (iii) os princípios, os objetivos e as diretrizes que nortearam a estruturação deste Plano, resultantes das discussões coletivas realizadas; (iv) os programas habitacionais são sistematizados e relacionados com ações e programas existentes em diferentes esferas de governo; (v) a estrutura normativa e institucional necessária para a implementação do PLHIS, bem como das instâncias de participação e controle social; (vi) as metas normativas e institucionais a serem alcançadas no panorama temporal de quinze anos; (vii) as metas físico-financeiras em relação à produção de novas unidades habitacionais e à inadequação habitacional, além dos possíveis cenários e estratégias para atendimento desta demanda; e finalmente (viii) os processos de monitoramento e de avaliação, apontando os indicadores a serem utilizados para mensurar a efetividade e eficácia do PLHIS.

Neste documento foram reunidas as informações e propostas resultantes desse processo, e sistematizadas na forma de Plano de maneira a assegurar a atuação sistêmica e contínua da Prefeitura



**integra**

Municipal, por meio de ações planejadas e integradas e da articulação entre os órgãos públicos e destes com os demais agentes envolvidos na provisão habitacional com prioridade para atendimento das famílias de baixa renda.

## 1. Contexto Institucional de Elaboração do PLHIS

O desenvolvimento do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos está contextualizado em um processo de rearranjo institucional da política habitacional e do desenvolvimento urbano integrado, na escala nacional.

A partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003, instaurou-se — por meio da realização das conferências municipais, estaduais e nacional das cidades —, um processo participativo de definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e das políticas setoriais que a compõem.

Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Habitação, a Política Nacional de Habitação (PNH) tem como objetivo a retomada do processo de planejamento no setor habitacional, propiciando condições institucionais para garantir acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade. Nesse intuito, foi estabelecida uma estratégia de implementação gradual dos seus instrumentos, recursos e programas da política.

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, é composto de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. O primeiro, de promoção pública, concentra-se no atendimento à demanda por habitação das camadas de mais baixa renda — especialmente na faixa de 0 a 3 salários mínimos — que necessitam de investimentos subsidiados. O segundo tem por objetivo promover a resposta do mercado privado à demanda por habitação popular.

O subsistema de Habitação de Interesse Social é constituído pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>1</sup> e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criados pela Lei nº 11.124/2005. O SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, bem como, todos os agentes relacionados às questões urbanas e habitacionais. O processo de implementação e estruturação do Sistema foi iniciado a partir de 2006, pelo Ministério das Cidades — órgão gestor do SNHIS — apoiando os estados e municípios na sua adesão. No ano seguinte, a Secretaria Nacional de Habitação criou uma linha de apoio financeiro para a elaboração dos planos de habitação de interesse social.

Desde a aprovação da Política Nacional de Habitação e a criação do SNHIS<sup>2</sup> e do FNHIS<sup>3</sup>, a diversidade de recursos, onerosos e não onerosos, foi ampliada, podendo ser pleiteados por agentes

---

<sup>1</sup> O SNHIS é integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF (agente operador do FNHIS); Conselho das Cidades; conselhos com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta das diferentes esferas de governo, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares (na condição de agentes promotores das ações); e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

<sup>2</sup> Os recursos destinados ao SNHIS são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

<sup>3</sup> O FNHIS é composto prioritariamente por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, das entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS, provenientes de empréstimos externos e internos para programas de Habitação, de outros fundos, programas e recursos que vierem a incorporar o FNHIS, e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas.



públicos e privados, estaduais e municipais. Os recursos do FNHIS destinam-se a investimentos em provisão de unidades habitacionais<sup>4</sup>.

Nesse processo de mudanças cabe mencionar também a Resolução n° 460/2005, do Conselho Curador do FGTS, que viabilizou uma significativa aplicação de recursos do fundo em subsídios habitacionais; a Lei Federal n° 10.391/2004, que possibilitou a aplicação de recursos do setor privado em habitação, e a Resolução n° 3.259/2005 do Conselho Monetário Nacional, que obrigou os bancos a financiarem empreendimentos habitacionais com os recursos do SBPE.

Nos últimos anos, no contexto federal, dois importantes programas foram lançados, em caráter de ações emergenciais: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O PAC, idealizado como estratégia de desenvolvimento em diferentes áreas, incluindo o saneamento e a habitação, tem papel relevante na atual produção e adequação habitacional. Embora não esteja diretamente vinculado ao SNHIS, uma grande parte do financiamento provém de recursos do Orçamento Geral da União, com ações sob responsabilidade dos governos municipais<sup>5</sup>.

O PMCMV<sup>6</sup>, de grande importância neste novo cenário da Política Nacional de Habitação, além do estímulo ao mercado privado de habitação popular destinado a famílias que recebem até dez salários mínimos — com subsídios de quase 100% para famílias com rendimento de até três salários mínimos por mês —, dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, introduzindo novos instrumentos para a legalização das moradias. São agentes envolvidos nessas ações o poder público local, a Caixa Econômica Federal, e empreendedores privados interessados<sup>7</sup>.

Como medida de implementação da Política Nacional de Habitação e do SNHIS o Governo Federal, através da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, elaborou o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), aprovado pelo ConCidades em dezembro de 2009<sup>8</sup>. A estratégia proposta pelo PLANHAB para superar estes desafios é calcada na necessidade de serem criadas condições propícias a uma gradativa urbanização e regularização dos assentamentos precários existentes, assim como a viabilização da produção de novas unidades habitacionais para redução do déficit acumulado. Nesse contexto, o PLANHAB dá base para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, estaduais e municipais, enquanto instrumentos de enfrentamento do déficit habitacional.

---

<sup>4</sup> À aquisição, construção, conclusão e melhorias na moradia; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social; implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social; aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; e outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS. É admitida ainda a aquisição de terrenos quando vinculada à implantação de projetos habitacionais.

<sup>5</sup> O PAC já está em uma segunda etapa – PAC 2, Portaria n° 418 de 23 de Agosto de 2010 – onde foram feitas algumas alterações e priorizações com relação à primeira etapa de aplicação do programa.

<sup>6</sup> Criado pela Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei n° 12.424, de 16 de junho de 2011.

<sup>7</sup> Segundo definições da lei, o PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e o Programa Nacional de Habitacional Rural (PNHR), que através de repasses da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com participação da união no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), e com concessão de subvenção econômica da União por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

<sup>8</sup> Este instrumento tem como pressuposto o enfrentamento do problema da habitação sob a ótica da diversidade de situações configuradas no âmbito das necessidades habitacionais, a exemplo das características sociais e econômicas da população, da capacidade institucional do poder público, dos diferentes processos de produção, das fontes de financiamento e subsídio, da questão fundiária e urbana local, ou da estruturação da cadeia produtiva da construção civil.



No âmbito estadual, o Governo do Estado de São Paulo firmou sua adesão ao SNHIS através da Lei Estadual nº 12.801/2008, viabilizando assim a implementação de uma política estadual, com potencial de descentralização da aplicação de recursos a partir de um novo cenário proposto no Plano Estadual de Habitação<sup>9</sup> — atualmente em fase de elaboração, através de um processo de discussão pública. Através do Decreto, nº 53.823/2008, institucionalizou-se o Conselho Estadual de Habitação (CEH), e foram criados dois fundos: o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH)<sup>10</sup>, ambos com Conselhos Gestores de caráter deliberativo. O Conselho Estadual de Habitação e o Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social realizaram encontros regionais para discussão do Plano Estadual de Habitação de São Paulo<sup>11</sup> e, em junho de 2011, aprovaram a criação da Câmara Técnica Habitacional<sup>12</sup>.

Atualmente a política habitacional do Estado está concentrada prioritariamente na atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)<sup>13</sup>, que adota a política de subsídios para atendimento às famílias de baixa renda, dado a incapacidade dessas em acessar o mercado privado de crédito<sup>14</sup>.

Nesse novo arranjo institucional da política urbana e habitacional, é importante destacar o protagonismo assumido pelos governos locais, o que aumenta a responsabilidade dos municípios em captar e gerir os recursos disponíveis pelos programas existentes nas demais instâncias de governo. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos, nesse contexto, consolida-se como um importante instrumento de apoio à municipalidade no enfrentamento da questão habitacional.

---

<sup>9</sup> Instrumento previsto pela Lei Federal 11.124/05, Lei Estadual nº 12.801/08 e Decreto Estadual nº 53.823/08.

<sup>10</sup> O objetivo do Fundo Garantidor Habitacional é estimular a participação de empreendedores imobiliários e instituições financeiras a atuarem no mercado popular de imóveis, funcionando como avalista para a aquisição habitacional, e provendo recursos para garantir risco de crédito e equalizar taxas de juros, no âmbito dos programas e ações da Política Estadual de Habitação de Interesse Social.

<sup>11</sup> Segundo informações disponibilizadas no portal da Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo, no período de setembro a novembro de 2010 ocorreram 8 (oito) encontros Regionais de Municípios para discussão do Plano Estadual de Habitação de São Paulo, que reuniram representantes de aproximadamente 450 municípios. Disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br>, acessado em maio/2011.

<sup>12</sup> A Câmara Técnica Habitacional é um fórum democrático de discussão da política habitacional estadual. O novo grupo será formado por representantes de todos os setores da sociedade com conhecimento técnico em áreas que possam agregar sugestões para a redução do déficit habitacional paulista, como engenharia, arquitetura, assistência social, além de líderes populares e comunitários. Os membros dessa Câmara Técnica serão indicados pelo próprio Conselho Estadual, formado por representantes dos governos estaduais e municipais e também por membros da sociedade civil, incluindo entidades pró-moradia.

<sup>13</sup> A Lei Estadual nº 6.556, de 30 de novembro de 1989, que disciplina a destinação de recursos do ICMS para a construção de casas populares (alterada pela Lei nº 7.646, de 26 de dezembro de 1991), permitiu a destinação de vultosos recursos para investimento habitacional, estabelecendo como diretrizes para a atuação da CDHU o atendimento à população de baixa renda, com priorização da faixa entre 1 e 3 salários mínimos, e destinação mínima de recursos para atuação na urbanização de favelas.

<sup>14</sup> Além das ações de provisão habitacional, o Governo do Estado também é responsável pelo Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal (Decreto nº 52.052/2007), de auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais. Porém, em Guarulhos não foram utilizados recursos provenientes deste programa.



## 2. Princípios, Objetivos e Diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social

Coerente com a Constituição Federal (1988), com os objetivos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e com as definições da Lei Orgânica (1990) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei Municipal nº 6.055/2004), este Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) obedece aos princípios da Política Nacional de Habitação (2004) e estabelece os seus princípios, objetivos e diretrizes para implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

As definições apresentadas neste tópico foram construídas de maneira participativa, em oficinas que envolveram representantes da Equipe Técnica do Executivo, composta por técnicos e dirigentes da PMG; da Equipe de Acompanhamento, composta por membros dos conselhos municipais de Habitação e Gestor do Fundo Municipal de Habitação; e da Equipe Técnica Consultiva.

Os debates foram pautados pelas seguintes orientações metodológicas: (i) os 'princípios' definem os fundamentos sobre os quais o Plano estará pautado e são as bases que orientam suas ações; (ii) os 'objetivos gerais' exprimem a razão do Plano e a missão a qual ele pretende alcançar; (iii) os 'objetivos específicos' são os desafios que o Plano se destina a cumprir, visando o objetivo geral a partir do Diagnóstico do Setor Habitacional; e por fim (iv) as 'diretrizes' são estratégias para concretizar um objetivo e expressam os valores definidos pela Política Municipal de Habitação e devem orientar a definição das metas.

### 2.1. Princípios da Política de Habitação de Interesse Social

São princípios do PLHIS de Guarulhos, em consonância com os definidos pela Política Nacional de Habitação (2004):

- **Garantir o direito universal à moradia digna.** O direito à moradia, como direito e vetor de inclusão social, garantindo o padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.
- **Função social da propriedade urbana.** Implementação de instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada.
- **Considerar a questão habitacional como uma política de Estado.** Implementação da política municipal de habitação de forma articulada às demais esferas de poder, garantindo que seja uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo.
- **Gestão democrática e participativa da política habitacional.** Participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência.
- **Articulação das ações de habitação à política urbana.** Considerando de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

## **2.2. Objetivos Gerais da Política de Habitação de Interesse Social**

Também em cumprimento aos objetivos gerais previstos na Política Nacional de Habitação (2004) e no Capítulo da Política Urbana, prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei 6.055/04 – Art. 7º), este PLHIS de Guarulhos estabelece:

- I. Atender ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei Municipal nº 6.055/2004), quando esse estabelece os objetivos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social;
- II. Consolidar e implementar a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, estabelecida por lei própria;
- III. Articular a Política Municipal de Habitação de Interesse Social ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;
- IV. Prover a alocação adequada de infra-estrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos em todas as regiões da cidade, respeitando as áreas de preservação ambiental ou rural;
- V. Propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando-se as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária; e
- VI. Apresentar programas de remoção de cidadãos residentes em áreas precárias e de risco para áreas adequadas, objetivando viabilizar habitação de interesse social nas áreas passíveis de uso e que estejam ociosas.

## **2.3. Objetivos Específicos da Política de Habitação de Interesse Social**

Este PLHIS reafirma a legislação existente – em especial o Art. 132 da Lei Orgânica do Município (1990); o Art. 78 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei 6.055/04) e o Art. 2º da Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei 6.253/07) – com os seguintes objetivos específicos para a Política Habitacional de Interesse Social, quais sejam:

- i. Criar mecanismos voltados ao atendimento e ao controle do déficit habitacional no Município;
- ii. Articular programas dos governos Estadual e Federal, recursos e meios para o atendimento do cadastro municipal de demanda habitacionais;
- iii. Viabilizar acesso à terra urbanizada, aos serviços públicos essenciais e aos equipamentos sociais básicos;
- iv. Instaurar mecanismos e indicar garantias legais que possibilitem ampliar o estoque de terras públicas para provisão habitacional;
- v. Promover acesso à infraestrutura, aos serviços públicos essenciais, aos equipamentos públicos e comunitários e garantir melhor aproveitamento da rede instalada, dos equipamentos urbanos e do patrimônio construído;
- vi. Propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando medidas necessárias à regularização fundiária plena;



- vii. Articular ações de fiscalização para coibir novas ocupações e ampliação dos assentamentos habitacionais precários já existentes;
- viii. Garantir condições na estrutura administrativa municipal para a implementação do PLHIS, enquanto instrumento da Política Habitacional do Município;
- ix. Articular ações para que os instrumentos do Estatuto da Cidade, previstos em Plano Diretor municipal, sejam implementados;
- x. Institucionalizar e capacitar instâncias de participação da sociedade na definição e controle da Política Habitacional do Município, bem como garantir as condições para o funcionamento destes canais de participação;
- xi. Viabilizar a atuação integrada e articulada, do ponto de vista institucional e financeiro, com os demais níveis de governo, para fins de implementação do PLHIS;
- xii. Articular ações da Política Habitacional com as demais políticas setoriais, em especial de desenvolvimento urbano, ambiental e social.

#### **2.4. Diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social**

As diretrizes a serem perseguidas por este PLHIS foram pautadas considerando os objetivos específicos propostos para a consolidação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social e respeitando a legislação vigente:

1. Desenvolver a produção pública para atendimento da demanda habitacional, inclusive da demanda dispersa, através da articulação de convênios com as demais esferas de governo para captação de recursos onerosos, ou não.
2. Promover a regularização fundiária das áreas de ocupação irregular, garantindo sua plena integração urbana e aos serviços e equipamentos públicos.
3. Criar e atualizar periodicamente o Cadastro Integrado de Demanda Habitacional do Município, adotando critérios comuns aos cadastros dos demais setores da PMG, de forma a contemplar a demanda dispersa e evitar a duplicidade de atendimento.
4. Criar e atualizar periodicamente o Banco de Terras do Município, garantindo informações atualizadas acerca destes imóveis aptos a receber empreendimentos habitacionais.
5. Ampliar o estoque de terras públicas e privadas para produção de HIS, através da regulamentação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade, previstos pelo Plano Diretor, que assegurem a utilização adequada das áreas vazias e subutilizadas (Edificação e Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Direito de Preempção).
6. Grafar as áreas de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS G, prevista no Plano Diretor e na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, garantindo a reserva de terras para a produção de HIS.
7. Estimular a promoção de HIS nas áreas centrais, com vistas a garantir o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, dos equipamentos urbanos e do patrimônio



- construído, além de verificar a possibilidade de reciclagem e adaptação de imóveis vazios ou subutilizados para o uso de HIS.
8. Atualizar periodicamente a Planta Cadastral do Município, no que se refere ao mapeamento e inclusão dos assentamentos precários, assim como a Planta Genérica de Valores do Município, a fim de subsidiar estudos de viabilidade para empreendimentos de HIS e HMP.
  9. Desenvolver ações junto aos Cartórios de Registros de Imóveis, visando solucionar pendências contratuais e de regularização de registros imobiliários relacionadas à regularização e titulação de assentamentos precários.
  10. Garantir a fiscalização contínua e preventiva das áreas ocupadas irregularmente, no intuito de inibir seu adensamento e expansão, bem como coibir a ocupação de novas áreas.
  11. Garantir o uso público das áreas institucionais e verdes com a implantação de equipamentos públicos, a fim de evitar a ocupação irregular destas áreas.
  12. Estimular a diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas sustentáveis desde o projeto, até a construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais, tendo em vista as características diferenciadas de suas demandas e as condicionantes do meio físico, visando a melhoria da qualidade paisagística e ambiental dos empreendimentos habitacionais.
  13. Garantir a continuidade e aprimorar as ações de avaliação de pós-ocupação nos empreendimentos habitacionais públicos.
  14. Garantir assistência técnica de arquitetura e engenharia para atendimento de indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos envolvidos na produção e regularização de HIS.
  15. Promover parcerias com a iniciativa privada para aumentar a oferta de imóveis de HMP e HIS em áreas servidas de infraestrutura, visando a redução do déficit habitacional;
  16. Criar mecanismos de simplificação e agilização dos procedimentos de aprovação de novos empreendimentos habitacionais privados de HIS e HMP.
  17. Estabelecer parcerias com entidades, associações, instituições acadêmicas, produtores e fornecedores de materiais e insumos da construção civil para implementação de programas de produção de habitação de interesse social de baixo custo e assistência técnica na construção.
  18. Apoiar as iniciativas de autogestão e as formas associativas de ajuda mútua para a produção de HIS, através do incentivo às instituições comunitárias não públicas.
  19. Garantir fluxo de recursos no FMHIS, através da destinação de recursos orçamentários públicos e privados, para implementação continuada das metas e dos programas propostos neste PLHIS.
  20. Criar instrumentos legais que possibilitem a aplicação de medidas compensatórias, quando a instalação de empreendimentos e equipamentos de grande porte no território do Município afetar direta, ou indiretamente, as habitações de interesse social.
  21. Implementar a Estrutura de Informação Interna à SH com dados e cadastros sobre a situação habitacional do Município, através da atualização permanente do Banco de Dados em habitação e de sua integração a outros sistemas de informação e dados do município.



22. Estudar a viabilidade de instituir a Empresa Pública de Habitação no Município, conforme já proposto pela SH, ou órgão com atribuições específicas para comercialização de imóveis públicos.
23. Integrar as ações em habitação com as demais políticas setoriais, de forma a garantir o direito à habitação e à cidade, com adequado acesso a equipamentos sociais, infraestrutura urbana, mobilidade urbana; bem como, a proteção dos recursos naturais e da paisagem.
24. Estimular o envolvimento dos diferentes órgãos da Prefeitura Municipal de Guarulhos para a viabilização da Política Municipal de Habitação.
25. Promover o investimento e adequar o corpo técnico da PMG, no sentido de valorizar e capacitar os agentes públicos responsáveis pela implementação da Política Municipal de Habitação, além de desburocratizar os trâmites processuais da SH com as demais Secretarias.
26. Promover a articulação entre os conselhos municipais (como o de Desenvolvimento Urbano, o de Habitação e o Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social) de maneira a integrar as discussões desses fóruns.
27. Promover a capacitação e disponibilizar informações necessárias para a atuação efetiva dos conselhos municipais, ligados à questão habitacional.
28. Garantir a continuidade da discussão pública da questão habitacional, especialmente através da Conferência da Cidade e da Conferência de Habitação de Guarulhos.
29. Promover a articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de municípios mais próximos que possuam interesses comuns, integrando-se nestes objetivos o governo estadual, o governo federal e a sociedade civil.



### 3. Considerações a partir do Diagnóstico do Setor Habitacional

As condições de precariedade habitacional estão associadas à ausência de oferta de moradia acessível e adequadas, bem como, ao acesso à terra provida de infraestrutura e serviços básicos para uma demanda diversificada de famílias com baixa ou nenhuma capacidade de pagamento. Neste contexto, a caracterização dos aspectos socioeconômicos, ambiental e urbano é imprescindível para a análise da questão habitacional de Guarulhos. Esta análise foi apresentada de maneira detalhada no Diagnóstico do Setor Habitacional, elaborado na segunda etapa deste PLHIS.

Serão retomados, neste capítulo, aspectos que possibilitem uma breve contextualização do Município no que diz respeito a sua inserção regional e socioeconômica, seguida da exposição do contexto habitacional e da caracterização do déficit quantitativo e qualitativo de Guarulhos, trabalhados no Diagnóstico do Setor Habitacional.

#### 3.1. Questões preponderantes de Guarulhos no Contexto Regional

As análises e definições propostas neste PLHIS partem, em certa medida, do entendimento das questões relativas ao contexto habitacional do Município e a sua relação com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Na RMSP, observou-se desde a década de 1980, uma dinâmica de crescimento populacional em que o núcleo central — cidade de São Paulo —, passou a crescer de forma menos acelerada, enquanto que os demais municípios a concentrar o crescimento populacional da região<sup>15</sup>. No entanto, nesta última década, percebe-se, também, haver uma desaceleração na Taxa de Crescimento Anual da População dos municípios da Região Metropolitana<sup>16</sup>. Neste contexto, a cidade de Guarulhos teve no período um crescimento de 1,3% (SEADE 2000-2010), que representa 2,3% a menos que no período anterior (SEADE 1990-2000), onde o TGCA<sup>17</sup> era de 3,6% (SEADE 2000). Atualmente, Guarulhos concentra 6,7% da população da RMSP<sup>18</sup>, com um total de 1.351.790 habitantes (SEADE 2010).

Este fenômeno de desconcentração da população no núcleo das regiões metropolitanas brasileiras, de certa forma também se reproduz internamente no Município de Guarulhos. Conforme estudo realizado pela PMG e apresentado no Diagnóstico do Setor Habitacional, entre os anos 1990 e 2000, houve uma desconcentração demográfica dos bairros centrais, principalmente ao longo da Rodovia Presidente Dutra até o Aeroporto — com expansão de usos de comércio e serviços —, e um aumento das taxas de crescimento populacional nos bairros periféricos — em função do preço da terra mais acessível e das ocupações irregulares<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Fenômeno também observado nas demais metrópoles brasileiras.

<sup>16</sup> Segundo dados do IBGE, sistematizados pela Fundação Seade.

<sup>17</sup> Taxa Geométrica de Crescimento Anual.

<sup>18</sup> População total da RMSP 20.141.759. Fonte: Fundação Seade, com base nos dados do IBGE — disponível em [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br), acessado em novembro de 2010.

<sup>19</sup> Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 24.



Em relação ao Déficit Habitacional, em 2000, Guarulhos apresentava um déficit de 24.537 domicílios<sup>20</sup>, sendo equivalente a 6,8% do total da RMSP.

Conforme constatado no Diagnóstico do Setor Habitacional (produto da Etapa II deste PLHIS) a demanda habitacional no Município está diretamente relacionada à forma precária de ocupação. Guarulhos possui 46.973 domicílios em setores precários e subnormais, o que corresponde a 16,54% do total de domicílios do Município. No contexto metropolitano, Guarulhos apresenta um percentual proporcionalmente superior ao da própria RMSP (13,42%) e da capital São Paulo (12,55%)<sup>21</sup>.

Destaca-se como característico do desenvolvimento do território de Guarulhos ser impactado por dinâmicas e decisões externas ao próprio Município. A construção de importantes vias de ligação e do aeroporto internacional — equipamentos vitais para o desenvolvimento da região e também do país — constitui elementos estruturadores do território municipal, além de definidores da dinâmica regional.

A construção da Rodovia Presidente Dutra, na década de 1950 — duplicada já na década seguinte — justificou-se pela necessidade do desenvolvimento da industrialização do país e de uma ligação viária mais segura e eficaz entre as duas maiores cidades brasileiras - São Paulo e Rio de Janeiro — no intuito de consolidar um corredor estrategicamente concebido ao plano desenvolvimentista da política brasileira, integrando urbanização e industrialização com a instalação de grandes empresas em sua extensão, principalmente as multinacionais. A construção desta Rodovia, a industrialização do Município e o papel que este passa a exercer na RMSP, dentre outros elementos, contribuiriam decisivamente para uma explosão populacional nas três décadas seguintes<sup>22</sup>.

Entre as décadas de 1980 e 1990, outros projetos de grande impacto continuaram afetando a configuração do território urbano guarulhense. Tratam-se das obras de implantação do Aeroporto Internacional de Guarulhos/São Paulo (Aeroporto Governador André Franco Montoro) e da Rodovia Ayrton Senna da Silva. A construção deste aeroporto foi motivada pela necessidade de ampliação das atividades aeroportuárias para o desenvolvimento econômico do país, uma vez que o Aeroporto de Congonhas<sup>23</sup>, em São Paulo, já registrava exedente na sua capacidade operacional de transporte de passageiros e cargas, desde o início da década de 1950.

Em complemento às necessidades de implantação do terminal aeroportuário, neste mesmo período, a antiga Rodovia dos Trabalhadores, e então Rodovia Ayrton Senna, conheceu seus primeiros anos de funcionamento. Pensada para atender uma necessidade histórica de conectar a capital paulista e o Vale do Paraíba, além de permitir o acesso ao novo Aeroporto e aliviar o tráfego na Rodovia Presidente Dutra no trecho São Paulo-Guarulhos.

Outros empreendimentos de caráter metropolitano ainda estão previstos para ocorrerem no Município nos próximos anos, como a construção de trechos do Rodoanel<sup>24</sup> e extensão da Avenida

---

<sup>20</sup> Referente ao 'Déficit Habitacional Básico Absoluto em Número de Domicílios' - Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

<sup>21</sup> Dados do CEM/Cebrap, 2007.

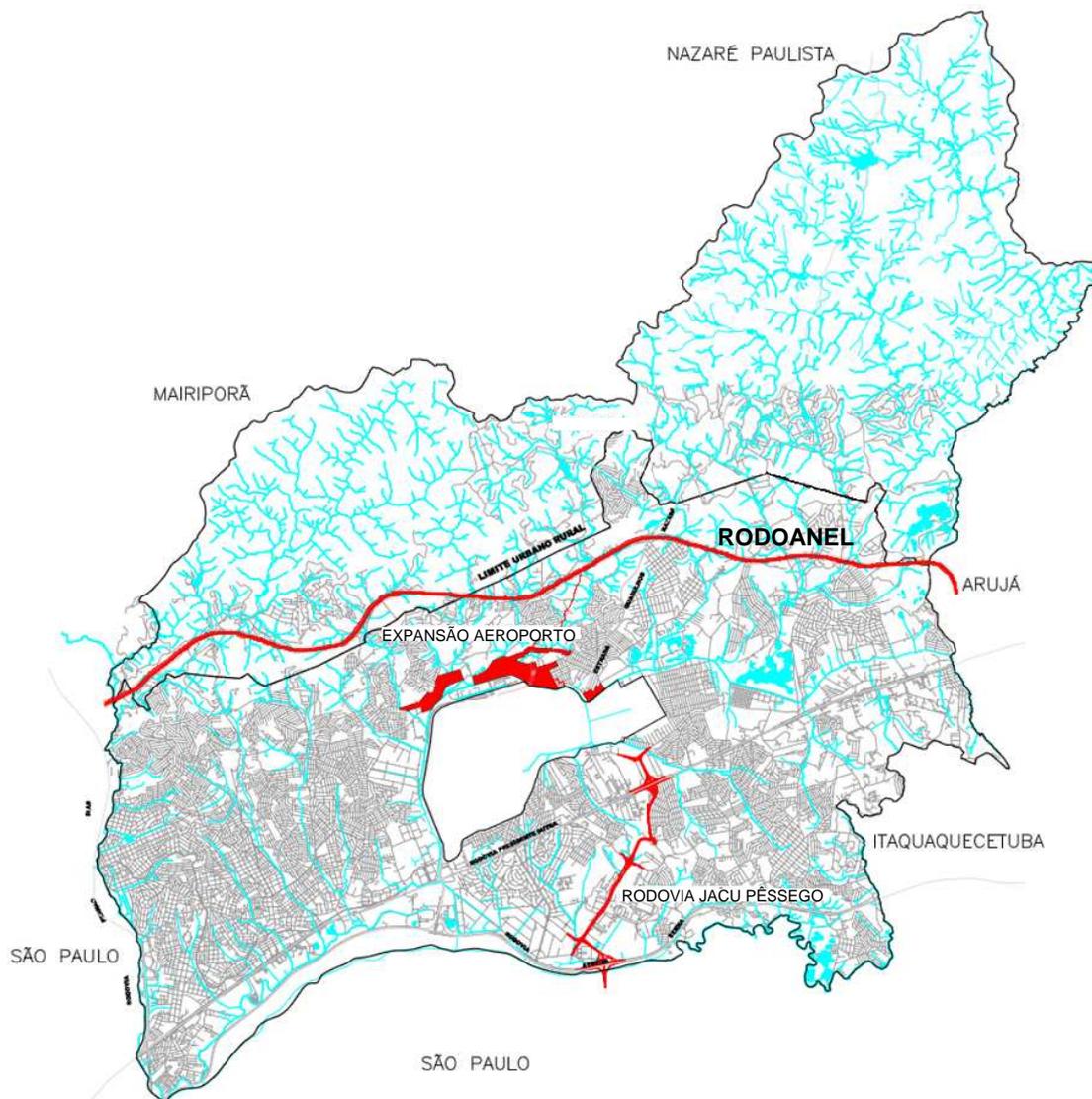
<sup>22</sup> A população de Guarulhos teve um crescimento da ordem de 35 mil habitantes de 1950 para 237 mil em 1970, chegando 530 mil habitantes em 1980, quadruplicando sua população em menos de 30 anos. (IBGE, 2010)

<sup>23</sup> O Aeroporto de Congonhas foi inaugurado em 1936.

<sup>24</sup> O projeto do Rodoanel de São Paulo tem como objetivo principal ordenar o tráfego rodoviário de entrada e saída da metrópole, interligando as rodovias estruturantes do sistema viário da RMSP (Rodovia Dutra, Fernão Dias e Ayrton Senna), funcionando como uma via perimetral em torno do núcleo central da região metropolitana. O trecho norte, de aproximadamente 44 km, que

Jacu-Pêssego, além da ampliação do Aeroporto Internacional<sup>25</sup>. Estas obras evidenciam o direcionamento dos investimentos no sentido de ampliar a fluidez da circulação, destacando a inserção de Guarulhos em uma localização fundamental de articulação.

Figura 3.1: **Grandes obras de escala metropolitana (previstas ou em andamento) no município de Guarulhos: ampliação do Aeroporto Internacional, Rodoanel e Av. Jacu Pêssego**



Fonte: PMG – Plano Diretor de Drenagem, 2008.  
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

A dinâmica de deslocamentos pendulares na RMSP é afetada, em certa medida, pela estrutura viária existente e pela localização de importantes equipamentos (no caso de Guarulhos, fundamentalmente pelo aeroporto), estando diretamente relacionada à espacialização das atividades econômicas e dos locais de moradia, que ocorrem devido as configurações de locais com funções

---

atravessa o município de Guarulhos, passando pela Serra da Cantareira, tem previsão de início das obras para 2012. Em maio de 2011, seu traçado foi precisamente definido em acordado assinado entre a PMG e o Governo Estadual.

<sup>25</sup> Está prevista a construção da terceira pista, que demandará a desapropriação de 1 milhão de metros quadrados de área, pressupondo a extinção parcial ou integral de alguns bairros nas porções leste e nordeste do Município, afetando mais de 20 mil pessoas – o que pode significar novas e impactantes transformações urbanas e sócio-espaciais. (GAMA, 2009, p. 161)



distintas, permeadas pelo acesso diferenciado à terra e pela divisão regional do trabalho na região metropolitana<sup>26</sup>.

Assim, questões relacionadas à moradia e ao emprego colocam-se como importantes dimensões de análise para o entendimento do papel e implicações desses deslocamentos diários no processo de configuração e estruturação da área metropolitana. Segundo dados do IBGE 2000, a RMSP concentrava 54,8% (1,1 milhão) dos que trabalhavam ou estudavam fora do município que residem, e entre seus municípios, Osasco (116 mil), São Paulo (114 mil), Santo André (95 mil) e Guarulhos (94 mil) apresentaram os maiores contingentes.

Os movimentos pendulares se relacionam intimamente com as atividades econômicas desenvolvidas nas localidades. No caso de Guarulhos, a composição principal do Produto Interno Bruto (PIB) do Município está relacionada à indústria (32,50%) e aos serviços (67,47%) (SEADE, 2010). Tal composição pode ser associada à questão da demanda habitacional, no sentido da atratividade que esses setores da economia historicamente exercem na população, especialmente no fluxo de migração de outras regiões em busca de oportunidades de trabalho e melhor qualidade de vida.

Conforme desenvolvido no Diagnóstico do Setor Habitacional deste PLHIS, a organização territorial de Guarulhos reflete uma dinâmica socioeconômica atrelada ao contexto metropolitano, influenciada, especialmente, pelo processo de industrialização da capital — indutor da concentração industrial no início do século XX. Esta preponderância das atividades primárias no Município aponta para a constituição de uma base econômica em função das relações comerciais estabelecidas, sobretudo, com a capital. De modo que o processo de industrialização de Guarulhos teria ocorrido como complemento às transformações decorrentes do acelerado processo de urbanização de São Paulo, grande mercado consumidor de matérias primas, principalmente de elementos da construção civil<sup>27</sup>. Neste sentido, as transformações observadas no espaço urbano de Guarulhos foram fortemente determinadas pelo contexto regional, num processo em que o espaço periférico do Município cedeu lugar aos equipamentos significativamente necessários à reprodução dos meios de produção, e porque não espacial, da capital paulista.

Embora Guarulhos se caracterize como um município economicamente dinâmico — tendo uma produção industrial expressiva —, apresenta baixo desenvolvimento social. Parte da sua população reside em loteamentos irregulares e clandestinos, cuja presença está diretamente associada ao rápido processo de ocupação do território, ocorrendo de forma mais intensa na região Norte do Município e na região dos Pimentas. Muitos destes assentamentos precários estão localizados em interstícios de áreas residenciais e industriais consolidadas.

Segundo informações municipais, a primeira referência a assentamentos precários no município de Guarulhos data de 1970<sup>28</sup>. A partir de então, a ocupação irregular de espaços públicos e privados para moradia tornou-se uma opção ao alcance das famílias menos favorecidas. Grande parte desses

---

<sup>26</sup> Ver ÂNTICO, C., Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo, 2005. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br) — acessado em outubro de 2010.

<sup>27</sup> Para melhor compreensão deste processo, ver GAMA, 2009, p.35-38.

<sup>28</sup> Informações constantes no Termo de Referência para elaboração do PLHIS de Guarulhos (PMG, 2008).



assentamentos ocupando áreas inundáveis, em regiões de altas declividades, ou em áreas públicas institucionais.

Na década de 1980 inicia em Guarulhos o movimento popular na luta pela moradia, como forma de pressão da sociedade por participação nas decisões governamentais no setor habitacional e como resposta a estes à implementação de políticas habitacionais.

### **3.2. Caracterização do Território de Guarulhos pela Análise das UPRs**

O Diagnóstico do Setor Habitacional apresentou a caracterização do território de Guarulhos a partir da análise das Unidades de Planejamento Regional (UPRs)<sup>29</sup> — para as quais foram levantadas características físicas e socioeconômicas predominantes ou significativas, a partir do cruzamento de diferentes bases de dados: zoneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos, cobertura vegetal, bacias hidrográficas e aptidão do solo para ocupação —, possibilitando a identificação de situações predominantes no que diz respeito à ocupação de uso habitacional irregular no Município.

A partir dessa análise, foi possível perceber uma distribuição no território de cinco áreas que apresentam características predominantes, diferenciadas entre si — quais sejam: (i) ocupação de áreas de mananciais, com riscos e fragilidade ambiental; (ii) ocupações já consolidadas; (iii) ocupações sobre viário; (iv) glebas vazias e passíveis à produção de HIS; e (v) regiões com características de área rural. Essa identificação fornece importantes subsídios para a implantação da Política Municipal de Habitação, desde a elaboração de Programas Habitacionais específicos, até a priorização da aplicação de recursos e do atendimento.

---

<sup>29</sup> As Unidades de Planejamento Regional (UPRs) são divisões territoriais do município previstas pela legislação municipal, Decreto n° 25.303/2008, com o fim de alimentar o Sistema de Informações e Planejamento. As UPRs englobam um ou mais bairros do Município.

Figura 3.2: Mapa das Unidades de Planejamento Regional (UPRs)



Fonte: PMG – Decreto Nº 25303/2008 (Anexo XII), 2008.  
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

### 3.3. A Produção Habitacional Pública Recente em Guarulhos

Com o intuito de subsidiar as ações em Guarulhos, o Capítulo 5 do Diagnóstico do Setor Habitacional apresentou um panorama da atuação do poder público na produção habitacional no Município nas instâncias Federal, Estadual e Municipal de Governo, destacando as parcerias e convênios firmados entre estes, por meio de seus Programas Habitacionais. Naquele capítulo, foram descritos cada um dos programas, os recursos envolvidos, ações realizadas, número de unidades produzidas e regularizadas jurídica e/ou urbanisticamente.

Nos últimos anos, a Prefeitura Municipal promoveu ações voltadas para o atendimento da população de baixa renda no que diz respeito à produção de novas unidades habitacionais de interesse social, à regularização fundiária integrada de assentamentos precários, remoção de famílias ocupantes de áreas de risco, além da implementação de programas de desenvolvimento comunitário e geração de



renda. Devido aos altos custos e complexidade técnica deste tipo de intervenção, as parcerias com as demais instâncias de governo estadual e federal, sobretudo com este último, para apoio técnico e repasse de recursos, se tornaram imprescindíveis para viabilização das mesmas.

A seguir, é apresentada a síntese dos convênios firmados entre a PMG junto ao Governo Federal e Estadual, além das ações realizadas pela SH, no âmbito de projetos e programas específicos.

### **Convênios com o Governo Federal**

Segundo dados da Controladoria Geral da União<sup>30</sup>, desde o ano de 1996 até julho de 2010, 48% dos recursos conveniados junto ao Governo Federal foram disponibilizados através do Ministério das Cidades, o equivalente à cerca de 115 milhões de reais, distribuídos em 49 convênios que pressupõem interface com a questão habitacional e de desenvolvimento urbano do Município<sup>31</sup>.

Os empreendimentos habitacionais realizados<sup>32</sup> com recursos do Governo Federal, nos últimos 50 anos estão apresentados na Tabela 3.1. Verifica-se a produção de cerca de 7.500 unidades habitacionais para atendimento de famílias de baixa renda: pelo BNH e INOCOOP entre as décadas de 1960 e 80; e mais recentemente, a partir dos Programas Federais 'PAR', 'Programa Morar Melhor', 'PAT Prossanear', 'Habitar Brasil', 'Programa de Habitação de Interesse Social' e 'Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários'.

A Tabela 3.2 apresenta os convênios previstos ou em andamento<sup>33</sup> com o Governo Federal, a partir dos quais se estima a produção de 10.500 novas unidades habitacionais<sup>34</sup>, além do projeto piloto para a regularização fundiária de 490 lotes. O montante de recursos total previsto para estes convênios somam cerca de R\$ 330 milhões, sendo que 75% (aproximadamente R\$ 240 milhões) dos recursos serão captados através de repasse do Governo Federal e em média 25% (aproximadamente R\$ 90 milhões) dos recursos serão contrapartida da Prefeitura Municipal.

Dentre os convênios em andamento e previstos em Guarulhos destacam-se os Programas Habitacionais do Governo Federal PAC e o PMCMV, que juntos representam boa parte (76%) do total de unidades a serem produzidas. O PAC prevê a produção de aproximadamente 2.700 unidades habitacionais, e o PMCMV já disponibilizou o alvará de construção para mais de 5.200 novas unidades a serem produzidas pela iniciativa privada — 81% deste total se destinam ao atendimento de famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos, 19% atendem famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos.

<sup>30</sup> Segundo a Controladoria Geral da União, disponível no Portal da Transparência do Governo Federal: [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br) — acessado em agosto de 2010.

<sup>31</sup> Os convênios realizados entre a Prefeitura Municipal de Guarulhos e o Ministério das Cidades, por tipo de intervenção entre 1999 e 2010 estão esquematizados na Tabela 5.1 do Capítulo 5 do Diagnóstico do Setor Habitacional.

<sup>32</sup> O Capítulo 5 do Diagnóstico traz informações mais detalhadas dos programas realizados a partir dos convênios da PMG com o Governo Federal (Ver Tabela 5.25 do Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos).

<sup>33</sup> O Capítulo 5 do Diagnóstico traz informações mais detalhadas dos programas em andamento e previstos a partir dos convênios da PMG com o Governo Federal, entre 2002 e 2010 (Ver Tabela 5.26 do Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos).

<sup>34</sup> Importante ressaltar que foram contabilizadas apenas as novas unidades produzidas pelos convênios, não sendo consideradas as unidades que foram consolidadas no local de intervenção.



### Convênios com o Governo Estadual

Os Programas Habitacionais realizados<sup>35</sup> a partir de convênios com o Governo Estadual, através da Secretaria da Habitação do Estado (SH-SP) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), seguem sintetizados na Tabela 3.1. Nela é possível observar que, desde a década de 1970, o governo estadual promoveu o acesso à 10.400 unidades habitacionais por meio da produção e comercialização através da produção em regime de mutirão, de empreitada global e integral. O total de recursos investidos no Município através dos Programas Habitacionais do Governo Estadual, segundo as informações levantadas no site do CDHU é de aproximadamente R\$ 124 milhões<sup>36</sup>. Em relação às unidades produzidas, a grande maioria é de apartamentos com área construída de 45,46 m<sup>2</sup>.

Além dos Programas Habitacionais já realizados em Guarulhos pelo Governo do Estado, estão apresentados na Tabela 3.2, outros empreendimentos previstos e em andamento<sup>37</sup> a serem realizados pelo Programa de Reassentamento Habitacional e pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários que prevêem a construção de cerca de 1.300 unidades habitacionais, envolvendo quase R\$ 26 milhões em recursos do Governo Estadual.

---

<sup>35</sup> O Capítulo 5 do Diagnóstico traz informações mais detalhadas dos programas realizados a partir dos convênios da PMG com o Governo Estadual (Ver Tabela 5.39 do Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos).

<sup>36</sup> Segundo os dados do Site da CDHU, em setembro de 2010: cerca de R\$ 80 milhões foram empregados na modalidade Empreitada Integral, cerca de R\$ 32 milhões na modalidade Empreitada Global e cerca de R\$ 11 milhões na modalidade de Mutirão. Do montante total de recursos previstos em contratos do Programa Parceria com Associações, cerca de R\$ 14,5 milhões deixaram de ser repassados.

<sup>37</sup> O Capítulo 5 do Diagnóstico traz informações mais detalhadas dos programas em andamento e previstos a partir dos convênios da PMG com o Governo Estadual (Ver Tabela 5.40 do Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos).

**Tabela 3.1: Convênios com o Governo Federal e Estadual realizados no município de Guarulhos**

|  | <b>Governo Federal</b>   |  |              |                             | <b>Governo Estadual</b>  |                                     |                     |                                    |
|--|--|--|--------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|---------------------|------------------------------------|
|  | Programa/Convênio  | Modalidade   | Nº Unidades  | Total do Investimento (R\$) | Programa/Convênio  | Modalidade                          | Nº Unidades         | Recursos do Governo Estadual (R\$) |
|  | Banco Nacional de Habitação – BNH  | s/i  | 300          | s/i                         | Caixa Econômica Estadual                                       | s/i                                 | 4.680               | s/i                                |
|  | Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP | s/i  | 2.128        | s/i                         | SH1  | s/i                                 | 902                 | s/i                                |
|  | Programa de Arrendamento Residencial – PAR                                   | s/i  | 4.638        | s/i                         | SH3  | s/i                                 | 688                 | s/i                                |
|  | Morar Melhor   | s/i  | 248          | s/i                         | SH4  | Empreitada Global                   | 448                 | 8.215.318,67                       |
|  | PAT PROSANEAR  | Planos de Desenvolvimento Local Integrado e Projetos de Saneamento Integrado     | -            | 2.146.429,32                | Parceria com Associações e Cooperativas                        | Mutirão                             | 440                 | 5.341.399,16                       |
|  |  | Urbanização Integrada  | 157          | 12.500.000,00               |  | Mutirão                             | 120                 | 1.336.054,09                       |
|  | Habitar Brasil BID   | Subprograma de Desenvolvimento Institucional                                     | -            | 779.000,00                  | Parceria com Associações (realizados parcialmente)             | Mutirão Associativo                 | 1180                | 4.305.581,79                       |
|  |  | Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS                                    | -            | 15.565.389,56               |  | Atuação em Favelas e Áreas de Risco | Empreitada Integral | 850                                |
|  | Habitação de Interesse Social  | Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda | -            | 1.218.750,00                | Núcleo Habitacional por Empreitada                             | Empreitada Integral                 | 417                 | 15.489.312,88                      |
|  | Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários           | Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários             | -            | 400.800,00                  | Parceria com os Municípios                                     | Empreitada Integral                 | 371                 | 14.567.332,38                      |
|  | <b>Total</b>   |  | <b>7.471</b> | <b>32.610.368,88</b>        | Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários               | Empreitada Global                   | 80                  | 2.531.461,87                       |
|  |  |  |              |                             | Programa Habitacional de Integração do Servidor Público – PHAI | Empreitada Global                   | 224                 | 10.339.259,30                      |
|  |  |  |              |                             | <b>Total</b>   |                                     | <b>10.400</b>       | <b>86.961.219,37</b>               |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Nota: s/i = sem informação.

**Tabela 3.2: Convênios do Governo Federal e Estadual em andamento ou previstos no município de Guarulhos**

|  | <b>Governo Federal</b>  |   |                       |                             |                         | <b>Governo Estadual</b>                                     |                                |                      |                                    |
|--|---|---|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|---|--------------------------------|----------------------|------------------------------------|
|  | Programa/Convênio   | Modalidade  | Nº Unidades           | Total do Investimento (R\$) |                         | Programa/Convênio   | Modalidade                     | Nº Unidades          | Recursos do Governo Estadual (R\$) |
| <b>Governo Federal</b>                           | PRÓ-MORADIA   | Urbanização de Assentamentos Precários  | 696                   | 77.323.157,08               | <b>Governo Estadual</b> | Reassentamento Habitacional (em andamento)                  | Empreitada Integral – Turn Key | 392                  | 19.242.675,56                      |
|  |   | Produção de Conjuntos Habitacionais   | 640                   | 40.303.704,39               |                         |   |                                |                      |                                    |
|  |   | Desenvolvimento Institucional   | -                     | 10.000.000,00               |                         |   |                                |                      |                                    |
|  | Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários  | Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Precários                                      | 490                   | 365.625,00                  |                         | Reassentamento Habitacional (previsto)                      | Empreitada Global              | 195                  | 11.351.101,94                      |
|  |   | Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas | -                     | 219.375,00                  |                         | Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários (previsto) |                                |                      |                                    |
|  |   | Melhoria das Condições de Habitabilidade  | 299                   | 13.436.851,04               |                         |   |                                |                      |                                    |
|  |   |   | 360                   | 29.618.172,96               |                         |   |                                |                      |                                    |
|  | Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social | Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS  | -                     | 145.000,00                  |                         | Outros empreendimentos previstos                            | s/i                            | 625                  | s/i                                |
|  | Programa de Aceleração do Crescimento – PAC                         | Urbanização Integrada em Favelas  | 2.738                 | 160.973.580,81              |                         | <b>Total UHs em andamento e previstas</b>                   | <b>1.352</b>                   | <b>25.992.711,56</b> |                                    |
|  | Programa Minha Casa, Minha Vida                                     | Atendimento a famílias de 0 a 3 salários mínimos  | 4.100                 | -                           |                         |   |                                |                      |                                    |
| Atendimento a famílias de 3 a 6 salários mínimos |   | 965   | -                     |                             |                         |   |                                |                      |                                    |
| Modalidade Entidades                             |   | 218   | -                     |                             |                         |   |                                |                      |                                    |
| <b>Total</b>                                     |   | <b>10.506</b>   | <b>332.385.466,28</b> |                             |                         |   |                                |                      |                                    |

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria de Habitação e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

Nota: s/i = sem informação.

### **Atuação do Governo Municipal**

Na área da habitação de interesse social, o Capítulo 5 do Diagnóstico do Setor Habitacional apresenta as três principais linhas de atuação da Prefeitura Municipal de Guarulhos, que são estruturadas a partir dos temas de responsabilidade de cada um dos departamentos da Secretaria de Habitação, quais sejam: Departamento de Desenvolvimento Habitacional (DDH), que trata da produção de novas unidades e empreendimentos habitacionais; Departamento de Assuntos Fundiários (DAF), que trata da regularização fundiária integrada de assentamentos precários; e Departamento de Ação Comunitária (DAC), que promove atividades sociais de apoio para implementação das ações dos demais departamentos.

Destaca-se como ações do DDH a coordenação e realização dos Projetos de Urbanização Integrada e Produção de Conjuntos Habitacionais que, em sua maioria, estão sendo realizados através de convênios com o Governo Federal. Estas ações visam atuar frente aos problemas habitacionais, por meio de urbanização e provisão habitacional, nos principais assentamentos precários do Município. Ainda podem ser citadas como ações deste Departamento: o Programa de Produção de Lotes Urbanizados e Mutirão para Construção; o Programa de Mutirão de Melhorias e Infraestrutura em Assentamentos Precários; e o Programa de Moradia Econômica, na área de assistência técnica.

As ações de regularização fundiária realizadas pelo DAF estão organizadas em três modalidades, quais sejam: regularização de áreas públicas ocupadas; regularização de loteamentos particulares irregulares e clandestinos; e legalização e regularização fundiária integrada, que estão sendo realizados através de convênios com o Governo Federal.

Outra ação de regularização fundiária está em andamento por iniciativa da empresa pública Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A (Proguaru), ainda em fase de aprovação junto ao DAF. Trata-se do Plano de Regularização e Urbanização Integrada do Jardim Nova Ponte Alta, que pretende beneficiar 1.800 famílias em área recentemente grafada como ZEIS.

Todo o suporte de cunho social necessário às intervenções em empreendimentos habitacionais é de responsabilidade do DAC, através da organização e coordenação das atividades participativas.

As Ações de Desenvolvimento Comunitário desenvolvidas pelo DAC, junto às comunidades afetadas por projetos habitacionais, são executadas através dos Trabalhos Técnico Social, que compreendem basicamente em: i) mobilização e organização comunitária; ii) educação sanitária ambiental; iii) inclusão social e geração de renda; e iv) pós-obra e monitoramento e avaliação.

Outra responsabilidade do DAC é fazer a gestão do Programa de Auxílio Moradia, instituído em 2009 pelo Conselho Municipal de Habitação como forma de possibilitar a desocupação das áreas destinadas à construção de Conjuntos Habitacionais. Segundo dados do DAC, em 2010 o Programa atendeu com benefício de R\$ 400,00 por mês, as 736 famílias cadastradas nos projetos de urbanização de favelas dos bairros: Jardim Santa Cecília, Jardim Bela Vista, Jardim Lenise, Cidade Industrial Satélite de Cumbica (Avs. Projecta e Guinle), Rua Limeira, Jardim Santa Clara, Jardim São

Rafael, Ponte Grande e Vila Flora. Este atendimento é mantido exclusivamente com recursos do tesouro municipal<sup>38</sup>.

Cabe observar que, como apresentado anteriormente, os investimentos municipais no setor habitacional se dão, principalmente, em forma de contrapartida de convênios firmados junto aos órgãos promotores (governos federal ou estadual). A Tabela 3.3, que segue, apresenta a síntese da atuação municipal promovida com recursos municipais.

**Tabela 3.3: Ações da Secretaria Municipal de Habitação, realizadas e em andamento, no âmbito de Programas/Projetos Específicos**

| Departamento da SH                           | Programa/Projeto   | Produto  |
|--|--|--|
| Departamento de Desenvolvimento Habitacional | Projetos de Urbanização Integrada e Produção de Conjuntos Habitacionais      | Coordenação dos contratos de empreendimentos habitacionais, especialmente aqueles em parceria com o Gov. Federal             |
|  | Programa de Produção de Lotes Urbanizados e Mutirão para Construção          | 182 lotes e 36 UHs entregues   |
|  | Programa de Mutirão de Melhorias e Infraestrutura em Assentamentos Precários | Obras pontuais de pavimentação, calçamento e drenagem  |
|  | Programa de Moradia Econômica  | Assistência técnica para 5.000 famílias  |
| Departamento de Assuntos Fundiários          | Ações de Regularização de Áreas Públicas Ocupadas                            | 8.845 títulos administrativos <sup>39</sup> emitidos   |
|  | Ações de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos             | 9.807 lotes beneficiados <sup>40</sup>   |
|  | Ações de Legalização e Regularização Fundiária Sustentável                   | Legalização e Regularização Fundiária dos empreendimentos em parceria com Gov. Federal                                       |
| PROGUARU                                     | Plano de Regularização e Urbanização Integrada do Jardim Nova Ponte Alta     | Atendimento de 1.800 famílias  |
| Departamento de Ação Comunitária             | Ações de Desenvolvimento Comunitário   | Apoio social às famílias atendidas pelos empreendimentos habitacionais, especialmente aqueles em parceria com o Gov. Federal |
|  | Programa Auxílio Moradia   | 736 famílias atendidas em 2010   |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação.

### 3.4. As Necessidades Habitacionais do Município

No Diagnóstico do Setor Habitacional, foram apresentadas as necessidades habitacionais de Guarulhos segundo diferentes fontes de dados, que caracterizaram a situação no Município e serviram de subsídio para uma maior aproximação na estimativa do seu déficit habitacional. No referido documento, foram apresentados os dados sistematizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) — quanto

<sup>38</sup> O atendimento das famílias removidas nos projetos habitacionais de urbanização integrada, promovidos pela Secretaria de Habitação, é feito exclusivamente com recursos de Auxílio Moradia. Enquanto o atendimento das famílias removidas de áreas de risco, indicadas pelo Departamento de Defesa Civil (Secretaria de Governo) é feito com recursos de Locação Social.

<sup>39</sup> A emissão de títulos administrativos garante aos moradores o direito de posse da propriedade, porém não pressupõe, necessariamente, o processo de regularização fundiária plena das áreas públicas.

<sup>40</sup> O número de lotes beneficiados, apresentado Capítulo 5 do Diagnóstico do Setor Habitacional, foi corrigido segundo informações da PMG, através do DAF. A Tabela 1 – em Anexo – apresenta a lista detalhada dos loteamentos regularizados no período de 2000 a 2010.



ao déficit quantitativo e qualitativo de Guarulhos —; os estudos realizados pelo Centro de Estudos da Metrópole e Cebrap — quanto ao número de pessoas e domicílios em setores subnormais e precários, bem como a identificação destes assentamentos no território —; e, ainda, os levantamentos da Prefeitura Municipal de Guarulhos a respeito dos loteamentos irregulares e clandestinos e núcleos de ocupação irregular.

As *necessidades habitacionais* englobam as situações de déficit habitacional tanto aquelas que demandam incremento e reposição do estoque de unidades habitacionais, quanto o conjunto de domicílios em situações inadequadas de moradia, que demandam ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária, sem precisar produzir unidades novas<sup>41</sup>. Na caracterização das necessidades habitacionais do Município de Guarulhos, foram consideradas duas fontes primárias de dados, que foram analisadas e ponderadas: (i) Censo Demográfico do IBGE 2000, e (ii) dados oficiais fornecidos pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

A sistematização dos dados e as análises contidas no Diagnóstico do Setor Habitacional que subsidia a elaboração deste PLHIS tiveram como referência a metodologia realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2005) — que tem como base as variáveis censitárias de 2000 —, bem como, as definições do PLANHAB (2008).

Cabe destacar, que no Capítulo 6 do Diagnóstico do Setor Habitacional foram apresentados os números totais do déficit, sistematizados pela FJP. Neste capítulo, estes dados serão refinados através de um recorte por renda, objetivando definir o universo de domicílios que são efetivamente objeto do PLHIS, em cumprimento da legislação municipal vigente<sup>42</sup> que prevê ações públicas de atendimento prioritário das famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos.

Para a realização da estimativa do déficit habitacional de Guarulhos, foram priorizados os dados fornecidos pela PMG, sendo esses sistematizados pela equipe da Prefeitura e pela Consultoria, produzindo informações atualizadas. Em especial, a sistematização de dados para o reconhecimento da demanda nucleada contou com metodologia específica desenvolvida durante a elaboração do Diagnóstico, a partir dos conceitos de *demanda dispersa* e *demanda nucleada*<sup>43</sup>, que identificam territorialmente as necessidades de atendimento habitacional.

### 3.4.1. Déficit Quantitativo<sup>44</sup> — Necessidade de Novas Moradias, segundo dados do IBGE

Para o cálculo da demanda por novas unidades no Município, foram considerados, dentre outros, os dados do Censo IBGE 2000 sistematizados pela Fundação João Pinheiro (2005). Estes dados

<sup>41</sup> Definição adotada pelo Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, Produto 2. Ministério das Cidades, 2008.

<sup>42</sup> A Lei Municipal nº 3.768/1991 autoriza o executivo a desenvolver *Programas Habitacionais de Interesse Social* que “deverão contemplar prioritariamente as camadas de rendas familiares de 0 (zero) a 5 (cinco) salários mínimos”.

<sup>43</sup> A demanda nucleada é entendida no Diagnóstico como sendo aquela vinculada aos assentamentos precários — favelas, loteamentos e ocupações irregulares — que constituam conjuntos bem definidos e identificáveis no território. A demanda dispersa é aquela que não apresenta nítidas delimitações territoriais.

<sup>44</sup> O déficit quantitativo, segundo conceito da FJP 2005, é composto por: (i) *Famílias Conviventes*: constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal; (ii) *Cômodos*: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, *cabeça-de-porco*, etc.; (iii) *Domicílios Improvisados*: locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia; (iv) *Domicílios Rústicos*: não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças; e (v) *Ônus Excessivo com Aluguel*: famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

são informações oficiais que representam o Déficit Habitacional Básico (DHB) de Guarulhos — ou seja, as situações de famílias conviventes por domicílios; aquelas moradoras em cômodos; os domicílios rústicos, e os improvisados, no Município. Por este motivo, estes dados foram adotados neste exercício estimativo, no entanto, devem ser revistos assim que os novos dados do Censo Demográfico do IBGE 2010, sejam divulgados de forma completa<sup>45</sup>.

Para o cálculo de estimativa do déficit quantitativo de Guarulhos, foram considerados o DHB fornecido pela FJP (que inclui a demanda dispersa e a nucleada), e o 'Ônus Excessivo com Aluguel', calculado a partir do cruzamento de dados da FJP com o Censo do IBGE 2000.

O Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, que representa a necessidade de novos domicílios no Município, segundo a FJP, é de **24.537 domicílios**, conforme Tabela 3.4. Percebe-se em Guarulhos um predomínio da demanda por novas moradias urbanas em relação às rurais, na ordem de 97,5% do total do déficit habitacional básico. Embora seja significativamente menor o número de domicílios na área rural, o DHB mantém semelhante proporção da área urbana: 10,82% e 8,42%, respectivamente.

A decomposição do DHB em componentes permite indicar a natureza do déficit quantitativo no Município e dá subsídios para a elaboração e direcionamento de políticas para o seu enfrentamento. Percebe-se que, majoritariamente, o DHB é composto pela Coabitação Familiar — a soma das famílias conviventes (13.261) e famílias moradoras em cômodos (5.970) — o que representa 78,3% do déficit (19.231 famílias). As famílias moradoras em domicílios improvisados respondem por apenas 4,27% (1.050) do DHB, e as famílias em domicílios rústicos, a 17,34% (4.256).

Tabela 3.4: **Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos<sup>46</sup>, segundo a Fundação João Pinheiro – 2000**

| Componente do Déficit Habitacional Básico | Número de Domicílios | Urbano        | Rural <sup>47</sup> |
|---|----------------------|---------------|---------------------|
| Famílias Conviventes                      | 13.261               | 12.930        | 331                 |
| Cômodos                                   | 5.970                | 5.766         | 204                 |
| Domicílios Improvisados                   | 1.050                | 1.023         | 27                  |
| Domicílios Rústicos                       | 4.256                | 4.199         | 57                  |
| <b>Total do DHB</b>                       | <b>24.537</b>        | <b>23.918</b> | <b>619</b>          |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

Como comentado anteriormente, a Lei Municipal nº 3.768/1991 estabelece que a administração pública municipal deve priorizar o atendimento das famílias com renda mensal de 0 a 5 salários mínimos. Neste sentido, é feito um corte do DHB por faixa de renda familiar, a partir dos dados da Fundação João Pinheiro, apenas para os domicílios urbanos - apresentado nas tabelas 3.5, 3.6 e 3.7.

<sup>45</sup> Embora desatualizados em 10 anos, entende-se que os números apresentados pelo IBGE 2000 ainda representam, com boa aproximação, a realidade atual do Município, considerando a expressiva produção habitacional pública ocorrida em Guarulhos nos últimos anos.

<sup>46</sup> Assim como apresentado na tabela acima, no Capítulo 6 do Diagnóstico do Setor Habitacional, considerou-se importante apresentar o total do DHB em Guarulhos para que fosse possível, em um exercício de estimativa, avaliar a necessidade de novos domicílios no Município.

<sup>47</sup> Nomenclatura utilizada pelo IBGE, com base na metodologia do Censo Demográfico 2000. É importante destacar que se tratam de áreas com características rurais, já que não existe área rural no Zoneamento do Município.

Tabela 3.5: **Famílias Conviventes Urbanas por Faixas de Renda no Município de Guarulhos – 2000**

| Faixas de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos) |            |               |
|---|------------|---------------|
| Até 3 s.m.  | 3 a 5 s.m. | TOTAL         |
| 7.970   | 2.054      | <b>10.024</b> |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

Tabela 3.6: **Cômodos Urbanos por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000**

| Faixas de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos) |            |              |
|---|------------|--------------|
| Até 3 s.m.  | 3 a 5 s.m. | TOTAL        |
| 3.700   | 1.162      | <b>4.862</b> |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

Tabela 3.7: **Domicílios Urbanos Improvisados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000**

| Faixas de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos) |            |            |
|---|------------|------------|
| Até 3 s.m.  | 3 a 5 s.m. | TOTAL      |
| 666   | 182        | <b>848</b> |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

Perceba que a FJP não sistematiza os ‘domicílios rústicos urbanos’ por faixa de renda, de modo que, para fins de estimativa da demanda que o Município deve atender, será utilizado o total de domicílios rústicos urbanos, que é de **4.199** domicílios — entendendo que de fato este tipo de domicílio se concentra na faixa de renda até cinco salários mínimos.

A partir do isolamento do DHB por faixas de renda, e considerando a ressalva feita com relação aos domicílios rústicos, é possível estimar o déficit quantitativo básico na ordem de **19.933** novas unidades habitacionais<sup>48</sup>.

Tabela 3.8: **Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m. – 2000**

| Componente do DHB (0 a 5 s.m.)       | Número de Domicílios |
|--------------------------------------|----------------------|
| Famílias Conviventes                 | 10.024               |
| Cômodos                              | 4.862                |
| Domicílios Improvisados              | 848                  |
| Domicílios Rústicos                  | 4.199                |
| <b>DHB de 0 a 5 salários mínimos</b> | <b>19.933</b>        |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

O ‘Ônus Excessivo com Aluguel’ é considerado um dos componentes do déficit quantitativo pela metodologia da FJP, embora, no entanto, a Fundação não insira estas situações no cálculo do DHB, devido a um rigor metodológico frente à insuficiência de dados do Censo Demográfico 2000 com

<sup>48</sup> Total da necessidade por novos domicílios a partir dos componentes da FJP – com recorte para a faixa de renda de até cinco salários mínimos e de domicílios urbanos – baseados no Censo do IBGE 2000, sistematizados por esta entidade em 2005.

relação ao nível de comprometimento da renda familiar. No entanto, a discriminação da quantidade de domicílios urbanos alugados por faixa de renda familiar, pode ser utilizada para efeito de estimativa do Ônus Excessivo com Aluguel.

Tabela: 3.9: **Domicílios Urbanos Alugados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos – 2000**

| Faixas de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos) |              |              |               |        |
|---|--------------|--------------|---------------|--------|
| Domicílios Alugados                                   |              |              |               | Total  |
| Sem rendimento  | Até 1 s.m.   | 1 a 2 s.m.   | de 2 a 3 s.m. |        |
| <b>2.125</b>  | <b>1.128</b> | <b>3.680</b> | 5.430         | 12.363 |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

Assim, tomou-se como referência para estimar o Ônus Excessivo com Aluguel, o valor adotado atualmente pelo Programa Auxílio Moradia da PMG, que é de R\$400,00. De modo que, considerando o salário mínimo vigente no Estado de São Paulo em 2010 de R\$560,00, encontram-se em situação de ônus excessivo com aluguel as famílias com renda até 2,14 salários mínimos mensais. Desta forma, podemos considerar que as três primeiras faixas apresentadas na tabela acima (sem rendimento, até 1 e de 1 a 2 salários mínimos) estariam em situação de ônus excessivo com aluguel – o que totalizam **6.933** domicílios.

Considerando o recorte para a faixa de renda de 0 a 5 s.m. dos componentes do déficit quantitativo, apresentados nas tabelas 3.8 e 3.9, chegou-se a uma quantificação do déficit habitacional de **26.866** famílias necessitando de novas unidades no Município de Guarulhos.

Tabela 3.10: **Estimativa do Déficit Quantitativo, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m.**

| Componente do Déficit Quantitativo | Unidades Habitacionais |
|------------------------------------|------------------------|
| DHB                                | 19.933                 |
| Ônus Excessivo com Aluguel         | 6.933                  |
| <b>Total</b>                       | <b>26.866</b>          |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2005.

### 3.4.2. Déficit Qualitativo — Inadequação Habitacional, segundo a PMG

A situação de inadequação dos domicílios<sup>49</sup> é definida pela Fundação João Pinheiro (2005) como aquela que não implica, necessariamente, na construção de uma nova unidade habitacional. O Diagnóstico do Setor Habitacional adotou este conceito como base para estabelecer a metodologia de análise dos assentamentos precários localizados no Município, que será apresentada a seguir.

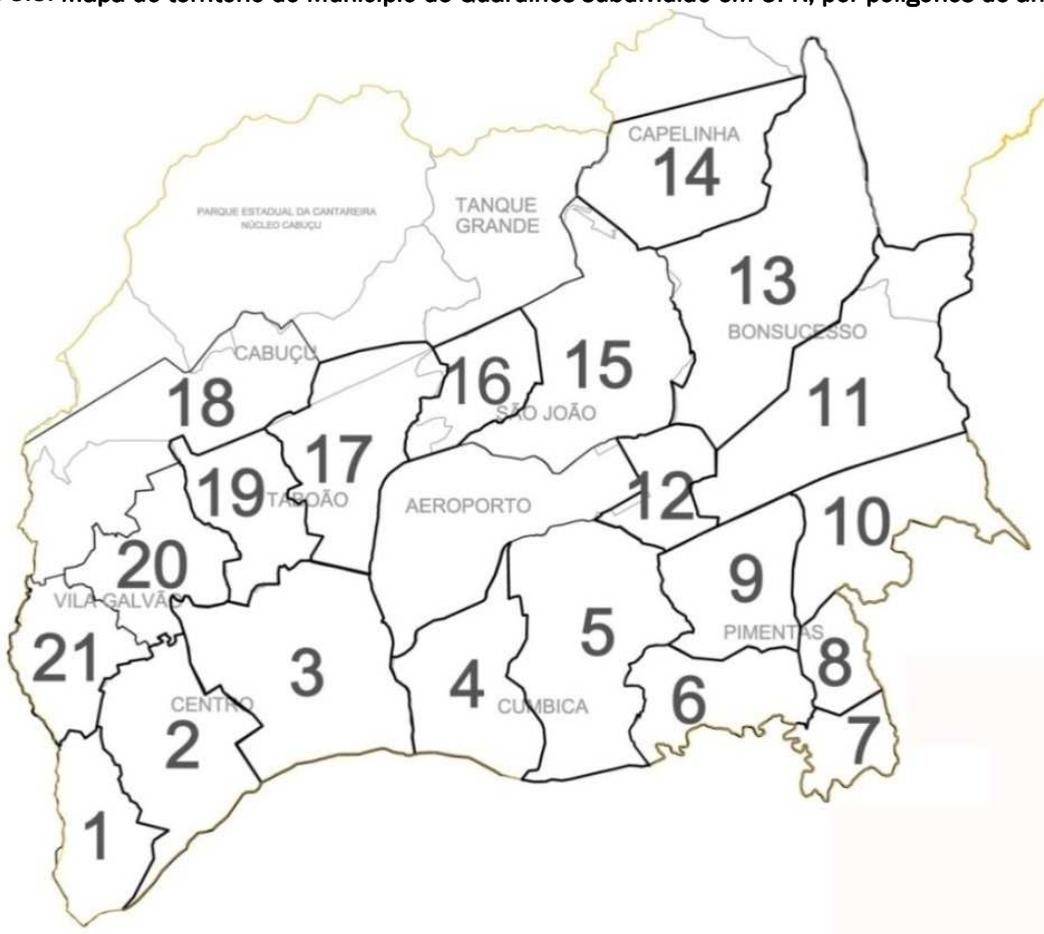
<sup>49</sup> O déficit qualitativo, segundo definição da FJP 2005, é composto por: *Adensamento Excessivo* — domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório —; *Domicílios sem Banheiro*; *Inadequação Fundiária Urbana* — refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio declara a propriedade da moradia, mas afirma não possuir, total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza —; *Carência de Infraestrutura* — domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes 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).

### Análise dos Assentamentos Precários

A metodologia utilizada para o levantamento das informações dos assentamentos precários<sup>50</sup> de Guarulhos, desenvolvida pela PMG em conjunto com a Consultoria, possibilitou a atualização das informações em relação ao perímetro das áreas, ao número de domicílios existentes e ao tipo de intervenção realizada ou programada<sup>51</sup>.

Para o levantamento das informações sobre os assentamentos precários do Município, diante da sua complexidade territorial, optou-se por dividir as Unidades de Planejamento Regional — caracterizadas no Capítulo 2 do Diagnóstico do Setor Habitacional — em polígonos, com o objetivo de uma maior aproximação e detalhamento de cada núcleo de ocupação irregular e loteamento irregular ou clandestino. Os polígonos, tais como as UPRs, incorporam a divisão dos bairros do Município, considerando seus limites territoriais.

Figura 3.3: Mapa do território do Município de Guarulhos subdividido em UPR, por polígonos de análise



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

<sup>50</sup> Por 'assentamentos precários', nos referimos aos núcleos de ocupações (favelas); loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação e cortiços do Município de Guarulhos.

<sup>51</sup> As fontes utilizadas para a análise dos assentamentos precários foram os mapas de loteamentos e núcleos fornecidos pelo Departamento de Assuntos Fundiários (DAF), os mapas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, da LUQS, do Plano Diretor de Drenagem, dentre outros com informações sobre infraestrutura (água, esgoto, pavimentação e coleta de lixo).

O quadro a seguir identifica os polígonos por suas respectivas UPRs, e o mapa supra localiza estes polígonos no território municipal.

Quadro 3.1: Quadro de correspondência entre divisões em UPRs e subdivisões em Polígonos

| Polígono | UPR        | Polígono             | UPR         |
|----------|------------|----------------------|-------------|
| 01       | Centro     | 14                   | Capelinha   |
| 02       |            | 15                   | São João    |
| 03       |            | 16                   |             |
| 04       | Cumbica    | 17                   | Taboão      |
| 05       |            | 18<br>(porção norte) | Cabuçu      |
| 06       | Pimentas   | 19                   |             |
| 07       |            | 18<br>(porção sul)   | Vila Galvão |
| 08       |            | 20                   |             |
| 09       |            | 21                   |             |
| 10       | Bonsucesso |                      |             |
| 11       |            |                      |             |
| 12       |            |                      |             |
| 13       |            |                      |             |

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Os assentamentos precários são classificados em três categorias, nesta análise: (i) os que ainda não possuem encaminhamentos de atendimento previstos, considerados passíveis de regularização fundiária ou indicados para programas de provisão habitacional; (ii) aqueles que já possuem programas, em andamento ou em projeto; e (iii) aqueles assentamentos já atendidos por programas (urbanizados ou ‘erradicados’) — estes últimos não foram computados no cálculo do déficit<sup>52</sup>. A caracterização destes assentamentos é feita a partir da análise das informações a respeito da situação de regularidade fundiária; infraestrutura existente; restrição de ocupação; tipo de intervenção necessária e número de remoções.

Os núcleos de ocupação irregular de interesse social são aqueles ocupados majoritariamente por população de baixa renda, de forma irregular, e que apresentam condições bastante precárias, tanto no que diz respeito às habitações quanto à questão fundiária. Devido às diferentes configurações destes núcleos, foram definidas no estudo, as tipologias a serem consideradas para a análise dos mesmos<sup>53</sup>.

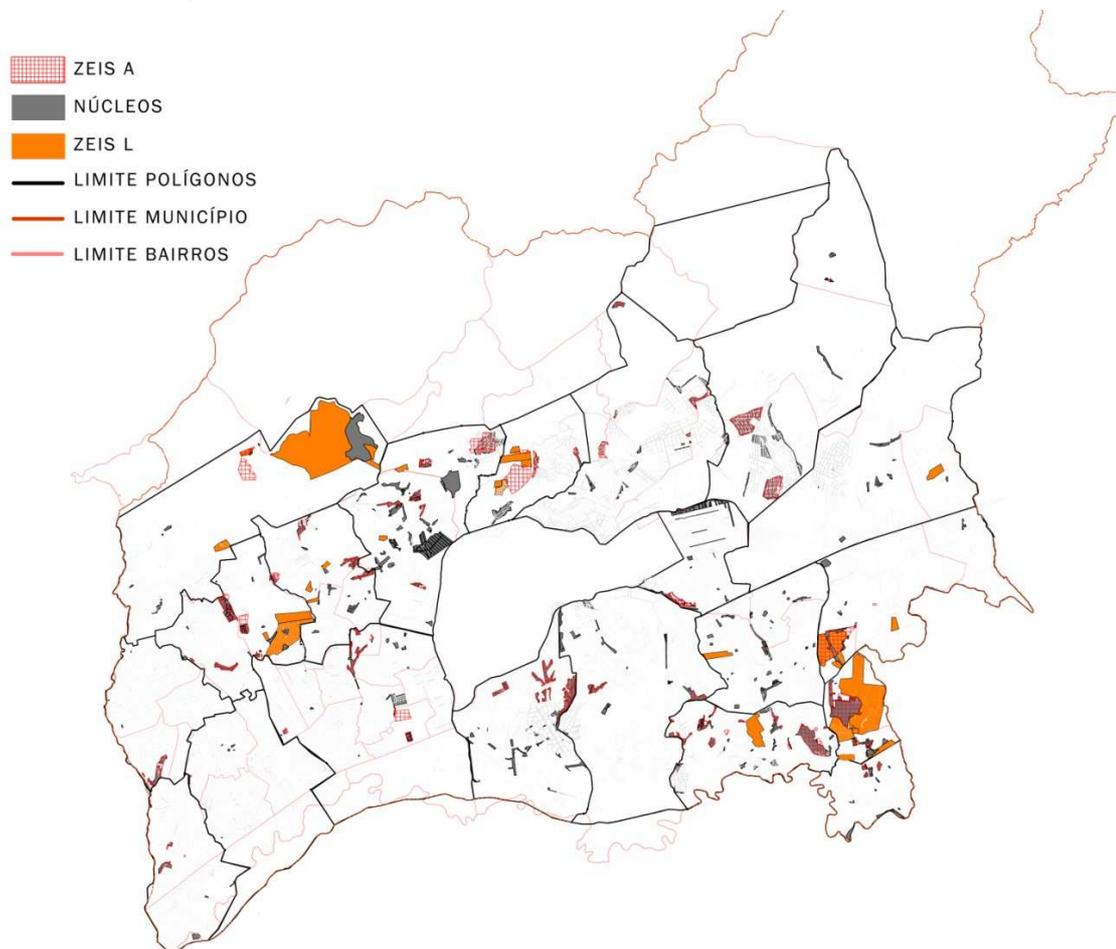
<sup>52</sup> As tabelas contendo estas informações para os assentamentos de cada polígono estão sintetizadas no Capítulo 6 do Diagnóstico do Setor Habitacional e apresentadas na íntegra no Anexo VI daquele volume. O método de estimativa dos componentes da inadequação fundiária para cada assentamento, bem como do número de domicílios totais e da necessidade de remoções, está detalhadamente descrito no item 6.3.2 do Diagnóstico do Setor Habitacional.

<sup>53</sup> a) *Núcleos em áreas urbanizadas* - núcleos de pequeno porte (até 50 domicílios) e de grande porte (acima de 50 domicílios) que ocupam, no geral, áreas públicas destinadas nos planos originais dos loteamentos para uso institucional, lazer, ou áreas verdes; podem ser áreas de conformação topográfica adequada, ou áreas remanescentes impróprias à ocupação — como faixa de córregos e lagos, sua densidade pode ser baixa, adequada ao entorno, ou com adensamento médio a alto, no caso de quadras extensas e largas — os miolos e fundos de quadras. Quanto à infraestrutura, considerou-se que os núcleos em quadras menores dispõem daquela que abastece o loteamento no qual se localiza, já estando bastante integradas à malha oficial da cidade. Nos núcleos de miolo e fundo de quadra, consideraram-se dotadas de infraestrutura as “franjas do núcleo”, isto é, os domicílios que fazem frente ao viário oficial. b) *Núcleos em viário* - Ocorrem principalmente na região da Cidade Satélite de Cumbica, com alto adensamento e ausência de infraestrutura. Ocupações do viário que, por serem de área de uso industrial, podem indicar necessidade de remoção integral. c) *Núcleos periféricos* - Estão localizados na região norte e sul do município. Estes núcleos possuem graves problemas de infraestrutura e risco geotécnicos e de inundação, indicando demandas, em geral, de grande número de remoções.

d) *Núcleos originados de loteamentos* - Estes núcleos foram originados de loteamentos clandestinos, com baixa densidade. Tais assentamentos possuem ausência parcial ou completa de infraestrutura. A malha viária regular já existente facilita a sua urbanização. Alguns núcleos estão em situação de risco e muitos se encontram em área de proteção ambiental.

Quanto aos loteamentos irregulares e clandestinos foram identificados aqueles localizados em áreas demarcadas pelo poder público como ZEIS-L pela LUOS (Anexo 14, Lei n° 6.253/2007), bem como, aqueles identificados pela PMG como sendo de interesse social. São loteamentos assim considerados por se tratarem, majoritariamente, de população de baixa renda e por possuírem inadequações fundiárias relacionadas à irregularidade jurídica e/ou carência de infraestrutura.

Figura 3.4: **Localização dos Assentamentos Precários do Município de Guarulhos**



Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.  
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

A análise dos assentamentos precários no Município permitiu estimar a inadequação habitacional nestas áreas, a partir da somatória das necessidades habitacionais de cada polígono, totalizando 48.464 unidades carentes de regularização jurídica; 9.433 unidades carentes de urbanização simples e 32.953, de urbanização complexa; e 24.804 unidades a serem removidas por localizarem-se em áreas de risco, APP ou em sistema viário.

Nota-se que os números relativos à regularização jurídica e à urbanização simples e complexa não podem ser somados, por se tratarem de tipos de intervenção de natureza distintas e pelo fato de uma unidade poder necessitar de mais de uma dessas intervenções — o que ocorre em muitos casos,

como, por exemplo, a necessidade de regularização jurídica acompanhada de algum tipo de urbanização.

Tabela 3.11 : **Necessidade Habitacional nos Assentamentos Precários de Interesse Social de Guarulhos, segundo o tipo de demanda - 2010**

| Somatória dos Polígonos |                        |                     |                      |               |
|-------------------------|------------------------|---------------------|----------------------|---------------|
| Assentamentos           | Regularização Jurídica | Urbanização Simples | Urbanização Complexa | Remoção       |
| <b>NÚCLEOS (269)</b>    | 34.041                 | 7.070               | 21.875               | 21.969        |
| <b>ZEIS - L (23)</b>    | 14.423 *               | 2.363               | 11.078               | 2.835         |
| <b>TOTAL</b>            | <b>48.464</b>          | <b>9.433</b>        | <b>32.953</b>        | <b>24.804</b> |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

\*Nota: os números relativos à necessidade de regularização jurídica das ZEIS-L foram revisados, de acordo com os dados detalhados no Anexo VI do Diagnóstico.

Dos 24.804 domicílios identificados para remoção nos assentamentos precários é necessário aplicar a este valor o índice de coabitação (igual à 1,03 média de famílias por domicílio) e subtrair deles os 4.407 domicílios localizados nos Aglomerados Subnormais (conforme Tabela 6.3 do Diagnóstico do Setor Habitacional) a fim de evitar a dupla contagem. Assim, o total de domicílios necessários para atender a demanda por remoções dos assentamentos precários é de 21.177 novas unidades.

### 3.4.3. Síntese das Necessidades Habitacionais de Interesse Social

O Déficit Habitacional (quantitativo e qualitativo) do município de Guarulhos, das famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos, está sintetizado na tabela a seguir<sup>54</sup>. Estes dados serão, ainda, ponderados ao longo desta etapa de elaboração das estratégias, considerando a necessidade de projeção do encaminhamento da demanda.

Tabela 3.12: **Estimativa do Déficit Habitacional, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m.**

| Necessidade de Novas Moradias<br>Déficit Quantitativo |               | Necessidade de Regularização Fundiária<br>Déficit Qualitativo |          |               |
|---|---------------|---|----------|---------------|
| Componente  | Domicílios    | Componente  |          | Domicílios    |
| Famílias Conviventes                                  | 10.024        | Regularização Jurídica<br>(em assentamentos precários)        |          | <b>48.464</b> |
| Cômodos   | 4.862         |   |          |               |
| Domicílios Improvisados                               | 848           |   |          |               |
| Domicílios Rústicos                                   | 4.199         |   |          |               |
| Ônus Excessivo com Aluguel                            | 6.933         | Regularização Urbanística<br>(em assentamentos precários)     | Simples  | <b>9.433</b>  |
| Remoções<br>(em assentamentos precários)              | 21.177        |   | Complexa |               |
| <b>Total</b>  | <b>48.043</b> |   |          |               |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000 - Sistematização, Fundação João Pinheiro, 2005 e PMG, 2010.

<sup>54</sup> Importante ressaltar, mais uma vez, que estes dados, previamente estimados nos estudos realizados na elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional, foram refinados na etapa final do PLHIS para fazer cumprir a legislação municipal, que prevê o atendimento prioritário, por parte do poder público, das famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos.

#### 4. Programas Habitacionais propostos para implementação do PLHIS

Os programas propostos para o setor de habitação visam estabelecer a estruturação das ações da Política Habitacional do Município, por meio da promoção de diferentes modalidades de atendimento da demanda apontada no Diagnóstico Habitacional do Município. No âmbito do PLHIS, estes programas buscam a consolidação e reestruturação das ações que já são praticadas no Município, no que se refere à intervenção pública em habitação através do aprimoramento e da ampliação do escopo de programas existentes, instituindo novas estratégias de ação e modalidades de atendimento.

A estruturação das ações estratégicas para o setor habitacional, em diferentes programas, visa assegurar a atuação contínua e sistemática do Governo Municipal, através da vinculação de dotação orçamentária específica para este setor, de acordo com as prioridades definidas neste Plano.

O planejamento das ações, em virtude das prioridades, deverá constituir a base para ampliação do leque de possibilidades de captação de recursos junto às diferentes fontes para financiamento da Política Habitacional Municipal, por meio de convênios e parcerias firmados com os demais entes federativos (estadual e federal), e de cooperação técnica.

A formatação e a implementação dos Programas, estabelecidos a partir do arranjo de Componentes, estão propostos neste PLHIS no sentido de articular-se aos demais programas setoriais da Política Urbana Municipal, uma vez que o problema do déficit habitacional, especialmente aquele de interesse social, perpassa as competências de diferentes setores da administração municipal (meio ambiente, saúde, educação, geração de emprego e renda, dentre outros).

À luz deste entendimento, o setor habitacional, em consonância com a Política de Desenvolvimento Urbano do Município, deverá pautar-se em ações integradas com outros setores afins para o equacionamento do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, que afeta mais diretamente as famílias de baixa renda.

##### 4.1. Categorização do Município e Grupos de Atendimento, segundo do PLANHAB

O PLANHAB<sup>55</sup>, a partir dos estudos elaborados pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades (2005), intitulado Tipologia das Cidades Brasileiras<sup>56</sup>, classificou os municípios brasileiros em onze tipos, que organizam em grupos a demanda que compõe o déficit habitacional. As cidades foram agrupadas em tipos a partir de indicadores<sup>57</sup>, os quais permitem sua caracterização,

---

<sup>55</sup> Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. “Estudos Técnicos – Caracterização dos Tipos de Municípios”. Maio de 2008.

<sup>56</sup> Composto pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de Pernambuco (PPGEO-UFPE).

<sup>57</sup> “Os indicadores selecionados para agrupamento das cidades em tipos foram: • Inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico: maior ou menor concentração de riqueza e segundo o ritmo de crescimento (PNDR); • Posição na rede de cidades: cidades pólos; cidades em aglomerações urbanas metropolitanas; integradas em dinâmicas econômicas regionais; isoladas; em enclaves de subsistência (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo IPEA/ UNICAMP/ IBGE e CEDEPLAR); • Tamanho das cidades: grau de concentração populacional; • Grau de concentração de atividades urbanas e

através dos níveis de pobreza e desigualdade social, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e sócio-ambientais e, também, identificando se a cidade dispõe ou não de meios materiais para enfrentá-los. Segundo o PLANHAB, estes elementos são fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades. (PLANHAB, 2008)

Guarulhos faz parte de um grupo de municípios com mais de 100 mil habitantes, localizados em Aglomerações Urbanas, que mais concentram déficit habitacional – neste conjunto estão também as mais altas taxas de crescimento populacional. O PLANHAB classifica Guarulhos como **Município Tipo A**, em cuja tipologia se inserem os municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estas metrópoles destacam-se das demais por apresentarem escassez de terra para a produção de novas moradias e, portanto, alto valor do preço da terra, aliada a maiores concentrações populacionais e de déficit habitacional. São também metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. (PLANHAB, 2008)

Em função desta classificação, associada à estratificação da população segundo critérios diferenciados de acesso ao financiamento formal, o PLANHAB define cinco grupos de atendimento com base em faixas de rendimento nominal das famílias a serem beneficiadas<sup>58</sup>, conforme mostra o quadro a seguir. A cada um destes grupos corresponde fontes diferenciadas de recursos para financiamento, bem como, necessidades distintas de concessão de subsídios parcial, integral ou nula.

**Quadro 4.1: Grupos de Atendimento Utilizados pelo PLANHAB para Municípios de Tipologia A, por Faixa de Rendimento Familiar\* e Fonte de Recursos**

| Grupos de atendimento | Faixa de renda familiar (R\$) | Fonte de atendimento | Subsídio |
|-----------------------|-------------------------------|----------------------|----------|
| Grupo 1               | Até 800,00                    | FNHIS                | Integral |
| Grupo 2               | De 800,00 a 1.600,00          | FGTS e FNHIS         | Parcial  |
| Grupo 3               | De 1.600,00 a 2.000,00        | FGTS                 | Parcial  |
| Grupo 4               | De 2.000,00 a 4.000,00        | FGTS e SBPE          | Zero     |
| Grupo 5               | Mais que 4.000,00             | SBPE e Mercado       | Zero     |

Fonte: PLANHAB, 2008 – Produto 5.

Nota: FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

\*O PLANHAB utilizou rendimento nominal, tendo como valor de referência o salário mínimo nacional de R\$ 415,00, vigente no ano de 2008.

No intuito de minimizar a defasagem nos valores definidos pelo PLANHAB em 2008, em relação aos valores correntes em 2011, os mesmos foram atualizados com base no salário mínimo nacional vigente de R\$ 545,00.

---

porcentagem da população empregada (PEA) nos setores secundário e terciário; • Indicadores sócio-econômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território”. (PLANHAB, 2008)

<sup>58</sup> Os Grupos de Atendimento consideraram a capacidade de acesso do beneficiário a financiamentos formais utilizando critérios como a capacidade da família de oferecer garantia real, de constituir poupança prévia e do nível e estabilidade da renda/emprego, e ainda a distribuição e prioridade dos recursos onerosos e não onerosos com base em faixas de rendimento nominal e não mais, em salários mínimos como usualmente utilizado por outras metodologias (PLANHAB, 2008). As faixas de renda dos cinco grupos de atendimento variam conforme a tipologia em que se insere o município.

Quadro 4.2: Grupos de Atendimento utilizados pelo PLANHAB para Municípios de Tipologia A, por Faixa de Rendimento Familiar, Atualizada para 2011

| Grupos de atendimento | Faixa de renda familiar (s.m.) | Faixa de renda familiar (R\$) |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <b>Grupo 1</b>        | <b>Até 1,93</b>                | <b>Até 1.050,00</b>           |
| <b>Grupo 2</b>        | <b>De 1,93 a 3,86</b>          | <b>De 1.050,00 a 2.100,00</b> |
| <b>Grupo 3</b>        | <b>De 3,86 a 4,82</b>          | <b>De 2.100,00 a 2.620,00</b> |
| Grupo 4               | De 4,82 a 9,64                 | De 2.620,00 a 5.250,00        |
| Grupo 5               | Mais que 9,64                  | Mais que 5.250,00             |

Fonte: PLANHAB, 2008 – Produto 5.

O presente Plano vem apresentar alternativas para viabilizar a produção e o acesso à Habitação de Interesse Social, estabelecido por legislação municipal para atendimento das famílias com renda mensal de 0 a 5 salários mínimos. Neste sentido, o poder público municipal considera no montante do déficit habitacional essas famílias, que compõem os Grupos G1, G2 e G3 definidos pelo PLANHAB, porém define como demanda prioritária de atendimento as famílias com renda na faixa de 0 a 3 salários mínimos, em consonância com a prioridade do Governo Federal.

O atendimento dos Grupos de Atendimento G4 e G5, que também compõem o déficit do Município, deverá ser atenuado a partir de ações de apoio do poder público, uma vez que o rendimento mensal dessas famílias é compatível com a capacidade de acesso a financiamento imobiliário ou com comprometimento de pagamento de aluguel no valor estipulado pelo mercado.

Assim sendo, visando a viabilidade dos programas propostos do ponto de vista da capacidade de pagamento das famílias em função do rendimento mensal e das possíveis fontes de recursos para financiamento, as combinações das variáveis para atendimento dos grupos definidos pelo PLANHAB deverão ser diversificadas.

O atendimento às famílias que compõem o Grupo 1 (G1) deverá contar com recursos do FNHIS, com contrapartida dos entes federativos (estado e município). Neste último caso, a contrapartida municipal equivale a um valor médio de 25% do valor total do investimento.

Parte do recurso disponível do FNHIS será utilizada como subsídio de complemento para alavancar financiamentos para famílias que compõem o Grupo 2 (G2) de Atendimento.

O atendimento ao Grupo 3 (G3) poderá ser feito por meio da promoção privada de unidades habitacionais, tendo aportes de subsídios do poder público, considerando-se que as famílias apresentam alguma capacidade de pagamento regular.

O atendimento aos Grupos 4 e 5 (G4 e G5) será feito diretamente pela iniciativa privada sem intermédio do poder público, visto que as famílias integrantes destes grupos possuem capacidade de pagamento regular e garantias reais para assumirem financiamentos para aquisição de moradias adequadas, ofertadas pelo mercado imobiliário formal.

Além dos recursos e formas de financiamentos considerados neste PLHIS, para implementação da Política Municipal de Habitação nos seus diferentes programas propostos, voltados prioritariamente à Habitação de Interesse Social, há outros recursos e formas de financiamento, principalmente no âmbito do Governo Federal, para atendimento da demanda habitacional, que não só HIS.

O atendimento habitacional às famílias com renda superior a 3 salários mínimos também deverá ser equacionado pela Política Municipal de Habitação de Guarulhos, através do apoio à produção de Habitação de Mercado Popular (HMP), pelo poder público. O estímulo à produção habitacional de HMP contribui para o aumento da oferta de novas unidades populares e na diminuição do déficit, sem a necessidade de aplicação direta de recurso público.

A organização proposta a seguir para a atuação da Secretaria de Habitação segue as orientações do PLANAHB, em consonância com o SNHIS, e leva em consideração a legislação existente no Município. Dessa forma, os programas municipais deverão articular-se aos programas existentes no âmbito dos Governos Estadual e Federal, como forma de potencializar as ações e ampliar as possibilidades de recursos disponíveis para o financiamento da Política Habitacional Municipal.

O enfrentamento do déficit habitacional de Guarulhos, por sua complexidade e diversidade, dar-se-á a partir de sete programas específicos, estruturados por uma combinação de sete diferentes componentes. Na sequência, serão apresentados o conceito e a descrição de cada componente e programa habitacional, a serem adotados por este PLHIS.

#### 4.2. Descrição dos Componentes

Os componentes tratam de ações necessárias para alcançar os objetivos dos programas. As ações estruturantes de cada um dos sete componentes propostos pelo PLHIS estão apresentadas na Tabela 4.3, que segue.

Quadro 4.3: Componentes a serem adotados pelos Programas Habitacionais do PLHIS

| Componentes                             | Tipo de Ação   |
|---|--|
| A. Provisão Habitacional Pública        | i) Novas unidades habitacionais<br>ii) Reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional  |
| B. Regularização Jurídica               | i) Áreas públicas<br>ii) Áreas privadas  |
| C. Urbanização                          | i) Simples<br>ii) Complexa   |
| D. Desenvolvimento Institucional        | -  |
| E. Assistência Técnica                  | i) Jurídica<br>ii) Arquitetura e engenharia<br>iii) Contábil<br>iv) Orientação para construção por autogestão<br>v) Oferta de Material de Construção |
| F. Ações de Desenvolvimento Comunitário | i) Trabalho Técnico Social   |
| G. Atendimento Provisório               | i) Auxílio Moradia<br>ii) Moradia Temporária   |

Nem todos os programas utilizam todos os componentes, e em alguns casos, o componente é o próprio Programa. Esta relação será detalhada na descrição de cada componente proposto pelo PLHIS, apresentada a seguir.

## A. Provisão Habitacional Pública

- i) Produção de novas unidades habitacionais
- ii) Reabilitação de edifícios para uso habitacional

A provisão habitacional é componente importante da Política Habitacional, não apenas nos programas de construção de novas unidades em áreas livres para o atendimento da demanda dispersa do município, mas também para o atendimento da demanda nucleada proveniente das remoções nas intervenções nos assentamentos precários.

É importante que a promoção habitacional pública de interesse social busque ofertar diferentes tipologias habitacionais, que atendam à diversidade da demanda e incorporem tecnologias alternativas que viabilizem a construção sustentável do ponto de vista econômico, ambiental e social. Em Guarulhos, é interessante que se continue priorizando a construção vertical de novas unidades habitacionais, diante da limitada oferta de áreas livres, construindo-as em áreas consolidadas da cidade<sup>59</sup>, de modo, também, a tirar maior proveito da infraestrutura instalada e serviços ofertados, desta forma, promovendo maior integração.

A reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional é uma alternativa interessante diante da reduzida disponibilidade de terrenos urbanizados vazios e localizados nas proximidades das áreas consolidadas e bem servidas de infraestrutura para a construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, ampliando e aproveitando melhor o parque edificado para o uso habitacional<sup>60</sup>. A reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional também promove a ampliação da oferta habitacional na região central da cidade para a população de baixa renda; a recuperação do parque imobiliário degradado; a qualificação do espaço urbano; a otimização do acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos instalados, por meio da diminuição da ociosidade dos imóveis.

No entanto, este tipo de provisão habitacional ainda demanda estudo, a ser feito pela PMG prévio à sua implantação, de levantamento dos imóveis (públicos ou particulares) desocupados e deteriorados que possam ser revertidos para uso habitacional, e no caso dos já residenciais (promovidos pelo poder público ou não), possam ser requalificados. Tal estudo também deve avaliar a viabilidade financeira de tal ação.

O componente da provisão habitacional integra os Programas de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”; “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”; e “Locação Social em Parque Público”.

---

<sup>59</sup> Áreas consolidadas — são porções urbanas que compreendem um bairro ou um conjunto de bairros com alta densidade construída e urbanização consolidada. Podem estar articuladas ou não em torno do núcleo original da cidade e apresentam forte concentração de atividades comerciais e serviços públicos e privados. São dotados de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e de vizinhança. São locais que polarizam a oferta de trabalho e empregos na cidade. Geralmente, possuem grande vitalidade, abrigam vários grupos sociais e atividades econômicas diversificadas com importância local e regional. Possuem acessibilidade privilegiada por causa da convergência do sistema viário e de transporte coletivo. (PLANHAB, 2008)

<sup>60</sup> De acordo com os levantamentos do Censo 2000, existem 39.349 domicílios vagos na cidade Guarulhos. Segundo a FJP 205, “domicílios vagos são as unidades que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo demográfico”, excluindo aqueles que se encontram desocupados ou que sejam de uso ocasional. No entanto, esta grande quantidade de imóveis não deve minorar o problema de falta de moradias no Município, uma vez que na sua maioria, os imóveis identificados “nas cidades maiores referem-se principalmente ao estoque de domicílios à disposição do mercado imobiliário” (FJP, 2005).

**Tipo de Atendimento**

- Produção pública de unidades habitacionais prontas isoladas no lote (casas);
- Produção pública de unidades habitacionais prontas assobradadas (sobrados);
- Produção pública de unidades habitacionais prontas verticalizadas (prédios de apartamentos);
- Reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional.

**Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal de Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor;
- Governo Estadual, através da CDHU, vinculada à Secretaria de Habitação do Estado: agente promotor e financiador;
- Caixa Econômica Federal (CEF): agente operador e financeiro.

**Fontes de Recursos e Formas de Financiamento****Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do Governo Municipal destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

**Governo Estadual**

- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao Fundo Paulista de Habitação (FPH).

**Governo Federal**

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos para o FPH e para o FMHIS para empreendimentos habitacionais destinados às famílias dos Grupos de Atendimento 1 e 2;
- Orçamento Geral da União (OGU), através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), por meio de empréstimos, com recursos onerosos do FGTS, destinados a beneficiários do G2 para aquisição de unidades habitacionais prontas promovidas pelo poder público;
- Fundo de Desenvolvimento (FDS), por meio de disponibilização de crédito de financiamento para aquisição de unidades.

**B. Regularização Jurídica**

i) Áreas públicas

ii) Áreas privadas

A regularização jurídica é componente importante no enfrentamento do déficit por Inadequação Habitacional do Município. Este componente compreende ações voltadas à regularização da propriedade da terra à população de baixa renda moradora de assentamentos de interesse social



(loteamentos irregulares ou clandestinos e núcleos de ocupação), assegurando a sua posse para a permanência daquela população. A propriedade da terra privada e a posse da terra pública poderão ser concedidas àquelas famílias moradoras em áreas consolidáveis, ou seja, fora de áreas de proteção permanente, de risco ou, por outras questões, não ocupáveis.

Do ponto de vista jurídico, a garantia da segurança na posse às famílias de baixa renda deverá proporcionar seu ingresso no registro de imóveis e o acesso a outros direitos básicos como serviços públicos, além de criar condições para o exercício da cidadania. Estas ações deverão ser voltadas a todos os tipos ou situações de irregularidade urbanística identificadas no Município, definindo estratégias de ação e procedimentos adequados de acordo com a especificidade de cada tipo.

Em áreas públicas, a regularização jurídica compreende a demarcação da área a ser titulada, elaboração de lei municipal específica para a sua desafetação, a demarcação dos lotes individuais e a emissão de títulos de concessão de direito de uso (real ou especial). Durante o período em que se efetivarem os trâmites legais e jurídicos da regularização fundiária – portanto, antes de sua conclusão – está previsto assegurar alternativas para garantia da segurança na posse, (termos de permissão de uso onerosa ou não e outros instrumentos).

Em áreas particulares, a regularização jurídica compreende o levantamento da situação fundiária, a definição do perímetro do parcelamento, a análise da viabilidade de utilização do instrumento de demarcação urbanística, com posterior emissão de títulos de legitimação de posse, ou simplesmente o registro da regularização junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, podendo inclusive, ocorrer nos termos do Art. 71, conforme dispõe a Lei Federal 11.977/2009. Cabe ainda a orientação aos adquirentes para registrarem os seus títulos aquisitivos de domínio de seus imóveis ou a orientação quanto a possibilidade de ingressarem com ações de usucapião.

O componente da regularização jurídica incorpora a prática das ações já instituídas no Município realizadas pelo Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) da SH de Guarulhos. No que diz respeito à regularização dos conjuntos produzidos pela CDHU, a Companhia é agente promotor e financiador.

#### **Tipo de Atendimento**

- Regularização jurídica e registrária da terra.

#### **Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal de Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor;
- Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Habitação e CDHU: agente promotor;
- Cartórios de Registros de Imóveis;
- Caixa Econômica Federal (CEF): agente operador e financeiro;
- Instituições financeiras públicas ou privadas habilitadas: agentes financeiros;
- Ministério Público.

#### **Fontes de Recursos e Formas de Financiamento**

##### **Governo Municipal**



- Recurso orçamentário do Governo Municipal destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

#### **Governo Estadual**

- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPH e CDHU.

#### **Governo Federal**

- Recurso orçamentário do Governo Federal destinado ao OGU e FNHIS.

### **C. Urbanização**

- i) Simples
- ii) Complexa

A urbanização é intervenção imprescindível para a qualificação dos assentamentos precários do Município, carentes de redes de abastecimento e demais obras infraestruturais urbanas de adequação destas áreas. Em muitos casos, as intervenções de urbanização para adequação do assentamento envolvem remoções de famílias, seja para o desadensamento, seja por se localizarem em áreas de risco. A remoção de famílias deve sempre estar associada ao reassentamento das mesmas em unidades produzidas pelo poder público, localizadas na mesma área, e na impossibilidade desta premissa, que seja no mesmo bairro ou na mesma UPR.

As ações de urbanização abrangem obras na área de saneamento básico para implantação ou melhoria das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; drenagem; pavimentação de vias; redesenho do sistema viário; instalação de energia elétrica; implantação de sistema de coleta e disposição dos resíduos sólidos. Estas intervenções deverão estar associadas à melhoria do ambiente urbano, dotando os espaços públicos de elementos que o qualifiquem e, conseqüentemente, contribuam para melhoria da qualidade de vida dos moradores - tais como, tratamento dos espaços livres remanescentes para áreas públicas, tratamento paisagístico, criação de praças e áreas verdes. Tais intervenções podem ser tanto de caráter estrutural quanto pontual no assentamento.

O documento do PLANHAB 2008 divide a necessidade de intervenções em “urbanização simples” - nos casos de assentamentos menos consolidados e menos adensados, com necessidade de complementação de itens de infraestrutura -; e “urbanização complexa” - nos assentamentos precários com alta densidade de ocupação; bastante consolidados do ponto de vista de suas edificações, terreno com condições morfológicas complicadas; traçado viário complexo, muitas vezes irregular, sem condições de tráfego em todas as vias; necessidade de implantação de infra-estrutura básica e grande necessidade de remoção para viabilização das obras<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> No âmbito deste Diagnóstico do Setor Habitacional – produto da segunda etapa da elaboração deste PLHIS – para fins metodológicos de estimativa do déficit habitacional do município e intervenções necessárias nos assentamentos, foi estabelecido: (a) ‘urbanização simples’ foi adotada para os núcleos nos quais um dos itens de infraestrutura está faltante, onde se tem de 5 a 10% de remoção, pequenas obras de contenção, etc.; e (b) ‘urbanização complexa’ foi adotada para aqueles núcleos com alto índice de remoção por risco, ausência de infraestrutura (mais de um item) e necessidade de remoção para desadensamento.



O componente da urbanização integra o programa de “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”.

#### **Tipo de Atendimento**

- Regularização urbanística, implantação e/ou adequação da infraestrutura urbana;
- Implantação e/ou melhoria de equipamentos urbanos;
- Consolidação, remoção e reassentamento.

#### **Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal de Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor; e através da Secretaria de Habitação e da Secretaria de Meio Ambiente: agentes de aprovação e licenciamento;
- Governo Estadual, através da CDHU, vinculada à Secretaria de Habitação do Estado: agente promotor;
- Caixa Econômica Federal: agente operador e financeiro;
- Instituições financeiras públicas e instituições financeiras privadas habilitadas (Programa para Regularização Fundiária de Assentamentos Informais, do Governo Federal).

#### **Fontes de Recursos e Formas de Financiamento**

##### **Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do Governo Municipal, destinados ao FMHIS.

##### **Governo Estadual**

- Recursos orçamentários do Governo Estadual destinados aos FPH.

##### **Governo Federal**

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos do FNHIS para FPH e FMHIS;
- Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

#### **D. Desenvolvimento Institucional**

O componente de Desenvolvimento Institucional (DI) viabiliza as ações das políticas públicas municipais, entre elas a Política Habitacional e abrange as ações voltadas ao aprimoramento das capacidades organizacional, operacional e gerencial dos agentes públicos e sociais, órgãos e instituições vinculadas ao setor habitacional, bem como para a elaboração de estudos específicos e a aquisição de softwares e equipamentos que permitam a plena implantação da Política Habitacional do Município.

O DI possui apoio do Governo Federal às seguintes ações: (i) estruturação de órgão específico da administração municipal competente pelo setor habitacional e à formação de agentes promotores de natureza social (movimentos de moradia e associações vinculadas ao setor habitacional), por meio do aporte de investimentos para apoio técnico, formação, capacitação e treinamento; fornecimento de



equipamentos e softwares; (ii) gestão da Política Habitacional e do Plano Local de Habitação de Interesse Social; (iii) gestão dos planos específicos apontados neste PLHIS e outros que se façam necessários, bem como dos Programas propostos neste PLHIS; (iv) gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e orçamentos; (v) execução e gerenciamento de empreendimentos habitacionais; (vi) processo de participação e ações de controle social. (PLANHAB, 2008)

O componente do desenvolvimento institucional está presente nos programas que demandam capacitação dos técnicos e outros agentes, estudos e levantamentos para projetos específicos, bem como estudos de viabilidade, contratação de consultoria, etc., a saber: “Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos”; “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”; “Desenvolvimento Institucional”; e “Locação Social em Parque Público”.

#### **Tipo de Atendimento**

- Orientação de Apoio técnico para elaboração e implementação de estudos, planos e projetos, visando o fortalecimento institucional do Município nas áreas habitacional e urbana;
- Formação, capacitação e treinamento de agentes (públicos municipais e sociais): no Governo Municipal, nas instâncias de participação e controle social (Conselhos e Conferências, por meio de instituições e membros integrantes dos mesmos, representantes da sociedade), e grupos organizados para promoção habitacional;
- Aquisição de equipamentos e softwares para complementação da infraestrutura técnica e tecnológica disponível na instituição.

#### **Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal Guarulhos, através de todas as secretarias municipais afetas ao tema da habitação: agente promotor;
- Governo do Estado de São Paulo: agente promotor;
- Caixa Econômica Federal: agente operador e financeiro;
- Ministério das Cidades: agente promotor do Programa Federal.

#### **Fontes de Recursos e Formas de Financiamento**

##### **Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do governo municipal destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

##### **Governo Estadual**

- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao Fundo Paulista de Habitação (FPH).

##### **Governo Federal**

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos do FNHIS para o FPH e FMHIS;



- Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), por meio de financiamento com recursos onerosos do FGTS para elaboração de projetos e estudos necessários à formulação de pleitos e à estruturação de órgão governamental do Município competente pela formulação e execução da Política Municipal de Habitação, bem como de organizações vinculadas à promoção habitacional;
- Recursos orçamentários federais de outras áreas que possam apoiar o financiamento da capacitação e formação dos agentes do SNHIS e à estruturação tecnológica de órgãos e organizações (MEC, MCT, etc.), por meio de repasse de recursos não onerosos do FNHIS para FHP e FMHIS;
- Recursos de fontes internacionais destinadas a financiar a cooperação técnica para o desenvolvimento da capacidade institucional do setor público governamental e de organizações não governamentais voltados à promoção de habitação de interesse social.

#### **E. Assistência Técnica**

- i) Jurídica
- ii) Arquitetura e Engenharia
- iii) Contábil
- iv) Orientação para construção por autogestão
- v) Oferta de Material de Construção

O Componente Assistência Técnica complementa outras ações de atendimento habitacional através da prestação de serviços gratuitos a segmentos da população de baixa renda, grupos organizadas ou não, nas áreas de arquitetura e engenharia, jurídica e contábil, para ações de regularização fundiária, produção ou melhorias habitacional, no atendimento das famílias assistidas ou não por algum Programa Habitacional. Os serviços de Assistência Técnica, a partir do estabelecimento de convênios com instituições de ensino, também podem subsidiar a elaboração de estudos e projetos para a reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional.

Também está no escopo deste componente a viabilização de convênios de subsídio ou financiamento para a aquisição de material de construção para as famílias interessadas na construção ou reforma de suas moradias.

As ações no âmbito da Assistência Técnica podem ser desenvolvidas através de equipes multidisciplinares formadas por técnicos municipais ou por agentes de assistência técnica, previamente habilitados e cadastrados na Prefeitura Municipal, ou mesmo por equipes formadas no âmbito de universidades e escolas técnicas, sob coordenação de profissionais devidamente habilitados, envolvendo alunos e pesquisadores inseridos em projetos de extensão ou residência profissional.

É importante que a implementação das ações de assistência técnica paute-se por lei específica de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social, conforme dispõe a Lei Federal Nº 11.888/2008, visando à prestação gratuita de serviços de projeto e de construção no âmbito da



habitação de interesse social à população de baixa renda, com vistas à inclusão social. As ações de assistência jurídica, social e contábil não são contempladas como objeto da referida lei. Porém algumas delas vêm sendo desempenhadas através de parcerias e convênios pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no âmbito jurídico, pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) com as questões sociais e pela própria Caixa em relação à área contábil.

Neste caso é necessário que a PMG elabore legislação a respeito, ampliando as ações que já constam no Programa Moradia Econômica já instituído no Município com base no código de Obras (Lei nº 6.046/2004).

Este componente integra os programas de “Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos”; “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”; “Assistência Técnica e Melhoria Habitacional”, e “Apoio à Produção Privada”.

#### **Tipo de Atendimento**

- Orientação de arquitetura, urbanismo e engenharia e contábil para a construção, ampliação ou reforma da unidade habitacional produzida por autopromoção, ou não;
- Orientação jurídica para a regularização da posse da terra e do imóvel;
- Oferta de material para a construção, ampliação ou reforma.

#### **Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Ministério das Cidades: agente coordenador; e Ministério da Educação: agente conveniado;
- Caixa Econômica Federal (CEF): agente operador e financeiro;
- Prefeitura Municipal de Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor;
- Agentes de Assistência Técnica.

#### **Fontes de Recursos e Formas de Financiamento**

##### **Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do Governo Municipal destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

##### **Governo Estadual**

- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao Fundo Paulista de Habitação (FPH).

##### **Governo Federal**

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos para os FMHIS e FPH para remuneração dos agentes de assistência técnica envolvidos; e para subsídio às famílias que compõem os Grupos de Atendimento 1 e 2 na aquisição de materiais de construção;
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por meio de empréstimos com recursos onerosos às famílias com capacidade de endividamento para aquisição de materiais de construção para reforma, e ampliação da unidade habitacional;



- Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), por meio da destinação de recursos para aquisição de material de construção, bem como, conclusão, ampliação e reforma da unidade habitacional para associações;
- Convênio junto ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Educação para financiamento de atividades de assistência técnica, desenvolvida nos âmbitos de universidades e escolas técnicas, conforme especificado no PLANHAB.

## **F. Ações de Desenvolvimento Comunitário**

### **i) Trabalho Técnico Social**

Este componente reúne as ações já praticadas pelo Departamento de Ação Comunitária (DAC) da Prefeitura Municipal de Guarulhos, propondo o fortalecimento destas, bem como a ampliação da sua atuação dentro nos programas habitacionais promovidos pela Secretaria de Habitação.

Atualmente, o DAC é responsável pelo Trabalho Técnico Social junto às comunidades beneficiadas pelos Programas Habitacionais realizados pela SH, que abrangem as atividades de (a) promoção da participação comunitária durante o processo de elaboração e implementação dos projetos de urbanização integrada; (b) elaboração de Diagnóstico Socioeconômico e Organizativo; (c) construção de Diagnóstico Participativo com a Comunidade e a Hierarquização das demandas; (d) resgate da memória e o histórico da comunidade; (e) construção e instrumentalização da Comissão de Moradores para acompanhamento do processo de trabalho e das obras; (f) implantação e manutenção de plantão social e físico nas áreas; (g) promoção de ações sócioeducativas e emancipatórias junto às comunidades; (h) publicização e hierarquização de forma participativa dos critérios de reassentamento e as ações decorrentes; (i) desenvolvimento de ações voltadas à apropriação do espaço condominial e das áreas urbanizadas; (j) promoção de ações informativas permanentes com a realização de assembleias, manutenção de plantão de atendimento, reuniões periódicas com a comissão de moradores e materiais de divulgação; (l) desenvolvimento de ações articuladas com as Secretarias Municipais e Concessionárias, com vias à sustentabilidade das intervenções; (m) acompanhamento social à família durante o período de construção da unidade habitacional e de adaptação; (n) mobilização e organização comunitária das famílias; (o) promoção de atividades de educação sanitária e ambiental, e de geração de renda.

O DAC também mantém um Plantão de Atendimento na estrutura da SH para o cadastramento de famílias e sua inserção no cadastro de demanda habitacional; inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida, e encaminhamentos para atendimento nas vagas remanescentes da CDHU.

Este componente estará presente nos programas habitacionais que envolvam Trabalho Técnico Social - são eles: a “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”; “Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos”; “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”; “Locação Social em Parque Público”, e “Apoio à Produção Privada”.

**Tipo de Atendimento**

- Plantão de Atendimento;
- Realização de vistoria social;
- Elaboração de diagnósticos socioeconômicos;
- Cadastramento e arrolamento de domicílios e famílias;
- Elaboração de projetos sociais;
- Supervisão e acompanhamento das atividades e medições;
- Avaliação da Pós Ocupação;
- Atividades de geração de trabalho e de renda,
- Incentivo à organização comunitária para implantação de mutirão;
- Apoio e capacitação para gestão condominial e manutenção do patrimônio edificado nos conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público.

**Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal de Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor.

**Fontes de Recursos e Formas de Financiamento****Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do Governo Municipal destinado ao FMHIS.

**Governo Federal**

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos para os FMHIS e FPH;
- Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito do PAC.

**G. Atendimento Provisório**

- i) Auxílio Moradia
- ii) Moradia Temporária

Este componente é uma ação complementar e de apoio à própria implementação dos Programas e Política Habitacional do Município. Tais ações têm caráter temporário e transitório devendo, portanto, também estar articuladas à provisão habitacional permanente por parte do poder público.

O Atendimento Provisório contempla as situações onde é necessário o atendimento às famílias de baixa renda (Grupos de Atendimento 1 e 2) em situações emergenciais – moradoras de áreas de risco (demanda da defesa civil) ou famílias em situação de vulnerabilidade social (demanda da assistência social) – e em situações transitórias – moradoras em áreas de intervenção urbana que precisam ser removidas, ou temporariamente relocadas, enquanto aguardam pela moradia definitiva.

No caso da Moradia Temporária, este atendimento pode ocorrer em unidades produzidas pelo poder público reservadas em conjuntos habitacionais para este fim, bem como, podem ser construídos



conjuntos inteiros para este atendimento – qualificando a situação atual de abrigo em “alojamentos”<sup>62</sup>. A família ficará abrigada por tempo determinado nestas unidades até a viabilização da habitação definitiva. No caso do atendimento por Auxílio Moradia, é concedido um subsídio à família para a complementação do valor do aluguel no mercado privado, durante um período pré-determinado, ao longo do qual, a habitação definitiva deverá ser viabilizada pelo poder público (no caso das famílias inseridas em programas habitacionais).

Este componente integra os programas habitacionais onde pode ocorrer a necessidade de remoção de famílias na área ou remanejamento das mesmas: “Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares” e “Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários”.

#### **Tipo de Atendimento**

- Provisão habitacional temporária em parque público;
- Subsídio para aluguel no mercado privado.

#### **Agentes Envolvidos e Atribuições**

- Prefeitura Municipal Guarulhos, através da Secretaria de Habitação: agente promotor.

#### **Fontes de Recursos e Formas de Financiamento**

##### **Governo Municipal**

- Recurso orçamentário do Governo Municipal<sup>63</sup>, destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

##### **Governo Estadual**

- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado à CDHU, quanto decretado o estado de emergência no Município, mediante a confirmação da Defesa Civil.

---

<sup>62</sup> No caso de construção de parque público para a Moradia Temporária, este pode ser construído dentro do programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”.

<sup>63</sup> Segundo dados da Divisão Técnica de Planejamento, Orçamento e Gestão da PMG, atualmente os custos com o Programa Auxílio Moradia é mantido exclusivamente com recursos do tesouro municipal. Neste sentido, neste PLHIS os custos do componente Atendimento Provisório não estão sendo contabilizados como despesa da Secretaria de Habitação, visto que se trata de alocação extraordinária de recursos do tesouro municipal.

Quadro 4.4: Principais Fontes de Recursos Possíveis por Ente Federativo, para cada Componente

| Componente                              | Tipo de Atendimento   | Principais Fontes de Recursos Possíveis, por Ente Federativo |                            |      |           |      |     |     |       |
|---|---|--|----------------------------|------|-----------|------|-----|-----|-------|
|   |   | Municipal  | Estadual                   |      | Federal   |      |     |     |       |
|   |   | Orçamento Próprio Municipal                                  | Orçamento Próprio Estadual | SBPE | OGU/FNHIS | FGTS | FDS | FAR | PMCMV |
| A. Produção Habitacional Pública de HIS | Novas Unidades Habitacionais  |  |                            |      |           |      |     |     |       |
|   | Reabilitação de edifícios vazios para uso habitacional  |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| B. Regularização Jurídica               | Regularização Jurídica (áreas públicas e privadas)  |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| C. Urbanização                          | Regularização Urbanística (urbanização simples e complexa)  |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| D. Desenvolvimento Institucional        | Apoio à estruturação, ao fortalecimento, à instrumentalização e capacitação do setor e dos agentes (públicos e sociais) |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| E. Assistência Técnica                  | Ação de custeio para assistência jurídica, arquitetura e engenharia e contábil  |  |                            |      |           |      |     |     |       |
|   | Aquisição de material de construção   |  |                            |      |           |      |     |     |       |
|   | Orientação para construção por autogestão   |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| F. Ações de Desenvolvimento Comunitário | Cadastramento, elaboração de diagnóstico sócioeconômico, pós-ocupação, incentivo à organização comunitária, etc.        |  |                            |      |           |      |     |     |       |
| G. Atendimento Temporário               | Auxílio Moradia   |  | *                          |      |           |      |     |     |       |
|   | Moradia Temporária  |  |                            |      |           |      |     |     |       |

Fonte: PLANHAB, 2008 – Produto 5 e Ministério das Cidades, 2010, in <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas>

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2011.

\*Recursos da Secretaria de Habitação para atendimento temporário concedido apenas mediante decreto de estado de emergência reconhecido pela Defesa Civil do Estado de São Paulo.

 G1, G2 e parte do G3 (em alguns casos)

**Quadro 4.5: Modalidades passíveis de financiamento pelo Governo Federal, definidas pelo PLANHAB no âmbito do Programa DI.**

| Áreas Passíveis de Financiamento                                     | Conselhos e Conferências |                        |  | Cooperativas e Associações |                        |  | Governo de São Paulo e Prefeitura Municipal de Guarulhos |                        |  |
|--|--------------------------|------------------------|--|----------------------------|------------------------|--|--|------------------------|--|
|  | Apoio Técnico            | Capacitação e Formação | Fornecimento de Equipamentos e Softwares | Apoio Técnico              | Capacitação e Formação | Fornecimento de Equipamentos e Softwares | Apoio Técnico  | Capacitação e Formação | Fornecimento de Equipamentos e Softwares |
| Apoio à estruturação do Órgão ou Instituição                         |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |
| Apoio à gestão da política habitacional e do plano de habitação      |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |
| Apoio à gestão de planos e programas                                 |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |
| Apoio à gestão de fundos e orçamentos                                |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |
| Apoio à execução e ao gerenciamento de empreendimentos habitacionais |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |
| Apoio ao processo de participação e às ações de controle social      |                          |                        |  |                            |                        |  |  |                        |  |

Fonte: PLANHAB, 2008 - Produto 5, V.2

Elaboração: Consórcio Via Pública/ LabHab- Fupam/ Logos Engenharia

### 4.3. Descrição dos Programas Habitacionais

Os Programas Habitacionais se caracterizam pela utilização de um conjunto de componentes (principais e complementares), que indicam as ações necessárias para atendimento do déficit habitacional.

Quadro 4.6: Programas Habitacionais do PLHIS, por Tipo de Atendimento do Déficit

| PROGRAMA   | TIPO DE ATENDIMENTO            | TIPO DE DÉFICIT |
|--|--------------------------------|-----------------|
| I - Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres   | Novas Unidades Habitacionais   | Quantitativo    |
| II - Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos | Regularização Jurídica         | Qualitativo     |
| III - Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários   | Urbanização Simples e Complexa | Qualitativo     |
|  | Regularização Jurídica         |                 |
|  | Novas Unidades Habitacionais   | Quantitativo    |
| IV - Programa de Desenvolvimento Institucional   | Desenvolvimento Institucional  | -               |
| V - Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional  | Melhorias Habitacionais        | Qualitativo     |
| VI - Locação Social em Parque Público  | Novas Unidades Habitacionais   | Quantitativo    |
| VII - Programa de Apoio à Produção Privada   | Novas Unidades Habitacionais   | Quantitativo    |

Os sete Programas Habitacionais propostos pelo PLHIS foram construídos considerando os componentes apresentados no item anterior e a natureza do déficit habitacional do Município. A seguir, cada programa será apresentado de maneira detalhada.

#### I. “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”

Componente Principal:

- Provisão Habitacional Pública - Construção de novas unidades habitacionais

Componentes Complementares:

- Ações de Desenvolvimento Comunitário
- Assistência Técnica - Arquitetura e Engenharia
- Desenvolvimento Institucional

O Programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres” consiste em ampliar a oferta de unidades habitacionais prontas, adequadas e acessíveis à população de baixa renda, bem como ampliar as possibilidades para a aquisição habitacional voltada à demanda não atendida pelo mercado. Para tanto, o poder público deverá, segundo recomendações do PLANHAB, garantir aportes de subsídios totais no caso das famílias do Grupo de Atendimento 1, e parcial para aquelas do G2.



A produção pública de novas unidades deverá pautar-se na diversidade de tipologias a ser desenvolvida pelas ações de Assistência Técnica Arquitetura e Engenharia, que atendam à diversidade da demanda e incorporem tecnologias alternativas que viabilizem a construção sustentável do ponto de vista econômico, ambiental e social. Os projetos arquitetônicos e complementares deverão ser desenvolvidos através do componente de Desenvolvimento Institucional.

É importante que o poder público priorize a construção de novas unidades habitacionais próximas a áreas consolidadas do Município para que estas sejam integradas ao tecido urbano, possibilitando àquela futura população acesso à infraestrutura e saneamento, bem como aos equipamentos e ao ambiente urbano de qualidade.

A ampliação da capacidade de provisão habitacional pública de interesse social em Guarulhos deverá também considerar a articulação da atuação do Governo Municipal com a produção viabilizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, sendo essa uma ação estratégica de implementação do Programa.

O objetivo deste Programa é promover a oferta pública de unidades habitacionais prontas para atender prioritariamente à demanda habitacional identificada como déficit quantitativo, disperso no Município.

Para a viabilização deste Programa é especialmente importante a constituição de um banco de terras com potencial para o recebimento de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como a integração dos cadastros de demandas, e demais informações que vão compor a Estrutura de Informação Interna à SH – conforme previsto nas metas institucionais deste PLHIS.

**Ações Estratégicas:** (i) Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade que constam no Plano Diretor para alimentação de banco de terras públicas municipais para a construção de HIS; (ii) articulação com Governo Federal e Estadual para garantir recursos voltados à produção habitacional de interesse social; (iii) aprimoramento da qualidade dos projetos habitacionais, garantindo qualidade arquitetônica e diversidade de tipologias de acordo com as necessidades da população a ser atendida (iv) priorização da construção de unidades verticalizadas; (v) fomento e estabelecimento de convênios com instituições de pesquisa e ensino para a realização de estudos específicos sobre técnicas e tecnologias alternativas voltadas à construção sustentável.

**Grupos de Atendimento Prioritário:** Famílias que compõem o déficit quantitativo com rendimento mensal de até 3 salários mínimos. Pelo PLANHAB, este segmento corresponde às famílias que integram o Grupo de Atendimento 1, que não têm condições de acessar financiamento formal, e o Grupo de Atendimento 2, que têm condições de se comprometer com pagamento mensal regular e de acessar financiamento imobiliário, mas que necessitam de subsídio parcial para acessar a moradia.

## II. “Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos”

### Componente Principal:

- Regularização Jurídica de áreas públicas ou privadas

### Componentes Complementares:



- Atendimento Provisório - Auxílio Moradia e Moradia Temporária
- Assistência Técnica - Jurídica, Arquitetura e Engenharia, Contábil e Oferta de Material de Construção
- Ações de Desenvolvimento Comunitário
- Desenvolvimento Institucional

Em linhas gerais, a regularização jurídica tem por objetivo o reconhecimento da segurança individual da posse aos ocupantes, seja através da emissão de títulos de concessão de direito real de uso, concessão especial para fins de moradia, títulos de legitimação de posse, ou simplesmente, a possibilidade de registro de instrumento particular de compra e venda, transformando a propriedade informal, em formal. Na impossibilidade de titulação por tais meios, em áreas particulares, cabe a orientação para o ajuizamento de ações de usucapião.

O Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos tem como objeto prioritário de intervenção os assentamentos precários de baixa renda, visando assegurar, sempre que possível, a permanência da população nessas áreas por meio da regularização jurídica da posse ou da propriedade. O objetivo deste Programa é promover a regularização jurídica em áreas de interesse social, consolidadas ou em processo de consolidação, que não apresentem riscos à permanência da população ou que não comprometam a preservação ambiental, por meio da legalização da posse ou propriedade da terra aos moradores.

As ações no âmbito deste Programa devem ser estruturadas de maneira associada ao componente de Assistência Técnica, assegurando, ao longo do processo de regularização, assistência às famílias beneficiárias nas áreas jurídica, e técnica de arquitetura e engenharia, para que possam, coletiva e individualmente, promover melhorias nas suas habitações – inclusive com oferta de material de construção. O componente de atendimento provisório poderá ser utilizado para os casos que demandem remoções das famílias localizadas em áreas não consolidáveis do assentamento.

Concomitante às ações de regularização jurídica, o Governo Municipal deverá associá-las à prática de fiscalização sistemática, para o controle dos assentamentos precários sob condições de irregularidade. Visando garantir a contenção da expansão desses assentamentos precários no Município, também é bastante importante a produção pública de unidades habitacionais para os Grupos 1 e 2, impulsionada por outros programas, para viabilizar habitação acessível à população de baixa renda.

O Município deverá incorporar a este programa as ações de regularização já instituídas na SH realizadas pelo DAF, bem como, estabelecer as articulações junto ao Governo do Estado, dentro de programas de legalização e regularização e outros convênios firmados com a CDHU. Da mesma forma, o Município deve dar continuidade às articulações com o Governo Federal para a regularização de terras públicas ocupadas.

**Ações Estratégicas:** (i) Cadastramento e mapeamento dos assentamentos precários (com atualização contínua) demandantes de regularização jurídica; (ii) cadastramento sócioeconômico das famílias e definição de critérios para seleção das famílias que permanecerão na área a ser regularizada e das que serão removidas, com o devido encaminhamento habitacional (atendimento provisório até a



viabilização pelo poder público da unidade permanente); (iii) pesquisa documental da propriedade; (iv) uso do componente de Desenvolvimento Institucional para realização de todo e qualquer tipo de estudo e levantamento necessário para subsidiar o processo de regularização - como levantamento topográfico e planialtimétrico da área, cadastral dos domicílios, de terras públicas, demarcação urbanística, dentre outros; (v) inserção e atualização de dados referentes à regularização jurídica na *Estrutura de Informação Interna à SH* (a ser criada, conforme meta institucional deste PLHIS) e, posteriormente no *Sistema Municipal de Gestão do Planejamento*, quando implementado; (vi) garantia de agilidade na tramitação dos processos e nos procedimentos necessários à regularização jurídica; (vii) promoção da interlocução entre todos os agentes envolvidos na regularização jurídica, a fim de garantir a colaboração e a canalização dos esforços, incluindo ações entre os poderes executivo, judiciário e legislativo e entre diferentes instâncias de governo, e cartórios, e (viii) associação das ações de regularização com ações de fiscalização para impedir a expansão irregular destas áreas.

**Grupos de Atendimento Prioritário:** População moradora das áreas consolidadas ou em processo de consolidação que sejam objeto da regularização jurídica, prioritariamente as demarcadas como ZEIS A e L, demais assentamentos precários identificados ao longo do Diagnóstico do Setor Habitacional, e outros assentamentos que sejam levantados posteriormente ou diagnosticados nas revisões do PLHIS.

### III. “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”

#### Componentes Principais:

- Urbanização - Simples ou Complexa
- Regularização Jurídica - áreas públicas ou privadas
- Provisão Habitacional Pública - Construção de novas unidades habitacionais (para remanejamento<sup>64</sup> e reassentamento<sup>65</sup>)

#### Componentes Complementares:

- Atendimento Provisório - Auxílio Moradia e Moradia Temporária
- Assistência Técnica - Jurídica, Arquitetura e Engenharia, Contábil e Oferta de Material de Construção
- Ações de Desenvolvimento Comunitário
- Desenvolvimento Institucional

De acordo com o Artigo 46, da Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009, que, além de dispor sobre o PMCMV, dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, “a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de

---

<sup>64</sup> Conforme conceito adotado pelo Ministério das Cidades: Remanejamento (relocação) trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou do assentamento precário que está sendo objeto de urbanização. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária.

<sup>65</sup> Conforme conceito adotado pelo Ministério das Cidades: Reassentamento (relocação) compreende a remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos dos assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis.



*modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.*

Segundo a mesma lei, e respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001), a regularização fundiária deverá observar os seguintes princípios: I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V - concessão do título preferencialmente para a mulher (Artigo 48 da Lei Federal 11.977/2009).

O Programa de Regularização Fundiária Integrada se propõe a atender de forma integral as necessidades e carências dos assentamentos precários consolidados e em processo de consolidação do Município, a partir da combinação de diferentes ações necessárias a este atendimento.

Este Programa tem como objeto de ações os assentamentos precários de interesse social (loteamentos irregulares e clandestinos e núcleos de ocupação irregular), visando garantir a segurança e permanência da população residente por meio da regularização jurídica e urbanização da área, bem como, da provisão habitacional para os casos de remanejamento – com atendimento provisório dessas famílias até a viabilização da unidade permanente – e assistência técnica para melhoria das habitações consolidadas. É importante que estas intervenções estejam também associadas a programas da PMG para a recuperação ambiental das áreas não consolidáveis.

O Programa de Regularização Fundiária Integrada deverá ser composto por ações voltadas aos diferentes tipos ou situações de irregularidade identificadas no Município, definindo estratégias de ação e procedimentos adequados de acordo com a especificidade de cada assentamento.

Segundo a Lei Federal, o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público (Artigo 54 da Lei Federal 11.977/2009).

Para a integração destes assentamentos à cidade, é importante que as ações de urbanização estejam também associadas às demais ações setoriais da PMG: implantação de equipamentos públicos de educação, saúde e lazer, bem como, de integração aos serviços urbanos<sup>66</sup>.

O trabalho técnico social ao longo do processo de regularização fundiária se coloca como fator de fundamental importância para que a população local se aproprie e compartilhe da gestão do processo. Também neste sentido, as ações de desenvolvimento comunitário (componente deste programa) se colocam neste programa. O componente de assistência técnica, que integra também este

---

<sup>66</sup> No caso da regularização fundiária de interesse social, é permitida a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. (Artigo 55, Parágrafo Único da Lei Federal 11.977/2009).



programa, é de grande importância para a melhoria da qualidade de vida da população local, através da melhoria das moradias e componente ao qual as famílias podem acessar de forma coletiva ou individual.

Visando garantir o controle e a contenção da expansão dos assentamentos precários sob condições de irregularidade, a regularização fundiária deverá estar intimamente articulada às ações de fiscalização das áreas e o cadastramento das famílias.

**Ações Estratégicas:** (i) pesquisa documental da propriedade; (ii) cadastramento sócioeconômico das famílias, levantamento cadastral dos domicílios e definição de critérios para seleção das famílias que permanecerão na área a ser regularizada e das que serão removidas, com o devido encaminhamento habitacional; (iii) restituição aerofotogramétrica da base cartográfica ou levantamento topográfico planialtimétrico cadastral; (iv) demarcação urbanística; (v) cadastramento das terras públicas, a partir de levantamento dos próprios municipais, distinguindo os que são bens dominiais e os que são bens de uso comum do povo; (vi) atualização e inserção de dados no Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, previsto pelo Plano Diretor; (vii) orientação, quando necessário, para organização jurídica da população em associações a fim de facilitar as negociações entre os atores; (viii) promoção da interlocução entre todos os agentes envolvidos na regularização fundiária a fim de garantir a colaboração e a canalização dos esforços voltados à regularização, incluindo ações entre Secretarias, entre os poderes executivo, judiciário e legislativo e entre diferentes instâncias de governo; (ix) garantia de agilidade na tramitação dos processos e nos procedimentos necessários à regularização; (x) articular a regularização jurídica à urbanística (intervenções físicas no território), à melhoria física das habitações e à ações de cunho social (capacitação, geração de emprego e renda); (xi) promover junto ao Governo Federal a articulação para cessão de áreas públicas federais para programas de regularização; (xii) elaboração de parâmetros gerais para os planos de urbanização nas ZEIS A e L.

**Grupos de Atendimento Prioritário:** População de baixa renda residente em áreas não urbanizadas, em processo de urbanização ou já urbanizadas (mas que necessitam de melhorias), prioritariamente nas demarcadas como ZEIS A e L, e demais assentamentos precários identificados ao longo do Diagnóstico do Setor Habitacional, bem como, outros assentamentos que sejam levantados posteriormente ou diagnosticados nas revisões do PLHIS.

#### **IV. “Programa de Desenvolvimento Institucional”**

Componente principal:

- Desenvolvimento Institucional

Diante das diversas ações necessárias para a viabilização dos programas para o setor habitacional apontadas pelo Diagnóstico do Setor Habitacional e explicitadas neste Plano como Metas Institucionais e Normativas – dentre elas, a elaboração de leis específicas, revisão de legislações, fortalecimento do sistema de planejamento e criação de sistema de informações interno a SH, adequação de recursos humanos, elaboração de estudos técnicos específicos – se faz necessária a



constituição de Programa de Desenvolvimento Institucional que implique no fortalecimento do setor responsável pela implantação da política habitacional de interesse social do Município.

Para tanto, é primordial a ampliação da capacidade de planejamento, elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação, administrativa e de gestão da questão habitacional no Município. De modo que, são imprescindíveis investimentos em ações de Desenvolvimento Institucional de forma continuada, buscando instrumentalizar o Município para gerir as demandas habitacionais e o desenvolvimento urbano, além de aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura.

O Programa de Desenvolvimento Institucional tem por objetivos ampliar a capacidade administrativa do Governo Municipal, fortalecendo-o para que se estruture, complemente e modernize seus instrumentos de gestão, a fim de implementar e gerir programas habitacionais por meio de investimentos em recursos humanos, materiais, logísticos e financeiros; bem como, promover a capacitação continuada das representações da sociedade civil nos conselhos, em especial aqueles integrantes do Conselho Municipal de Habitação e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, e outros canais de participação. Este programa também objetiva adequar os recursos humanos e equipamentos do órgão responsável pela implementação da política habitacional ao novo aporte de programas e sistema de gestão e monitoramento propostos por este PLHIS; bem como, instituir uma *Estrutura de Informação Interna* à SH – conforme meta institucional deste PLHIS -, para alimentação, do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, previsto pelo Plano Diretor, quando implantado.

Este Programa consiste em ações voltadas ao aprimoramento das capacidades organizacional, operacional e gerencial dos agentes públicos e sociais, órgãos e instituições vinculadas ao setor habitacional, a fim de viabilizar a estruturação, o planejamento, a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento e a avaliação da Política Habitacional do Município de Guarulhos, voltada prioritariamente à Habitação de Interesse Social – foco deste PLHIS.

**Ações Estratégicas:** (i) Capacitar e formar os agentes promotores habitacionais públicos (técnicos e gestores) e sociais para exercerem suas respectivas funções; (ii) apoiar a constituição de associações vinculadas ao setor habitacional; (iii) implantar *Estrutura de Informação Interna* à SH, para alimentação do *Sistema Municipal de Gestão do Planejamento*, previsto pelo PDDUES, quando implantado; (iv) realizar e apoiar a elaboração e desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos, planos específicos que dêem suporte e viabilizem a implementação da Política Municipal de Habitação – como o estudo de vazios urbanos para a gravação de ZEIS-G e elaboração do Banco de Terras; (v) realizar a elaboração e revisão de leis específicas apontadas como Metas Normativas por este PLHIS, e (vi) formatar os Programas Habitacionais propostos, com base na participação social, a fim de viabilizar a Política Municipal de Habitação.

**Público Alvo do Programa:** Administração governamental municipal; instituições e representantes de segmentos da sociedade que compõem o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação,



Conselho de Habitação, Conselho de Desenvolvimento Urbano, bem como associações vinculadas à promoção habitacional.

## V. “Assistência Técnica e Melhoria Habitacional”

### Componentes Complementares:

- Assistência Técnica - Arquitetura e Engenharia, Orientação para organização para produção por autogestão, Oferta de Material de Construção, Contábil e Jurídica.

O Programa de “Assistência Técnica e Melhoria Habitacional” tem como objetivo qualificar o atendimento habitacional, garantindo a prestação de serviços de assistência técnica pública gratuita às famílias de baixa renda, de forma individual ou organizadas em associações ou condomínios, que tenham experiência em autopromoção habitacional e em obras de melhorias no imóvel, bem como àquelas famílias que pretendem construir sua própria unidade habitacional e/ou regularizar a propriedade da terra e da edificação.

Nota-se que este programa engloba as ações de assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, asseguradas pela Lei Federal n° 11.888/2008 às famílias de baixa renda. Porém, suas atribuições são mais abrangentes, consistindo na oferta de assistência técnica pública gratuita para os serviços de arquitetura, engenharia e orientação contábil para a construção, reforma ou ampliação de moradias, além de oferecer a orientação para regularização jurídica do imóvel (terra e edificação).

A assistência técnica para a produção habitacional por autogestão, além de garantir a qualidade do produto — escolha dos materiais e técnicas construtivas, implantação no lote, conforto termo acústico, etc. —, deverá apoiar a organização das famílias em associações e a capacitação das mesmas para realizarem a gestão do empreendimento.

Do ponto de vista da melhoria nas habitações existentes, os serviços de assistência técnica prestados visam reverter o quadro de inadequação de unidades habitacionais construídas em sua maioria à revelia de planejamento, ignorando critérios de salubridade, utilizando-se de materiais e técnicas construtivas inadequadas e de muita baixa qualidade.

A orientação para a construção, reforma e ampliação das moradias, bem como a oferta de materiais de construção, será dada àquelas famílias interessadas em tais intervenções, cujo terreno esteja em situação regular ou em processo de regularização jurídica.

**Ações Estratégicas:** (i) Promover assistência técnica para famílias de baixa renda — de forma individual ou organizadas em associações ou condomínios, que tenham experiência na autopromoção, na reforma, ampliação e na produção habitacional por autogestão — buscando soluções arquitetônicas, urbanísticas e técnicas adequadas, de baixo custo e de qualidade; (ii) promover assistência jurídica às famílias de baixa renda, organizadas ou não, para regularização fundiária; (iii) prestar assistência contábil para controle e uso dos recursos financeiros em empreendimentos habitacionais promovidos por autogestão; (iv) promover parcerias e convênios com instituições de ensino e de pesquisa, bem como com centros profissionalizantes para a capacitação profissional de



indivíduos beneficiários dos Programas aqui propostos em áreas afins à habitação; (v) apoio à organização coletiva e associativa, visando à gestão de empreendimentos habitacionais produzidos por autogestão; (vi) elaboração de projetos arquitetônicos e apoio técnico para acompanhamento de obras; (vii) elaboração de cartilhas e realização de palestras para moradores de assentamentos precários, a fim de conscientizá-los sobre questões construtivas, ambientais, de saneamento e saúde.

**Grupos de Atendimento Prioritário:** Prioritariamente famílias de baixa renda, que integram os Grupos de Atendimento 1 e 2; e associações habitacionais, movimentos e outras organizações coletivas.

## VI. “Locação Social em Parque Público”

### Componente Principal:

- Provisão Habitacional Pública - Construção de Novas UHs e Reabilitação de edifícios vazios

### Componentes Complementares:

- Ações de Desenvolvimento Comunitário
- Desenvolvimento Institucional

O Programa de Locação Social em Parque Público consiste em uma interessante alternativa para o atendimento do déficit habitacional por novas moradias, atendendo às diversidades da demanda no Município. Tendo como objetivo assegurar o acesso à moradia para população de baixa renda por meio da oferta de unidades habitacionais públicas destinadas à locação, cujo valor do aluguel seja compatível com as suas condições financeiras, de modo a possibilitar o atendimento da população com dificuldade de acesso às linhas existentes de financiamento, além de possibilitar a permanência da população de baixa renda residente em áreas da cidade providas de infra-estrutura e serviços básicos, portanto, com alto valor da terra ou em processo de valorização imobiliária.

Este Programa apresenta algumas vantagens: permite uma mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência por motivos diversos como, por exemplo, melhor aproveitamento das oportunidades de trabalho; bem como, possibilita o uso do imóvel por outras famílias uma vez que o beneficiário obtenha aumento na sua renda, por exemplo, se afastando do perfil de atendimento. Desta forma, também é importante a associação deste programa com outros da PMG, em especial aqueles voltados para o desenvolvimento social – como capacitação profissional, geração de renda, etc. – no sentido de incentivar esta mobilidade social.

A Locação Social em Parque Público está sendo proposta para o Município de Guarulhos como um Programa Piloto. De modo que, se fazem necessários estudos prévios a sua implantação para a verificação de sua aplicabilidade no Município, bem como, da viabilidade econômica para construção e manutenção dos imóveis (estabelecido entre as metas institucionais deste PLHIS), através da disponibilidade de recursos do Governo Federal e Estadual para subsídio.

O entendimento e reconhecimento desta modalidade de atendimento enquanto um programa habitacional e não de assistência é condição primeira para fortalecê-lo e, é desta forma que a implantação do programa deve ser conduzida.



Este tipo de programa é indicado pelo PLANHAB para municípios com centros urbanos mais dinâmicos. Sendo Guarulhos um município do Tipo A, este possui indicação para tal programa. Embora a locação social seja uma proposta que possa ser estudada para diferentes contextos urbanos, deve ser aplicada prioritariamente nas áreas consolidadas onde há significativas concentrações de demandas por moradias alugadas e onde o preço de aquisição dos imóveis residenciais é alto para as famílias de baixa renda.

Trata-se do atendimento às famílias de baixa renda, inseridas nos Grupos de Atendimento 2 com capacidade de pagamento de aluguel em unidades que permanecem sendo do poder público, ou podem ser construídas em parque público municipal (reforma de imóveis ou construção de novas moradias) não alienável, reservadas em empreendimentos habitacionais de promoção pública. As unidades podem ser construídas dentro do Programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”.

A produção de novas unidades habitacionais também pode ocorrer por meio de reforma ou reciclagem de imóveis vazios — públicos ou adquiridos pelo poder público — se mostra opção interessante para a Locação Social onde podem ser exploradas diferentes tipologias habitacionais para as diferentes demandas da população. Os edifícios podem apresentar usos mistos, com térreos e sobrelojas comerciais ou de serviço sob pavimentos residenciais. O uso comercial do térreo, além das garagens e estacionamentos, pode viabilizar a manutenção dos condomínios, gasto que muitas vezes inviabiliza o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais verticalizadas. Uma parte significativa da demanda para as moradias em áreas urbanas centrais é constituída por famílias menores, idosos e pessoas sozinhas, o que justifica a produção de partes das novas unidades centrais com áreas menores. Da mesma forma, pode-se aproveitar para fazer unidades de diferentes arranjos espaciais, adequadas aos diferentes tipos de família. (PLANHAB, 2008)

No entanto, a reabilitação de imóveis vazios necessita, ainda, prévio estudo para levantamento e mapeamento dos imóveis vazios na cidade; estudos de viabilidade técnica e econômica para reforma dos imóveis vazios com destinação à habitação de interesse social, estudos que abordem tecnologias apropriadas, identificação de patologias estruturais nos imóveis vazios e *know-how* específico para operações de reforma; estudo para adequação de normas e parâmetros para reforma de imóveis vazios destinados à habitação de interesse social.

Os valores de aluguel para os casos de atendimento provisório e os critérios que priorizam este tipo de atendimento, serão definidos por resolução do Conselho Municipal de Habitação, considerando a capacidade de pagamento e a faixa de renda das famílias beneficiárias. A viabilização das unidades pode ser feita através dos mesmos recursos disponíveis para os Programas de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres” e “Requalificação e Regularização de Conjuntos Habitacionais”.



Neste PLHIS, o Programa de Locação Social em Parque Público, está previsto supondo que possa ser conduzido um projeto piloto — com pequena abrangência<sup>67</sup> — para essa modalidade de atendimento. Decorrido um período de avaliação do projeto piloto, o Programa deve ser formalizado mediante lei específica, na qual seja prevista a destinação de recursos públicos para sua realização.

**Ações Estratégicas:** (i) Estudo de viabilidade em UHs produzidas em empreendimentos habitacionais previstos no Município; (ii) Constituição e ampliação do parque/estoque imobiliário habitacional público a ser destinado para locação social, por meio da reabilitação do estoque de imóveis vazios existentes (reforma/reciclagem com transformação de uso), da aquisição, da produção de imóveis para locação social e utilização de imóveis vazios e subutilizados; (iii) realização de levantamento para quantificar e caracterizar terrenos e imóveis urbanos vazios nas áreas consolidadas da cidade; (iv) acompanhamento social — definição de critérios para seleção da demanda, capacitação dos moradores para a gestão condominial do parque imobiliário e para a administração e manutenção da edificação e das áreas de uso coletivo —, e (v) realização de estudos para definição de modelos de gestão condominial.

**Grupos de Atendimento Prioritário:** População de baixa renda do Grupo de Atendimento 2, que não tem acesso às linhas e programas de financiamento habitacional; grupos específicos (a serem definidos com o Conselho de Habitação) como idosos, portadores de necessidades especiais, e os segmentos da população que necessitam de maior mobilidade, como estudantes, trabalhadores informais e transitórios

## VII. “Programa de Apoio à Produção Privada”

### Componentes Complementares:

- Assistência Técnica - Arquitetura e Engenharia, Orientação para organização para produção por autogestão e Oferta de Material de Construção
- Ações de Desenvolvimento Comunitário
- Desenvolvimento Institucional

Embora este Plano seja focado no atendimento ao déficit habitacional de interesse social (voltado às famílias de baixa renda), há que se enfatizar a necessidade da Política Habitacional do Município em apoiar, também, ações que visam equacionar o atendimento à demanda de Habitação de Mercado Popular (HMP), para famílias de renda média baixa (considerando que as famílias integrantes dos Grupos de Atendimento G2, G3, G4 e G5, já possuem alguma capacidade de pagamento). A dinâmica da promoção imobiliária de mercado exerce impacto sobre o acesso à habitação pelas famílias de baixa renda, nesse sentido, o incentivo ao investimento privado voltado às faixas de renda de mercado popular deverá contribuir para priorizar o direcionamento de recursos públicos subsidiados para famílias enquadradas nas menores faixas de renda.

---

<sup>67</sup> A depender do estudo de viabilidade e a partir do PPA subsequente, o Projeto Piloto deve ser formulado, tendo como abrangência cerca de 5% do total das unidades produzidas no âmbito do programa de provisão habitacional, pelo período de um ano.



Desta forma, e diante do grande déficit habitacional do Município e do limite de investimentos do setor público na produção de novas unidades habitacionais, é importante que se estimule e apóie os agentes promotores privados e os agentes de natureza social – organizados em movimentos e associações comunitárias, vinculadas ao setor habitacional ou movimentos de moradia – na produção de empreendimentos habitacionais para famílias de baixa e média baixa renda.

Em nível federal, o Sistema Nacional de Habitação – principal instrumento da Política Nacional de Habitação – está estruturado de maneira a buscar o equacionamento do atendimento habitacional de segmentos de baixa e de média baixa renda, por meio do Subsistema de Mercado Popular (HMP) e do Subsistema de Habitação de Interesse Social (HIS)<sup>68</sup>.

O Programa de Apoio à Produção Privada tem por objetivo incentivar e apoiar a produção de novas unidades habitacionais por agentes promotores privados, movimentos de moradia, associações comunitárias vinculadas ao setor habitacional, destinada às famílias de baixa (HIS) e média baixa renda (HMP), potencializando o atendimento da demanda habitacional do Município, e priorizando o direcionamento de recursos públicos subsidiados para as menores faixas de renda.

A atuação do Governo Municipal junto ao agente promotor de natureza social deverá assegurar também o apoio à produção por autogestão de unidades habitacionais, podendo se dar em regime de mutirão ou por meio de contratação pela entidade de serviços para a execução das obras do empreendimento habitacional.

A presença do componente de Assistência Técnica neste Programa visa garantir qualidade ao empreendimento, ao projeto arquitetônico e urbanístico e, fortalecimento dos agentes promotores para gerirem e realizarem a manutenção do empreendimento habitacional de interesse social. Da mesma maneira, o componente Desenvolvimento Institucional deve viabilizar os estudos para construção de banco de dados necessários à ação.

**Ações Estratégicas:** A Prefeitura Municipal de Guarulhos, por meio da Secretaria de Habitação, deverá promover ações específicas de acordo com a natureza dos agentes promotores.

Com relação à atuação junto ao agente promotor privado, o Poder Público deve (i) apoiar ou estabelecer parcerias para a produção de novas unidades habitacionais, por meio do apoio à obtenção de financiamentos públicos (com recurso federal ou estadual) para a produção privada de empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (HIS) e de Mercado Popular (HMP); (ii) do estabelecimento de rotinas e/ou procedimentos especiais que priorizem a análise para aprovação de projetos, para viabilização desses empreendimentos; (iii) da definição de critérios para seleção das famílias a serem beneficiadas pelos empreendimentos.

Quanto a sua atuação junto ao agente promotor de natureza social, a Prefeitura pode (iv) estabelecer parcerias com estes, visando facilitar a viabilização de projetos habitacionais gerenciados

---

<sup>68</sup> Neste sentido, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal, por meio do qual grande aporte de recursos vem sendo alocado para viabilizar habitação destinada a estes dois segmentos ou subsistemas. Com isto, o PMCMV deverá atender famílias com renda de até 10 salários mínimos, tendo a faixa de 0 a 3 salários, a possibilidade de subsídio integral. Para esta última faixa de renda, há a necessidade de incentivo por parte do Governo Municipal para a viabilização dos empreendimentos, seja através do cadastramento e da seleção dos beneficiários, seja através da indicação e viabilização dos terrenos destinados às construções.



ou empreendidos pelos mesmos, contribuindo por meio de assessoria para obtenção de financiamentos federais e estaduais; (v) financiamento e/ou execução de obras de infraestrutura nos empreendimentos realizados por estes agentes através de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; (vi) assessoria técnica para promover a aprovação dos empreendimentos ou sua regularização fundiária; (vii) realização de consulta aos movimentos por moradia e demais associações vinculadas ao setor habitacional para a incorporação de suas demandas aos empreendimentos habitacionais financiados na cidade por meio de alguns Programas; e (viii) elaboração de lei específica que estabeleça a isenção de taxas e emolumentos relativos aos procedimentos administrativos necessários à viabilização dos projetos realizados através deste programa.

**Público Alvo do Programa:** Agentes promotores privados e agentes promotores de natureza social (entidades privadas sem fins lucrativos) organizados em associações comunitárias vinculadas ao setor habitacional, ou ainda, movimentos de moradia, visando à produção habitacional de HIS e HMP.

## **5. Metas Institucionais e Normativas para a Implementação do PLHIS**

Este capítulo aponta as metas de natureza institucional e normativa para encaminhamento da Política de Habitação de Guarulhos, no período previsto de vigência (2011- 2025). Estas metas, a comporem o PLHIS, são elencadas a partir da verificação das questões institucionais e normativas preponderantes, bem como das demais definições referentes aos objetivos, diretrizes e programas propostos para sua implementação.

### **5.1. Questões Institucionais Relevantes para a Implementação do PLHIS**

O entendimento das questões institucionais da administração pública municipal, apresentadas no Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos, leva a apontamentos importantes para a viabilização do PLHIS. Neste sentido, segue sua análise que servirá de subsídio para a definição das metas institucionais.

#### **Quadro Institucional**

O quadro institucional da Prefeitura Municipal de Guarulhos é a base que define grande parte da capacidade de planejamento e de implementação da Política Habitacional no Município. Desde sua última atualização, em Julho de 2010, a estrutura administrativa do executivo municipal está organizada em 17 Secretarias.

Atualmente, a Secretaria de Habitação, criada pela Lei Municipal nº 5.882/2003, tem a finalidade específica de coordenar a elaboração e a implementação dos planos e projetos habitacionais, além da regularização fundiária no Município. Entre as atribuições dos três departamentos que estruturam esta secretaria, destacam-se: o Departamento de Desenvolvimento Habitacional como responsável pela implementação das diretrizes da Política Habitacional e pelo planejamento, coordenação, desenvolvimento e implantação de projetos urbanísticos e habitacionais de interesse social; o Departamento de Assuntos Fundiários como encarregado pelo desenvolvimento da regularização fundiária nos assentamentos habitacionais irregulares e clandestinos e pela elaboração de procedimentos e estudos com vista à adequação da função social da propriedade e do espaço urbano; assim como cabe ao Departamento de Ação Comunitária promover e organizar a participação da comunidade nas ações de urbanização de núcleos habitacionais, melhorias urbanísticas e na construção de moradias, através de cooperativas e associações habitacionais.

O Diagnóstico do Setor Habitacional aponta que a Secretaria de Habitação esteja suficientemente estruturada para desenvolver suas atuais atribuições, no entanto, considerando as novas demandas da execução dos programas propostos por este PLHIS, se faz necessária a capacitação de pessoal, bem como a otimização dos recursos humanos, considerando inclusive, a necessidade de ampliação da equipe. Neste sentido, caberá, por parte da Prefeitura Municipal de Guarulhos, uma análise mais aprofundada dos cargos que venham a ser demandados por uma atuação



potencializada do setor habitacional. Para ampliar a capacidade de gestão da Secretaria de Habitação também é necessário que haja um incremento de investimentos em desenvolvimento institucional.

Outras cinco secretarias municipais assumem competências que complementam as ações da Secretaria de Habitação, quais sejam: Secretaria de Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Obras; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Secretaria do Meio Ambiente; e Secretaria de Finanças; além da autarquia municipal de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Neste sentido, é importante promover a articulação entre elas, através da implementação de procedimentos e instâncias de debate pressupondo o envolvimento dos técnicos dos setores afins para a construção conjunta do planejamento urbano, considerando a habitação de interesse social como um de seus componentes.

### **Desenvolvimento Institucional**

O Plano Diretor, Lei nº 6.055/2004<sup>69</sup>, prevê a criação do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento para articular as políticas, estratégias, ações e investimentos públicos e incorporar a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Entre os órgãos responsáveis pela gestão e planejamento deste Sistema estão o Conselho Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e seus respectivos fundos, que integram o Sistema, juntamente com planos setoriais e outros instrumentos previstos na Lei do Plano Diretor.

A criação de uma ferramenta que permita a gestão da informação através de um banco de dados relativos à questão habitacional — a exemplo do Banco de Terras e do Cadastro de Demanda Habitacional — faz-se fundamental no sentido de ampliar a gama de informações do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento e integrar o setor de habitação com as demais políticas setoriais. Esta Estrutura de Informação Interna à Secretaria de Habitação deve ser continuamente alimentada com dados atualizados a fim de subsidiar a Política Municipal de Habitação, bem como criar instrumentos necessários para sua avaliação e monitoramento.

### **Participação e Controle Social**

A representação popular na gestão pública é promovida através de instâncias que privilegiam formas de participação e controle social que propiciam a troca de informações sobre matérias relevantes e o debate com a administração pública, bem como o exercício da cidadania. Assim, ressalta-se a importância dos Conselhos — de Habitação, Gestor do Fundo Municipal de Habitação, de Desenvolvimento Urbano e Gestor de Zona Especial de Interesse Social — enquanto mecanismos de institucionalização e do Orçamento Participativo, através da participação popular no processo de elaboração orçamentária do Município.

O Fundo Municipal de Habitação, criado em 2000 e regulamentado em 2007, atualmente está sob a administração e gerência do Conselho Gestor do Fundo de Habitação, composto por integrantes da Secretaria de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação. Desta forma, a aplicação dos seus

---

<sup>69</sup> Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, Lei Municipal nº 6.055 de 30 de dezembro de 2004.



recursos fica sujeita às diretrizes e normas da Secretaria, mediante aprovação do Conselho Gestor, das quais se destacam: aquisição de áreas e material de construção, além de execução de obras ou serviços necessários ao desenvolvimento de programas de habitação de interesse social; financiamento de imóveis prontos; e projetos de habitação popular para entidades comunitárias. Complementando as ações do Fundo Municipal de Habitação, o Município conta ainda com o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado em 2004 pelo Plano Diretor e regulamentado em 2007, que oferece suporte financeiro aos programas e ações relacionados ao desenvolvimento urbano do Município, visando a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, no que couber.

Segundo indicação da Política Nacional de Habitação, cabe ao poder público dar suporte aos membros dos Conselhos promovendo sua capacitação continuada, assim como garantir a discussão da questão habitacional com a sociedade, através da continuidade do sistema de Conferências da Cidade e de Habitação como parte do processo de formação dos quadros institucionais e fortalecimento das instâncias representativas.

Segundo o PLANHAB é fundamental que se estabeleça uma regulação básica de atuação das associações e cooperativas por parte do Município, que, entre outros aspectos, defina as condições e critérios em que serão promovidas as parcerias com o setor público municipal para viabilização dos empreendimentos de habitação de interesse social, e oriente para a adequação à viabilização de convênios com recursos FNHIS, repassados diretamente, bem como, as prestações de contas decorrentes.

Em Guarulhos, o histórico de atuação cooperativada ou associativa no setor habitacional, desde a década de 1970 tem como questão central a luta pela democratização da terra. No início, a ação dos movimentos se traduzia em organizar ocupações de terras ociosas do município para fins de moradia e atualmente se dá pelo direito à regularização fundiária das áreas ocupadas.

No que se refere à produção de novas habitações, nota-se um número significativo de empreendimentos promovidos através de parcerias entre os movimentos organizados por moradia e o Governo Estadual, ocorridos no final da década de 1990 e início da década de 2000, e mais recentemente com o Governo Federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade entidades.

Os agentes promotores locais de natureza social (associações e cooperativas habitacionais) que atuam no setor Habitacional de Mercado Popular e de Interesse Social no Município, podem requerer apoio institucional, através da provisão de assistência técnica, a ser instituída por Lei específica em consonância com a lei federal de assistência técnica gratuita para população de baixa renda (Lei n° 11.888/2008) - conforme proposta como ação municipal de apoio aos programas deste PLHIS.

## **5.2. Questões Normativas Relevantes para a Implementação do PLHIS**

O Diagnóstico do Setor Habitacional de Guarulhos analisou a base normativa do Município referente às questões urbanísticas e habitacionais e demais legislação relativa ao tema. De modo que,



este PLHIS foi elaborado com base e em consonância com aquilo que é estabelecido pela base normativa do município de Guarulhos.

A seguir, destacamos algumas questões que necessitam ser equacionadas e encaminhadas para que seja possível a viabilização do que é proposto por este Plano.

### **Definições do Plano Diretor para a Política Urbana e Habitacional**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social – Lei nº 6.055/2004 – prevê a elaboração por parte do Poder Público de um Plano Diretor de Habitação, que em consonância com esse (i) delimitará as ZEIS; (ii) implantará um sistema de informações sobre as demandas habitacionais e sobre as áreas ocupadas irregularmente; (iii) revisará os parâmetros gerais dos loteamentos habitacionais nas macrozonas; e (iv) estabelecerá acordos de cooperação técnica entre os órgãos envolvidos (Art. 82 da Lei nº 6.055/2004).

• **Instrumentos do Estatuto das Cidades** - No que diz respeito à Política Urbana de Guarulhos, a Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor prevêem alguns instrumentos urbanísticos que objetivam assegurar o direito à cidade e a função social da propriedade.

Entre os instrumentos jurídicos e administrativos previstos pela legislação vigente no Município estão: parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo; a transferência do direito de construir; o direito de preferência para aquisição de imóveis ou preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, as operações urbanas consorciadas interligadas; os consórcios imobiliários; as concessões de direito real de uso e especial para fins de moradia; e a aplicação do IPTU progressivo no tempo. De todos estes instrumentos, apenas o de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi regulamentado e vem sendo utilizado no Município através da emissão de títulos administrativos.

Neste sentido, faz-se necessária a elaboração de legislação específica que regule os instrumentos do Estatuto da Cidade, previstos no Plano Diretor, balizando parâmetros e condicionantes para sua efetiva aplicação.

• **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** - A criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>70</sup> pelo Plano Diretor se apresenta como um importante instrumento para viabilizar a implementação da Política Habitacional de Interesse Social no Município. Em Guarulhos, as ZEIS foram classificadas em três categorias, por necessitarem de tipos de intervenções diferenciadas, quais sejam: ZEIS-A são áreas de núcleos habitacionais consolidados; ZEIS-L são áreas de loteamentos irregulares ou clandestinos consolidados; e ZEIS-G são áreas livres ou glebas de terra subutilizadas, aptas a receber programas habitacionais de interesse social. As ZEIS-A e ZEIS-L do Município foram, posteriormente, identificadas em mapas da Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo.

---

<sup>70</sup> Segundo descrito no Art. 30 do Plano Diretor, as “Zonas Especiais de Interesse Social compõem-se de áreas onde é necessário promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais com população de baixa renda existentes e consolidados, bem como de áreas livres que possibilitem o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social”.



Porém, em Guarulhos ainda não foi estabelecida uma legislação específica que define os índices e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo. Todavia, em fevereiro de 2011, foi aprovada a Lei Municipal 6.804/2011, que trata da regularização fundiária e altera os encaminhamentos dos processos de regularização de assentamentos urbanos irregulares consolidados cuja população seja, predominantemente, de baixa renda do Município.

Apesar de estarem previstas no Plano Diretor, as ZEIS-G não foram demarcadas pela LUOPS no intuito de garantir reserva de áreas destinadas ao uso para HIS. Desta forma, estas áreas também devem ser objeto de lei específica que as crie individualmente, visto que, em geral estarão vinculadas a implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Até o momento, três leis específicas de ZEIS foram aprovadas, em 2008 foram delimitadas e regulamentadas por lei específica as ZEIS-A, ZEIS-L e ZEIS-G dos bairros Sítio São Francisco e Marcos Freire e a ZEIS-G no Bairro Jardim Paraíso e posteriormente, em 2009 o mesmo processo ocorreu para a ZEIS-A do bairro Jardim Nova Ponte Alta.

Para que este importante instrumento seja utilizado de maneira adequada é necessário que sejam elaborados estudos específicos que subsidiem a demarcação das ZEIS-A, ZEIS-L e ZEIS-G e auxilie na elaboração da legislação específica, que deve definir os índices e parâmetros para a produção de HIS no município, conforme prevê o Plano Diretor.

#### **Programas Municipais de Habitação de Interesse Social e Critérios de Priorização**

A Lei nº 3.768 de 08 de maio de 1991 autoriza a administração pública municipal a desenvolver Programas de Habitacionais de Interesse Social, conforme o disposto na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social. Neste sentido, esta lei se propõe a estabelecer os critérios de priorização no atendimento e distribuição de unidades habitacionais produzidas por estes programas para famílias que apresentem renda familiar de até cinco salários mínimos; que precisam ser removidas em decorrência de situação de risco, desadensamento ou urbanização; ou que estejam estabelecidas a mais tempo no Município.

A Lei admite a dispensa de algumas exigências previstas na legislação edilícia e urbanística municipal para a consecução desses programas, que foram estabelecidas pelo Decreto nº 16.994/1992. Este decreto fixa normas técnicas especiais e parâmetros de ocupação para Programas Habitacionais de Interesse Social – tais como área mínima e fachada mínima dos lotes; número mínimo de unidades por empreendimento; tamanho mínimo dos compartimentos de unidades habitacionais; número máximo de pavimentos; entre outros – com o objetivo de regularizar os parcelamentos e construções existentes nas áreas invadidas e já consolidadas e legalizar os novos empreendimentos habitacionais de interesse social.

A Política Municipal de Habitação, estabelecida pela Lei nº 4.704 de 29 de maio de 1995, institui dez programas de provisão habitacional, melhoria da condição das moradias e ações complementares de caráter normativo, de apoio e de informação. Cada um desses programas é



detalhado pela Lei no sentido de estabelecer sua natureza, objetivos, grupos de beneficiários, formas de gerenciamento, elaboração e implantação.

Faz-se necessária a revisão das Leis nº 3.768/1991 e 4.704/1995, na perspectiva de adequar os Programas Habitacionais estabelecidos na legislação vigente à lógica de atuação sistemática e contínua da Prefeitura Municipal em torno da diversidade da demanda habitacional identificada, o Capítulo 5 deste PLHIS propõe nova estruturação dos mesmos para que estejam em consonância com o SNHIS.

### **Lei Municipal de Assistência Técnica**

Para facilitar o acesso à moradia adequada<sup>71</sup> para a população de baixa renda o Plano Diretor propõe a criação de programas, entre outros, de mutirão habitacional de interesse social; financiamento para aquisição de lote; e financiamento de material de construção. E, no intuito de viabilizar sua implementação, a mesma lei, permite que o Poder Público Municipal firme convênios com entidades da sociedade civil para a realização dos objetivos dos projetos habitacionais.

Assim, coerente com o Plano Diretor e com a Lei Federal nº 11.888/2008<sup>72</sup>, cabe ao Poder Público elaborar e aprovar legislação municipal de Assistência Técnica, que deverá atender as prerrogativas estabelecidas pelo Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional, desenhado neste PLHIS (item 4.3, V).

### **5.3. Metas Institucionais**

As metas institucionais a serem alcançadas no período de vigência deste PLHIS (2011 – 2025), tratam sobremaneira da reestruturação da Política Habitacional no Município, com especial atenção à habitação de interesse social. De modo que, são estabelecidas metas que tratam, dentre outras, da adequação dos recursos humanos da Secretaria de Habitação, do fortalecimento institucional da administração, da consolidação dos canais de participação da sociedade civil, da capacitação dos técnicos e representantes da sociedade civil, da implementação do sistema integrado de dados municipais e dos instrumentos de monitoramento e avaliação do PLHIS.

O quadro abaixo define as Metas Institucionais, incorporadas a este PLHIS, indicando a ação e seu tempo de execução:

---

<sup>71</sup> Segundo o parágrafo único do Art. 78 do Plano Diretor, Moradia adequada é uma “construção sólida e arejada, redes de água, esgoto, instalações sanitárias, drenagem, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, ruas pavimentadas, serviço de transporte coletivo e acesso aos equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura, lazer, comércio e serviços locais.”

<sup>72</sup> Lei que assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

**Quadro 5.1: Indicativo de Metas Institucionais**

| Ação  | Meta Temporal  |
|---|--|
| Realizar <b>estudos de vazios urbanos</b> aptos ao uso habitacional para subsidiar a demarcação de <b>ZEIS-G</b> no Município e alimentar Sistema Municipal de Gestão do Planejamento para criação de <b>Banco de Terras</b> .  | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Estudo realizado até Julho de 2012.  |
| Realizar <b>estudos específicos</b> para identificação de <b>loteamentos de interesse social</b> , que subsidie a inclusão ou exclusão de áreas definidas como ZEIS-L – como no caso das <b>ZEIS-L 11, 22 e 23</b> que não apresentam características de loteamento de interesse social | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Estudo realizado até Julho de 2012.  |
| Realizar <b>estudos específicos</b> das áreas de <b>núcleos de ocupação irregular</b> , que subsidie a revisão dos seus limites e a atualização das áreas definidas como <b>ZEIS-A</b> .  | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Estudo realizado até Julho de 2012.  |
| Realizar estudos de viabilidade para implantação do <b>Projeto Piloto</b> do Programa de <b>Locação Social em Parque Público</b> .  | <b>18 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Estudo de viabilidade realizado até Janeiro de 2013.   |
| Criar e implementar uma <b>Estrutura de Informação interna à SH</b> que subsidie a Política Municipal de Habitação pressupondo, entre outros, o Banco de Terras e o Cadastro da Demanda Habitacional, bem como instrumentos necessários para o seu monitoramento.                       | <b>24 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Sistema criado e implementado até Julho de 2013.   |
| Integrar a Estrutura de Informação interna à SH ao <b>Sistema Municipal de Gestão do Planejamento</b> , previsto pelo Plano Diretor, em momento oportuno.   | <b>6 meses</b> a partir da implementação do SMGP – Integração depende da implantação do SMGP.  |
| Realizar estudos de viabilidade para a criação de <b>Empresa Pública de Habitação</b> .   | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Estudo de viabilidade realizado até Julho de 2012.   |
| Promover a <b>articulação da SH com as demais Secretarias</b> , para viabilizar a implementação da Política Municipal de Habitação.   | <b>Imediata</b> e continuada a partir da aprovação deste PLHIS.  |
| Promover <b>capacitação continuada</b> dos técnicos da Prefeitura e das representações da sociedade civil nos conselhos - em especial aqueles integrantes do Conselho Gestor do FMHIS.  | <b>6 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS e continuada – Sistemática de capacitação criada e implementada até Janeiro de 2012.  |
| Adequar os <b>recursos humanos e equipamentos</b> da SH ao novo aporte de programas, sistema de gestão e monitoramento, propostos no PLHIS.   | <b>24 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS – RH e equipamentos adequados até Julho de 2013.   |
| Dar continuidade ao sistema de <b>Conferência da Cidade</b> e de <b>Conferência de Habitação</b> de Guarulhos, garantindo a discussão da questão habitacional com a sociedade.  | Continuidade a <b>cada 2 anos</b> – Próximas conferências devem ser realizadas no 2º semestre de 2011.   |
| Prever <b>revisão e atualização</b> das metas de atendimento dos programas anteriormente a cada PPA; bem como, após divulgação completa dos dados do Censo 2010 do IBGE.  | Continuidade a <b>cada 4 anos</b> a partir da aprovação deste PLHIS - Atualização das metas em 2013, 2017 e 2021.<br>Continuidade a <b>cada 10 anos</b> – Atualização dos dados do Censo IBGE 2010 e 2020. |

#### 5.4. Metas Normativas

Do ponto de vista normativo, para viabilizar as proposições do PLHIS, aponta-se a necessidade de algumas revisões na legislação vigente, bem como, a elaboração de leis específicas no Município. Nesse sentido, o quadro que segue define as Metas Normativas, indicando a ação e sua temporalidade de execução:

Quadro 5.2: Indicativo de Metas Normativas

| Ação  | Meta Temporal  |
|---|--|
| Elaborar legislação para revisar a Lei 6.253/2007, <b>grafar todas as ZEIS-A, ZEIS-L e ZEIS-G</b> , com orientações e parâmetros gerais de ocupação para empreendimentos de HIS e HMP, com orientação de percentuais de uso das áreas.                | <b>18 meses</b> a partir da finalização do estudo de vazios – até Janeiro de 2014.     |
| Elaborar legislação para <b>regulamentação dos instrumentos do Plano Diretor</b> , em conformidade com o <b>Estatuto da Cidade</b> , em especial aqueles indutores do desenvolvimento urbano que corroborem para a efetiva implementação deste PLHIS. | <b>18 meses</b> a partir da finalização dos estudos específicos – até Janeiro de 2014. |
| Elaborar legislação municipal em atendimento à Lei Federal de <b>Assistência Técnica</b> , regendo as ações previstas na Política Municipal de Habitação (Lei 4.704/1995) e do Código de Edificações (Lei 6.046/2004).                                | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - até Julho de 2012.                 |
| Elaborar legislação municipal para revisar os <b>Programas Municipais de Habitação de Interesse Social</b> , estabelecida pela Lei 3.768/1991.  | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - até Julho de 2012.                 |
| Elaborar legislação municipal para revisar a <b>Política Municipal de Habitação</b> , estabelecida pela Lei 4.704/1995.   | <b>12 meses</b> a partir da aprovação deste PLHIS - até Julho de 2012.                 |

As metas institucionais e normativas indicadas nos quadros acima serão viabilizadas através de recursos previstos no Programa de Desenvolvimento Institucional e estão diretamente relacionadas às estratégias de implementação do PLHIS, estabelecidas no próximo capítulo, sendo, de certa maneira, condição estruturante para sua viabilização.



## **6. Metas Físico-financeiras, Cenários e Estratégias de Implementação do PLHIS**

As metas físico-financeiras expressam o atendimento do déficit habitacional municipal, e devem ser perseguidos pelo PLHIS em seu período de vigência (2011-2025), por meio da quantificação da demanda habitacional e dos recursos necessários à consecução dos objetivos nele definidos. O alcance dessas metas, entretanto, está inerentemente condicionado ao encaminhamento das metas institucionais e normativas, anteriormente elencadas, como forma de garantir a capacidade de gestão do setor habitacional e o pleno desenvolvimento da Política Municipal de Habitação.

A elaboração dessas metas para o atendimento das necessidades habitacionais de Guarulhos<sup>73</sup> estrutura-se na comparação entre a receita orçamentária do Município destinada à área de habitação e os custos para atendimento do déficit habitacional – da produção habitacional (atual e projetada) e da regularização fundiária nos assentamentos precários. A partir desses dados, este Plano analisa a capacidade de atendimento do Município diante do déficit habitacional total, estabelecendo as metas e estratégias para a alocação de recursos em cada um dos Programas Habitacionais.

Ao final do capítulo, é feita uma simulação de possíveis cenários de atendimento do déficit habitacional, frente à capacidade de investimento do Município na área de habitação. A análise destes cenários permite estabelecer as estratégias de implementação da Política Habitacional, que são expressas nos cronogramas de metas institucionais, normativas e físicas.

### **6.1. Projeção da Receita Orçamentária Municipal e de Recursos para Habitação**

Para avaliar a capacidade de aportes de recursos futuros a serem aplicados na produção de HIS e na regularização fundiária dos assentamentos precários, será apresentado o histórico de investimentos feitos pela Prefeitura Municipal de Guarulhos no setor habitacional, bem como, a projeção da receita orçamentária para o período do PLHIS (2011-2025).

#### **6.1.1. Breve Histórico da Receita Orçamentária do Município e de Despesas com Habitação**

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, nos últimos sete anos (2002-2009), o município de Guarulhos dobrou sua receita orçamentária, partindo de 852,78 milhões em 2002, para atingir aproximadamente R\$ 2 bilhões em 2009. A média de crescimento real anual fica em torno de 7% ao ano, que significa uma receita média anual de R\$ 1,35 bilhões, auferindo um crescimento real acumulado de 48,77% no período. No entanto, este crescimento não ocorreu de maneira homogênea, ocorreram picos de crescimento da receita nos anos de 2006 e 2008, quando o crescimento real de recursos ficou na faixa dos 19% em cada ano (ver Tabela 02 do Anexo).

---

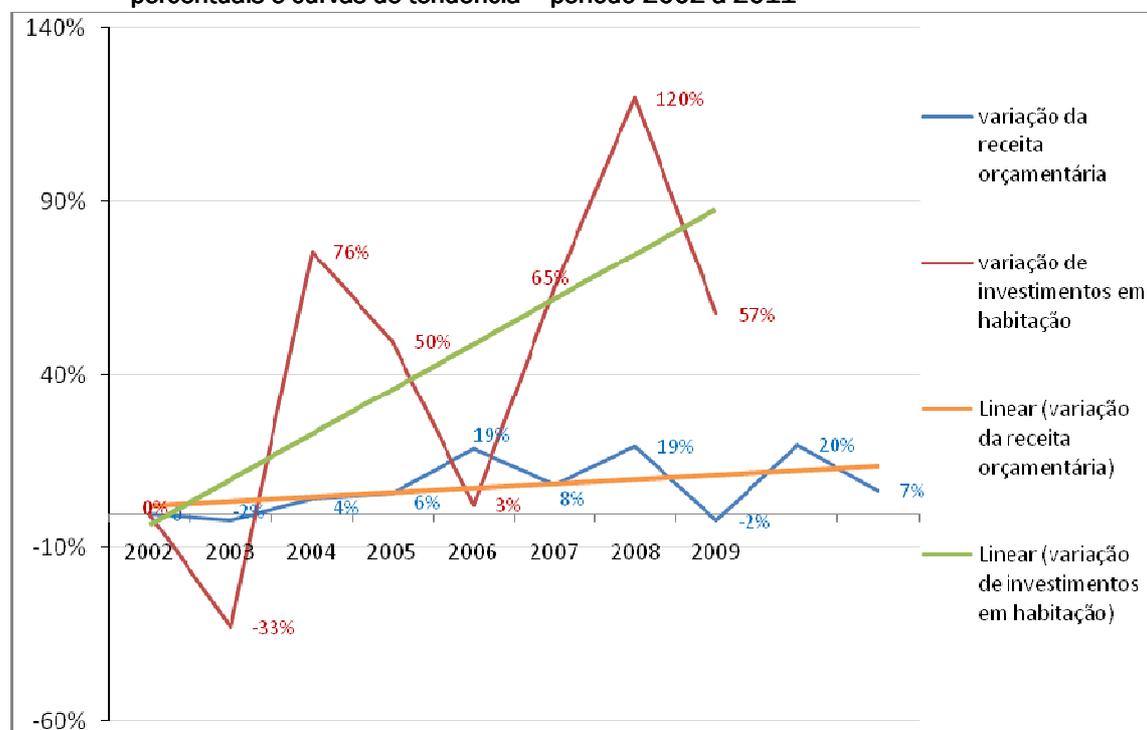
<sup>73</sup> Os dados relativos às necessidades habitacionais foram levantados no Diagnóstico do Setor Habitacional e aprimorados no Capítulo 3 deste documento.

Os investimentos em Habitação aumentaram, também, significativamente, passando a representar 3,75% das despesas municipais em 2009, diante dos 0,60% em 2002. Comparativamente esse aumento foi maior que o da receita orçamentária municipal.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, neste mesmo período (2002-2009) foram investidos quase R\$ 180 milhões em Habitação, em um aumento progressivo médio de 50%, saindo dos R\$ 5 milhões em 2002, para os quase R\$ 73 milhões em 2009. Este crescimento dos investimentos feitos no Setor Habitacional pelo município de Guarulhos está ilustrado na Tabela 03 e no Gráfico 01 – do Anexo.

O gráfico a seguir, apresenta a variação real da receita orçamentária e dos investimentos em habitação apontados pelo Tesouro Nacional, no período de 2002 a 2009, e pelas Leis Orçamentárias Municipais<sup>74</sup>, para os anos de 2009, 2010 e 2011.

**Gráfico 6.1: Evolução da Receita Orçamentária Municipal e Investimentos em Habitação, em termos percentuais e curvas de tendência – período 2002 a 2011**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010, e Leis Orçamentárias Municipais 6.473/2008, 6.627/2009 e 6.797/2010.

O Gráfico 6.1 apresenta a variação da receita orçamentária ao longo de dez anos e dos investimentos em habitação ao longo de oito anos, revelando uma tendência de crescimento nos dois casos. Nele é possível observar uma grande disparidade entre a inclinação das duas curvas de tendência, traçadas a partir da variação da receita orçamentária municipal e os investimentos em habitação (linhas retas que cortam os gráficos de variação azuis e vermelhos, respectivamente).

<sup>74</sup> Leis Orçamentárias Municipais: Nº 6.473, de 22 de dezembro de 2008 – prevê a estimativa da receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2009; Nº 6.627, de 28 de dezembro de 2009 – prevê a estimativa da receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2010; e Nº 6.797, de 28 de dezembro de 2010 – prevê a estimativa da receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2011.

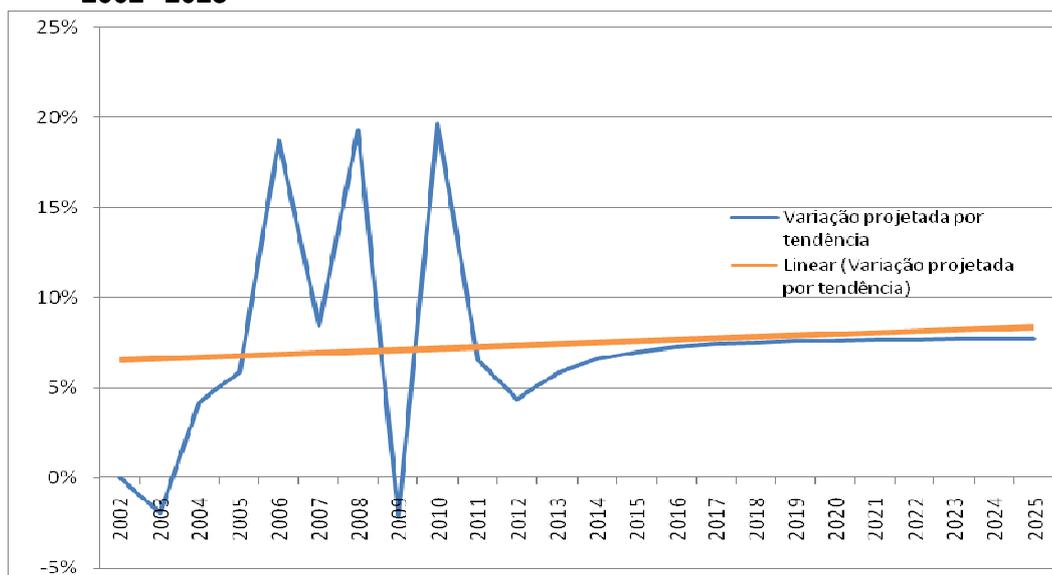
Nota-se que a receita orçamentária cresce ao longo do período de forma relativamente estável (com altas de 20% e baixas de -2%), diferente dos investimentos em habitação que apresentam variações acentuadas em toda a sequência (índices que vão de 120% à -33%), o que reflete a instabilidade da destinação de recursos para o setor, e também um crescimento relevante.

### 6.1.2. Projeção da Receita Orçamentária Municipal e de Recursos para Habitação

Considerando o cenário de crescimento apresentado supra e tendo que este PLHIS abrange um período de vigência de 14 anos – sendo 2025 o último ano, cabe estimar a capacidade de investimento do Município no setor de habitação. Para tanto, adotaremos cálculos estatísticos que permitem a projeção da receita orçamentária municipal e dos recursos do setor habitacional.

Havendo-se verificado que a curva de tendência de receita orçamentária municipal assume um perfil relativamente estável, optou-se por adotá-la para estabelecer a sua projeção, conforme apresentado no Gráfico 6.2, que segue.

Gráfico 6.2: **Projeção do Crescimento da Receita Orçamentário do Município de Guarulhos, período 2002 - 2025**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010 e <http://novo.guarulhos.sp.gov.br>.  
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa (2011).

Segundo esta curva, o crescimento médio projetado é de 7% nos próximos anos, que resulta no valor aproximado de R\$7 bilhões para o ano de 2025<sup>75</sup> – bastante razoável se comparado às cifras de R\$850 milhões em 2002 e, dez anos depois, R\$2,7 bilhões em 2011.

O cálculo da projeção dos investimentos em habitação para o período 2011-2025, devido à instabilidade da curva de tendência dos investimentos em habitação, de acordo com os dados do Tesouro Nacional, seguem outras expectativas. Esta projeção tomará como base as despesas previstas

<sup>75</sup> O detalhamento da projeção de crescimento da receita orçamentária municipal, até o ano de 2025, consta da Tabela 04 do Anexo.

para a pasta da habitação, apontadas nas Leis Orçamentárias Municipais de 2006 até 2010. A análise das referidas leis, sugere que as despesas previstas para habitação giram em torno de 3,03% do total da receita municipal, conforme tabela que segue.

Tabela 6.1: **Despesas em Habitação, conforme Leis Orçamentárias de 2006 a 2010**

|  | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010         | Total do período  |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------------|
| <b>Receita Total do Município</b>              | R\$1,37 bi  | R\$ 1,53 bi | R\$1,75 bi  | R\$2,01 bi  | R\$2,52 bi   | <b>9,203 bi</b>   |
| <b>Despesas em Habitação</b>                   | R\$16,45 mi | R\$16,11 mi | R\$24,97 mi | R\$89,21 mi | R\$132,20 mi | <b>278,972 mi</b> |
| <b>Percentual de investimento em habitação</b> | 1,20%       | 1,05%       | 1,43%       | 4,43%       | 5,23%        | <b>3,03%*</b>     |

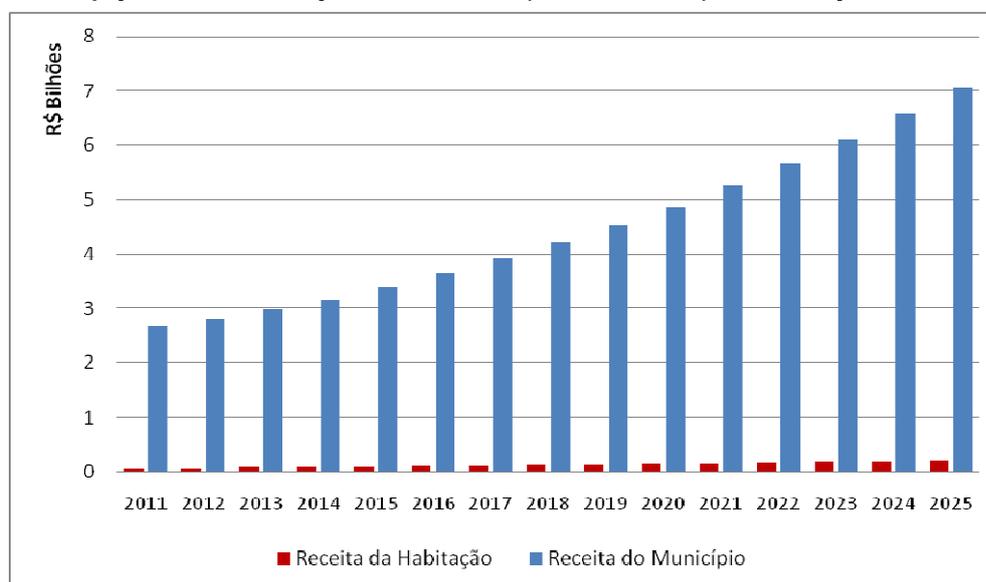
Fonte: PMG, Lei n° 6.116/2005, Lei n° 6.205/2006, Lei n° 6.337/2007, Lei n° 6.473/2008, Lei n° 6.627/2009.

\* Nota: esta é a média do percentual da receita total do Município, que foram destinados à despesas em habitação.

Utilizando esse percentual de 3,03%, é possível estimar a projeção dos recursos em habitação, que chegariam a aproximadamente R\$ 2 bilhões, acumulados no período de 2011 a 2025 (ver Tabela 05 do Anexo).

O Gráfico 6.3 ilustra a projeção da Receitas Orçamentária Municipal em relação aos Recursos em Habitação para o período de 2011 a 2025, a partir dos dados apresentados nas Leis Orçamentárias Municipais de 2006 até 2010.

Gráfico 6.3: **Projeção da Receita Orçamentária Municipal e Recursos para Habitação entre 2011 - 2025**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010; Lei n° 6.116/2005, Lei n° 6.205/2006, Lei n° 6.337/2007, Lei n° 6.473/2008, Lei n° 6.627/2009, Lei n° 6797/2010; PPA 2010-2013.

## 6.2. Projeção da Demanda Demográfica e do Déficit Habitacional Quantitativo

No sentido de aprimorar os dados apresentados no Diagnóstico do Setor Habitacional<sup>76</sup>, referentes à necessidade de novos domicílios em função do crescimento demográfico, este PLHIS propõe realizar a projeção da população no período de vigência do Plano (2011 - 2025), utilizando as taxas de crescimento indicadas pelo IBGE, segundo o Método das Componentes, o qual “incorpora as informações sobre as tendências observadas da mortalidade, da fecundidade e da migração em nível nacional”<sup>77</sup>.

As taxas de crescimento populacional projetam para Guarulhos, em 2025, uma população de aproximadamente 1,3 milhões de habitantes (Tabela 06 do Anexo), com uma perspectiva de redução no ritmo de crescimento populacional<sup>78</sup>.

### 6.2.1. Projeção do Déficit Habitacional Quantitativo

Adotaremos as taxas de crescimento apontadas pelo Método das Componentes (IBGE 2008), também para fazer a projeção do Déficit Habitacional Quantitativo, realizada no período de 2010 a 2025<sup>79</sup>.

A projeção dos componentes da Fundação João Pinheiro, relativos ao déficit habitacional quantitativo, estima um salto de 26,8 mil para 33 mil unidades em 25 anos<sup>80</sup>. O déficit de novas moradias chegaria em 2025 a mais de 5 mil domicílios rústicos e de 1 mil domicílios improvisados; e, ainda, 18 mil famílias em condições de coabitação (famílias conviventes + cômodos) e 8,5 mil em situação de ônus excessivo com aluguel. De modo que, estima-se uma demanda total por 33.112 novas moradias até o fim da vigência deste Plano.

Cabe ressaltar que, para o déficit habitacional localizado nos assentamentos precários (demanda nucleada) não será feita a projeção, por se entender que as ações da Política Municipal pretendem conter a expansão desses assentamentos e a invasão de novas áreas. Desta forma, o componente ‘Remoção’, decorrente das intervenções nos assentamentos precários de interesse social não está sendo projetado para 2025. A tabela a seguir apresenta o incremento do déficit quantitativo por componente até o ano de 2025.

---

<sup>76</sup> No item 7.2 – *Projeção da Necessidade de Novos Domicílios em Função do Crescimento Demográfico de Guarulhos até o ano de 2025* – do Diagnóstico do Setor Habitacional, utilizou-se a Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA), a partir dos dados do IBGE (2000-2007), para o cálculo da projeção do crescimento populacional.

<sup>77</sup> IBGE (2008). *Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade 1980-2050 - Revisão 2008. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*. Número 24, p.31. IBGE, Rio de Janeiro, 2008. No referido documento, as projeções populacionais são apresentadas em forma agregada para todo o País até 2050 e para as Unidades da Federação até 2030.

<sup>78</sup> A taxa de crescimento é aplicada sobre os dados da população do Estado de São Paulo, segundo o Censo 2010. A taxa acumulada no período 2001-2025, de acordo com as projeções do IBGE, é de 7,86%, menor do que no período de 2000-2010, que foi de praticamente 14% em dez anos.

<sup>79</sup> A taxa de crescimento foi aplicada aos componentes do DHB de Guarulhos (domicílios urbanos improvisados, famílias conviventes e moradoras de cômodos) com o recorte de renda familiar de até 5 salários mínimos, aos domicílios rústicos urbanos (sem o recorte de renda familiar por indisponibilidade de dados da FJP) e ao ônus excessivo com aluguel. Os cálculos da projeção dos componentes do Déficit Quantitativo, com recorte de famílias urbanas com renda de baixa renda, estão apresentados na Tabela 07 do Anexo.

<sup>80</sup> Note que, neste caso, estão sendo desconsideradas quaisquer melhorias na qualidade de vida da população e ações das políticas habitacionais municipais, está apenas sendo considerada o crescimento populacional na faixa de renda de atendimento do Município.

**Tabela 6.2: Projeção do Déficit Quantitativo, para a faixa de renda de 0 a 5 s.m. – 2000-2025**

| <b>Déficit Habitacional Quantitativo</b>             | <b>Total 2000</b> | <b>Incremento 2000-2025</b> | <b>Total 2025</b> |
|--|-------------------|-----------------------------|-------------------|
| Famílias Conviventes                                 | 10.024            | 2.331                       | 12.355            |
| Cômodos  | 4.862             | 1.130                       | 5.992             |
| Domicílios Improvisados                              | 848               | 197                         | 1.045             |
| Domicílios Rústicos                                  | 4.199             | 976                         | 5.175             |
| Ônus Excessivo com Aluguel                           | 6.933             | 1.612                       | 8.545             |
| <b>Subtotal do Déficit Disperso</b>                  | <b>26.866</b>     | <b>6.246</b>                | <b>33.112</b>     |
| Remoção (em assentamentos precários)                 | 21.177            | -                           | 21.177            |
| <b>Total do Déficit Disperso (atual + projetado)</b> | <b>48.043</b>     | <b>6.246</b>                | <b>54.289</b>     |

Fontes: Fundação João Pinheiro (2005); IBGE (2010) Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050 - Revisão 2008. IBGE (2011) Censo 2010.

### 6.3. Custo de Atendimento do Déficit Habitacional por Programa

O custo de atendimento do déficit habitacional atual e projetado em Guarulhos será calculado considerando a demanda habitacional por novas moradias ou regularização fundiária e os Programas Habitacionais propostos por este Plano.

Deste modo, entende-se que o atendimento da demanda dispersa<sup>81</sup> pelo Município, que correspondem aos 33.112 domicílios – parte do total de 54.289 novas unidades habitacionais necessárias para atendimento do déficit quantitativo atual e projetado, conforme Tabela 6.5 – será feito através do Programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”.

O “Programa de Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários” atenderá o restante das 21.177 unidades habitacionais – demanda gerada pela necessidade de remoções para adequação habitacional dos assentamentos. Este mesmo programa atenderá a demanda por regularização fundiária de forma integrada, regularizando jurídica e urbanisticamente os 42.386 domicílios – sendo 9.433 domicílios carentes de urbanização simples, e 32.953 de urbanização complexa.

Os demais casos de regularização fundiária – 6.078 domicílios localizados em assentamentos precários – não necessitam de urbanização, por isso serão atendidos dentro do Programa de “Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares”.

<sup>81</sup> Demanda distribuída de forma dispersa no território, composta por famílias conviventes, moradoras de cômodos, domicílios improvisados e rústicos ou que estão em situação de ônus excessivo com aluguel.

**Tabela 6.3: Distribuição do Atendimento do Déficit Quantitativo e Qualitativo por Programa Habitacional**

| Programa  | Necessidades Habitacionais   |                        |              |               |
|---|------------------------------|------------------------|--------------|---------------|
|   | Novas Unidades Habitacionais | Regularização Jurídica | Urbanização  |               |
|   |                              |                        | Simples      | Complexa      |
| Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres                  | <b>33.112</b>                | -                      | -            | -             |
| Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares | -                            | <b>6.078</b>           | -            | -             |
| Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários                      | <b>21.177</b>                | <b>42.386</b>          | <b>9.433</b> | <b>32.953</b> |
| <b>Total</b>  | <b>54.289</b>                | <b>48.464</b>          | <b>9.433</b> | <b>32.953</b> |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005); IBGE (2010) Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050 - Revisão 2008. IBGE (2011) Censo 2010; Prefeitura Municipal de Guarulhos 2010.

A seguir, é apresentada a estimativa de custos para o atendimento do déficit habitacional dentro dos programas de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres”, “Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares”, “Programa de Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários”, além da destinação de recursos para os programas “Desenvolvimento Institucional”, “Assistência Técnica e Melhoria Habitacional”, “Locação Social em Parque Público” e “Apoio à Produção Privada”.

Para fins de planejamento ao longo do período de vigência do PLHIS, bem como para a avaliação da capacidade de atendimento do déficit habitacional pelo poder público, os valores de custos total dos programas e suas ações são apresentados atualizados monetariamente, ano a ano, nas tabelas anexas a este documento (Tabelas 07 a 17 do Anexo).

### **6.3.1. Custo do Atendimento do Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres**

O cálculo de custos do atendimento pelo Programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres” foi realizado a partir do custo da produção habitacional – que inclui o valor integral da construção dos imóveis e o valor de aquisição de terras –, do custo da Ação de Desenvolvimento Comunitário – o Trabalho Técnico Social (TTS) – e do percentual necessário ao Desenvolvimento Institucional.

Considerou-se o custo da produção da unidade habitacional de área bruta de 46m<sup>2</sup> – na tipologia “térreo mais quatro pavimentos” – com valor estimado de R\$ 46 mil, a partir das experiências da Prefeitura na produção habitacional de interesse social no município<sup>82</sup>. A este valor, foi somado o

<sup>82</sup> Para esta estimativa, foram considerados os valores médios por unidade desta tipologia nos empreendimentos Bondança, Prados II, Pimentas II e Jardim Angélica.

custo de terra por unidade, calculado a partir da fração ideal de terreno<sup>83</sup> e valores apresentados na Planta Genérica de Valores (Lei Municipal n° 5.753/2001)<sup>84</sup>.

Calcula-se o custo da Ação de Desenvolvimento Comunitário (ou TTS) em função do número de unidades a serem produzidas por este programa, multiplicado pelo valor estimado pelo PLANHAB (2008) em R\$ 300,00 para este tipo de ação – valor atualizado monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para R\$ 351,89, em 2011. (Ver Tabela 13 do Anexo)

O percentual a ser destinado ao Desenvolvimento Institucional foi adotado a partir da análise dos quadros de composição de investimentos dos empreendimentos habitacionais e intervenções em assentamentos já realizados pela PMG que giram em torno de 1% do custo total. No caso deste programa, os investimentos em desenvolvimento institucional são previstos, sobretudo, para a elaboração dos estudos preliminares e projetos executivos.

Tabela 6.4: **Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres - 2011**

| <b>Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres</b> |                       |   |                                     |
|---|-----------------------|---|-------------------------------------|
| <b>Ação</b>   | <b>Nº de Unidades</b> | <b>Custo de Produção por Unidade (em R\$)</b> | <b>Custo total da ação (em R\$)</b> |
| Produção de Novas UHs   | 33.112                | 59.143,74                                     | 195.836.751.888,00                  |
| Ação de Desenvolvimento Comunitário (ou TTS)  | 33.112                | 351,89  | 11.651.782,00                       |
| Desenvolvimento Institucional   | -                     | 1%  | 19.700.193,00                       |
| <b>Custo Total do Programa</b>  |                       |   | <b>1.989.719.494,00</b>             |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010 e Planhab 2008, atualizado pelos índices INCC (Índice Nacional da Construção Civil), IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

O custo total do Programa de “Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres” foi estimado em quase **R\$ 2 bilhões**, contabilizando todas as ações necessárias para a produção de 33.112 unidades habitacionais.

### **6.3.2. Custo do Atendimento do Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares**

A estimativa de custos para o atendimento dos 6.078 domicílios que necessitam somente de regularização jurídica, dentro do programa de “Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos

<sup>83</sup> O cálculo do custo de aquisição de terras realizado feito a partir da fração ideal em relação à tipologia escolhida – que considera valores médios de terra por unidade habitacional, considerando a adequação topográfica, a necessidade de áreas verdes e institucionais e a abertura de logradouros dentro do assentamento –; a área total necessária aos empreendimentos, e o valor médio do m<sup>2</sup> dos terrenos identificados pelo Diagnóstico como vazios ocupáveis, a partir da análise da Planta Genérica de Valores. Ver Tabelas 09, 10 e 11 do Anexo.

<sup>84</sup> Para este cálculo foi utilizada a Planta Genérica de Valores de 2001, onde o valor do m<sup>2</sup> se baseia no valor da Unidade Fiscal de Guarulhos, cuja cotação em outubro de 2010 era de 1 UFG = R\$ 1,9877. É possível que a dinâmica imobiliária no Município nestes últimos anos possa ter gerado alguma discrepância em relação aos valores de mercado em determinadas áreas. Importante ressaltar que uma nova Planta Genérica de Valores foi aprovada em dezembro de 2010 – esta deverá ser considerada como base para a revisão do PLHIS em 2013.



Clandestinos e Irregulares”, adotou o custo estimado pelo PLANHAB em 2008, de R\$ 300,00 para a regularização propriamente dita (atualizados monetariamente pela TR para R\$ 310,30, em 2011 – Ver Tabela 13 do Anexo), acrescido do valor da Ação de Desenvolvimento Comunitário (ou TTS) e de 1% destes recursos, destinado ao Desenvolvimento Institucional com a elaboração de estudos técnicos e levantamentos topográficos da área de intervenção.

Tabela 6.5: **Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares - 2011**

| <b>Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares</b> |                       |                                   |                                     |
|--|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Ação</b>  | <b>Nº de Unidades</b> | <b>Custo por Unidade (em R\$)</b> | <b>Custo total da ação (em R\$)</b> |
| Regularização Jurídica   | 6.078                 | 310,30                            | 1.886.003,00                        |
| Ação de Desenvolvimento Comunitário (TTS)  | 6.078                 | 351,89                            | 2.138.787,00                        |
| Desenvolvimento Institucional  | -                     | 1%                                | 40.249,00                           |
| <b>Custo total do Programa</b>   |                       |                                   | <b>4.065.039,00</b>                 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010 e Planhab 2008, atualizado pelos índices TR (taxa referencial de juros) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

Foi estimado um custo total de aproximadamente **R\$ 4 milhões** para o programa de “Regularização Jurídica de Áreas Públicas e Loteamentos Clandestinos e Irregulares”.

### **6.3.3. Custo do Atendimento do Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários**

Para a estimativa de custos do programa de “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”, considerou-se os custos das ações envolvidas: a produção de 21.177 novas moradias para os casos de remoções; a regularização fundiária dos 42.386 domicílios a serem consolidados próximo às áreas de intervenção, as Ações de Desenvolvimento Comunitário (ou TTS) para todos os 63.563 domicílios a serem beneficiados, além de 1% destes recursos, destinado ao Desenvolvimento Institucional.

Os valores estimados para as ações de Produção Habitacional, Regularização Jurídica e Desenvolvimento Comunitário e Institucional, seguem a mesma lógica dos programas anteriores. Os valores de custos por unidade para a regularização urbanística simples e complexa foram baseados na estimativa do PLANHAB de 2008 de R\$ 5.500,00 e R\$ 11.000,00, respectivamente (atualizados monetariamente pelo INCC para R\$ 6.649,74 e R\$ 13.299,49, respectivamente, para 2011).

Tabela 6.6: **Estimativa de Custos do Atendimento do Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários – 2011**

| <b>Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários</b> |                       |   |                                     |
|---|-----------------------|---|-------------------------------------|
| <b>Ação</b>   | <b>Nº de Unidades</b> | <b>Custo de Produção por Unidade (em R\$)</b> | <b>Custo total da ação (em R\$)</b> |
| Produção de Novas UHs   | 21.177                | 59.143,74                                     | 1.252.486.982,00                    |
| Regularização Jurídica  | 42.386                | 310,30  | 13.152.376,00                       |
| Urbanização Simples   | 9.433                 | 6.649,74                                      | 62.726.997,00                       |
| Urbanização Complexa  | 32.953                | 13.299,49                                     | 438.258.094,00                      |
| Ação de Desenvolvimento Comunitário (TTS)                                       | 63.563*               | 351,89  | 22.367.184,00                       |
| Desenvolvimento Institucional   | -                     | 1%  | 17.889.916,00                       |
| <b>Custo total do Programa</b>  |                       |   | <b>1.806.881.550,00</b>             |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010 e Planhab 2008, atualizado pelos índices INCC (Índice Nacional da Construção Civil), IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado), TR (taxa referencial de juros) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

\* O TTS está sendo considerado nas ações de Produção Habitacional e Regularização Fundiária (21.177 + 42.386 = 63.563).

Foi estimado um custo total aproximado de **R\$ 1,8 bilhões** para o programa de “Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários”.

#### **6.3.4. Considerações sobre o custo dos demais Programas Habitacionais**

Para os Programas de Desenvolvimento Institucional, de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional, de Locação Social em Parque Público e de Apoio à Produção Privada — que também integram este PLHIS — a composição dos custos está diretamente relacionada às ações complementares e de apoio necessárias para a implementação da Política Municipal de Habitação. De modo que, as especificidades a serem consideradas para cada um deles são apresentadas a seguir.

O **Programa de Desenvolvimento Institucional** prevê, sobretudo, custos com elaboração e desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos, planos específicos que dêem suporte e viabilizem a implementação da Política Municipal de Habitação — como o estudo de vazios urbanos para a gravação de ZEIS-G e a Estrutura de Informação Interna à SH elaboração do Banco de Terras, além de outras questões apontadas como Metas Normativas; e também da promoção de ações capacitação, formação e participação mútua entre os agentes públicos e sociais.

Os custos do **Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional** estão prioritariamente ligados à remuneração de todo o corpo técnico que irá desempenhar as ações de assistência técnica (desde a capacitação de beneficiários e até a elaboração de serviços especializados) para famílias de baixa renda, seja na área de arquitetura e engenharia, jurídica, contábil. Além disso, parte deste recurso será investida para promover parcerias e convênios com instituições de ensino e de pesquisa.

Em se tratando de um projeto piloto, inicialmente, o **Programa de Locação Social em Parque Público** deve ser estruturado com pequena abrangência, em algumas UHs produzidas em



empreendimentos públicos previstos no Município. Caso seja confirmada a viabilidade do Programa — a partir da avaliação da experiência piloto — sua previsão de custos será baseada na produção pública de novas unidades em áreas livres, acrescida do custo contínuo de administração e manutenção das mesmas.

Por se tratar de uma ação de apoio, em sua essência, é possível prever que os custos do **Programa de Apoio à Produção Privada** estão baseados principalmente na elaboração de estudos, constituição de banco terras e cadastros de demanda e na prestação de serviços de assistência técnica — ambos garantidos com recursos dos programas de Desenvolvimento Institucional e Assistência Técnica.

#### **6.4. Estratégia de Investimento em Habitação e Metas de Atendimento**

Uma vez conhecendo a estimativa do total de recurso a ser destinado para área de habitação — projetados até 2025 — e os custos para o atendimento do déficit habitacional, é possível estabelecer estratégias de enfrentamento da questão habitacional em Guarulhos, a partir dos Programas Habitacionais, definindo-as enquanto metas físico-financeiras a serem perseguidas por este PLHIS.

##### **6.4.1. Alocação de Recursos por Programa Habitacional**

Para a definição da estratégia de alocação dos recursos a ser destinado para área de habitação, foi inicialmente analisada a prática atual da Secretaria de Habitação. A partir da distribuição de recursos para o atendimento habitacional presente no PPA 2010-2013 (programas e recursos), foi observado que a prática da SH prioriza o atendimento dos assentamentos precários, através de ações de regularização fundiária integrada. De modo que, a alocação dos recursos proposta por este Plano segue, majoritariamente, a mesma proporção que vem sendo praticada nos últimos anos pela SH, com alguns ajustes, justificados a seguir.

**Quadro 6.1: Prática de Investimentos da SH e Metas de Atuação**

| <b>Prática da Secretaria de Habitação (2010/2011)</b> | <b>Meta de Atuação</b>  |
|---|---|
| Produção de Novas Unidades<br><b>0,96%</b>            | Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres<br><b>4%</b><br>(atendimento da demanda dispersa)  |
| Regularização Jurídica<br><b>2,11%</b>                | Programa de Regularização Jurídica das áreas Públicas Ocupadas e dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos<br><b>1%</b><br>(atendimento dos assentamentos precários que necessitam apenas de regularização jurídica) |
| Regularização Fundiária Integrada<br><b>91,60%</b>    | Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários<br><b>88%</b><br>(atendimento dos assentamentos precários)   |
| Desenvolvimento Institucional<br><b>5,33%</b>         | Programa de Desenvolvimento Institucional<br><b>5%</b><br>(atendimento de assentamentos precários)  |
| Assistência Técnica<br><b>-</b>                       | Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional<br><b>2%</b>  |

Fonte: PMG, 2010. Lei Orçamentária Municipal de 2011, Lei n° 6797/2010.

Para o atendimento da demanda quantitativa dispersa no Município, através da produção de novas unidades, adotou-se enquanto estratégia de implementação da Política Municipal de Habitação, um aumento de 0,96% para 4% para investimento no Programa de Produção Pública em Áreas Livres.

Devido à atuação intensiva da SH no atendimento da demanda por regularização jurídica nos últimos anos, é colocada como uma estratégia de ação a diminuição do percentual de investimento para o Programa de Regularização Jurídica das áreas Públicas Ocupadas e dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos, de aproximadamente 2% para 1% do total de recursos na área de habitação. Cabe destacar que, estão sendo considerados como demanda, apenas os domicílios e lotes que necessitam exclusivamente da regularização de posse, sem apresentar demanda por outro tipo de intervenção relacionada à melhoria habitacional.

Entende-se que a aplicação atual dos recursos nas diferentes modalidades de atendimento corresponde às necessidades do Município, ao priorizarem os investimentos nos assentamentos precários, em atendimento às situações de inadequação e às necessidades de novas unidades habitacionais, de modo que, foi mantido o percentual aproximado de aplicação de 88% dos recursos para investimentos no Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários.

Importante destacar que houve um incremento no aporte de recursos para Desenvolvimento Institucional nos últimos três anos, devido aos convênios junto ao Governo Federal. Apostando na continuidade desta prática da SH, que converge com a orientação do PLANHAB, está sendo proposta a manutenção dos 5% do total dos investimentos para o Programa de Desenvolvimento Institucional.



Atualmente, não há destinação específica de recursos para promover ações de assistência técnica, visto que estes gastos são diluídos no custeio do corpo técnico da própria SH. Diante desta situação, é estabelecida como estratégia a destinação de 2% do total da receita da habitação para o Programa de Assistência Técnica e Melhoria Habitacional.

O Programa de Apoio à Produção Privada está baseado na prestação de serviços de assistência técnica e na elaboração de estudos desenvolvidos com recursos de desenvolvimento institucional. De modo que, neste planejamento, não são destinados recursos diretamente ao programa, entendendo que, todavia, já estariam inclusos nos outros dois programas citados.

Por se tratar de um projeto piloto, não serão previstos recursos específicos para o Programa de Locação Social em Parque Público, neste planejamento. Sugere-se que, seja feita uma experiência piloto do programa em algumas UHs de empreendimentos habitacionais previstos no Município. No caso desta experiência ser avaliada positivamente, é necessária a elaboração de lei específica que permita a destinação de próprios do Município para a construção de Parque Público destinado a este fim. Recomenda-se nas metas institucionais que a avaliação da viabilidade deste programa seja feita até dezembro de 2012 — antes da primeira revisão do PLHIS, prevista para 2013.

#### **6.4.2. Meta de Atendimento do Déficit Habitacional diante dos Recursos destinados à cada Programa Habitacional**

Considerando a distribuição de recursos para a área de habitação, apresentada supra, foi estimada a capacidade de atendimento do déficit habitacional no Município (atual e projetado), mediante o montante total de recursos necessários para o atendimento de toda a demanda e de recursos destinados a cada Programa Habitacional.

A partir da alocação de recursos por Programa deste PLHIS, observa-se que, na relação entre os recursos necessários para o atendimento e a receita estimada para o período, seria atendido 2,15% do Déficit Quantitativo Disperso; 100% dos domicílios em assentamentos precários que demandam apenas a regularização jurídica; e 52,04% do déficit nos assentamentos precários que demandam regularização fundiária integrada.

É muito importante destacar que a cada ano, o valor total de recursos disponíveis para atendimento é comparado ao custo total do mesmo período, considerando as atualizações monetárias de ambos<sup>85</sup>. Desta maneira é possível mensurar o quanto do déficit habitacional, aquele montante de receita estaria atendendo a cada ano.

Neste sentido, não foram feitas deduções do déficit a cada ano, para que as porcentagens de atendimento se referissem sempre ao mesmo montante de demanda — podendo ser somados os percentuais —, por se referirem sempre à mesma grandeza. Adotando esta metodologia, foi possível chegar a uma estimativa final de quanto os recursos projetados atenderiam do déficit habitacional em todo o período de vigência do PLHIS.

---

<sup>85</sup> As tabelas de atualização monetária dos custos estão apresentadas em Anexo.

**Tabela 6.7: Meta de Atendimento do Déficit Habitacional, segundo recursos disponíveis e custo total de investimento, no período do PLHIS**

| Período do PLHIS (ano)   | 2011                                    | 2012          | 2013          | 2014          | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           | 2024           | 2025           | % do atendimento da demanda do cenário ideal |                  |
|--|---|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|------------------|
| <b>Receita Total (mil R\$)</b>   | <b>81.647</b>                           | <b>85.259</b> | <b>90.243</b> | <b>96.198</b> | <b>102.956</b> | <b>110.448</b> | <b>118.658</b> | <b>127.597</b> | <b>137.294</b> | <b>147.790</b> | <b>159.134</b> | <b>171.386</b> | <b>184.607</b> | <b>198.871</b> | <b>214.255</b> | <b>2.026.348</b>                             |                  |
| <b>Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres</b>                                | Recurso destinado ao Programa (mil R\$) | 3.266         | 3.410         | 3.610         | 3.848          | 4.118          | 4.418          | 4.746          | 5.104          | 5.492          | 5.912          | 6.365          | 6.855          | 7.384          | 7.955          | 8.570  | <b>81.054</b>    |
|  | Custo total do investimento (mil R\$)   | 1.989.719     | 2.176.124     | 2.376.780     | 2.588.871      | 2.816.424      | 3.061.481      | 3.326.029      | 3.612.078      | 3.921.712      | 4.257.130      | 4.620.670      | 5.014.844      | 5.442.355      | 5.906.123      | 6.409.306                                    | -                |
|  | Percentual de Atendimento               | 0,16%         | 0,16%         | 0,15%         | 0,15%          | 0,15%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,14%          | 0,13%          | 0,13%  | <b>2,15%</b>     |
| <b>Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos*</b> | Recurso destinado ao Programa (mil R\$) | 816           | 853           | 902           | 962            | 1.030          | 1.104          | 1.187          | 1.276          | 1.373          | 1.478          | 1.591          | 1.714          | 1.846          | 1.989          | 2.143  | <b>20.263</b>    |
|  | Custo total do investimento (mil R\$)   | 4.065         | 4.231         | 4.402         | 4.580          | 4.765          | 4.960          | 5.164          | 5.379          | 5.604          | 5.840          | 6.089          | 6.351          | 6.626          | 6.915          | 7.220  | -                |
|  | Percentual de Atendimento               | 20,09%        | 20,15%        | 20,50%        | 21,01%         | 18,25%         | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -  | -                |
| <b>Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários</b>                                    | Recurso destinado ao Programa (mil R\$) | 71.850        | 75.028        | 79.414        | 84.655         | 90.602         | 97.195         | 104.419        | 112.286        | 120.819        | 130.055        | 140.039        | 150.820        | 162.455        | 175.007        | 188.545                                      | <b>1.783.187</b> |
|  | Custo total do investimento (mil R\$)   | 1.806.882     | 1.977.489     | 2.160.131     | 2.353.738      | 2.561.511      | 2.785.337      | 3.027.048      | 3.288.503      | 3.571.626      | 3.878.447      | 4.211.131      | 4.571.997      | 4.963.546      | 5.388.477      | 5.849.713                                    | -                |
|  | Percentual de Atendimento               | 3,98%         | 3,79%         | 3,68%         | 3,60%          | 3,54%          | 3,49%          | 3,45%          | 3,41%          | 3,38%          | 3,35%          | 3,33%          | 3,30%          | 3,27%          | 3,25%          | 3,22%  | <b>52,04%</b>    |
| <b>Programa de Desenvolvimento Institucional</b>   | Recurso destinado ao Programa (mil R\$) | 4.082         | 4.263         | 4.512         | 4.810          | 5.148          | 5.522          | 5.933          | 6.380          | 6.865          | 7.390          | 7.957          | 8.569          | 9.230          | 9.944          | 10.713                                       | <b>101.317</b>   |
|  | Recurso destinado ao Programa (%)       | 5,00%         | 5,00%         | 5,00%         | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%          | 5,00%  | -                |
| <b>Programa de Assessoria Técnica</b>  | Recurso destinado ao Programa (mil R\$) | 1.633         | 1.705         | 1.805         | 1.924          | 2.059          | 2.209          | 2.373          | 2.552          | 2.746          | 2.956          | 3.183          | 3.428          | 3.692          | 3.977          | 4.285  | <b>40.527</b>    |
|  | Recurso destinado ao Programa (%)       | 2,00%         | 2,00%         | 2,00%         | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%          | 2,00%  | -                |

\* No quinto ano do PLHIS, os recursos destinados ao 'Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Particulares Irregulares e Clandestinos' ultrapassam a necessidade de atendimento desta modalidade. Visto que os dados levantados no Diagnóstico serão atualizados a partir de estudo específico para identificação de Loteamentos Irregulares e Clandestinos de Interesse Social e nova delimitação das áreas de ZEIS-L (meta institucional). O PLHIS propõe a manutenção deste percentual de receita para este programa, para que esta seja utilizada no atendimento da demanda por regularização jurídica ainda a ser levantada.

A partir da estimativa de recursos disponíveis, representados em termos de produção, colocam-se novos desafios que dizem respeito, sobretudo, à capacidade de gestão da PMG, em especial da Secretaria de Habitação, em todos os seus Departamentos.

Os recursos disponíveis para atender 52,04% da demanda por regularização fundiária integrada, se traduz em um grande esforço de produção anual de mais de 760 novas unidades habitacionais e a regularização fundiária de quase 2.000 domicílios, no mesmo período<sup>86</sup>.

Embora a alocação de recursos nos Programas Habitacionais considere a atual atuação da SH, a projeção e estimativas realizadas apontam para uma produção maior do que a praticada nos últimos anos. Isso implica, imprescindivelmente, em investimentos em capacitação técnica — inclusive na própria ampliação do corpo técnico, sistematização das informações, estudos específicos, dentre outras ações —, ampliando a capacidade de gestão atual da SH.

## 6.5. Análise de Cenários de Atendimento

Os cenários de atendimento habitacionais deste PLHIS estabelecem situações com distintos níveis de atendimento. Desta forma, foram construídos três cenários — A, B e C, que seguem—, em função dos níveis de atendimento da demanda feita a partir dos Programas Habitacionais e avaliação dos custos de cada um deles.

O Cenário A corresponde ao atendimento total da demanda habitacional diagnosticada: déficit de novas unidades (atual e projetada até 2025); e necessidade de ações de regularização fundiária — jurídica e urbanística.

Tabela 6.8: **Cenário A: Custo do Atendimento da Demanda Habitacional Prevista de 2011 a 2025, com base nos valores de 2011**

|                  | Programa   | Meta de Produção/Atendimento  | Custo                   |
|------------------|--|---|-------------------------|
| <b>Cenário A</b> | Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres                               | Novas Unidades – 33.112<br>(100% da demanda)  | R\$ 1,98 bilhões        |
|                  | Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos | Regularização Jurídica – 6.078<br>(100% da demanda)   | R\$ 4,06 milhões        |
|                  | Programa de Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários                                   | Novas Unidades – 21.177<br>Regularização Jurídica – 42.386<br>Urbanização Simples – 9.433<br>Urbanização Complexa – 32.953<br>(100% da demanda) | R\$ 1,80 bilhões        |
|                  | <b>Total</b>   |   | <b>R\$ 3,80 bilhões</b> |

O Cenário B corresponde a um atendimento parcial do déficit, onde foram contabilizados apenas o atendimento do déficit atual por novas moradias, além das melhorias habitacionais referentes à

<sup>86</sup> Esta é uma estimativa simplificada que considera a produção homogênea naqueles anos e necessidade de intervenções iguais em todos os assentamentos, porém, no entanto, alerta para a questão institucional.

ações de regularização fundiária. Esta configuração do atendimento considera a implementação das estratégias de fortalecimento propostas por este PLHIS, evitando o aumento da demanda futura.

Tabela 6.9: **Cenário B: Custo do Atendimento da Demanda Atual, com base nos valores de 2011**

|                  | <b>Programa</b>  | <b>Meta de Produção/Atendimento</b>   | <b>Custo</b>            |
|------------------|--|---|-------------------------|
| <b>Cenário B</b> | Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres                               | Novas Unidades – 26.867<br>(apenas a demanda atual)   | R\$ 1,61 bilhões        |
|                  | Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos | Regularização Jurídica – 6.078<br>(100% da demanda)   | R\$ 4,06 milhões        |
|                  | Programa de Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários                                   | Novas Unidades – 21.177<br>Regularização Jurídica – 42.386<br>Urbanização Simples – 9.433<br>Urbanização Complexa – 32.953<br>(100% da demanda) | R\$ 1,80 bilhões        |
|                  | <b>Total</b>   |   | <b>R\$ 3,42 bilhões</b> |

A construção do Cenário C segue a lógica inversa daquela utilizada nos cenários A e B, uma vez que se baseia no percentual de atendimento do Déficit Habitacional, diante da previsão de receita municipal – ver Tabela 6.7. Desta maneira, o Cenário C reflete o custo de atendimento relacionado à previsão de receita municipal.

Tabela 6.10: **Cenário C: Custo do Atendimento em relação à Receita Municipal Prevista, com base nos valores de 2011**

|                  | <b>Programa</b>  | <b>Meta de Produção/Atendimento</b>   | <b>Custo</b>           |
|------------------|--|---|------------------------|
| <b>Cenário C</b> | Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres                               | Novas Unidades – 711<br>(2,15% da demanda)  | R\$ 42,72 milhões      |
|                  | Programa de Regularização Jurídica das Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos | Regularização Jurídica – 6.078<br>(100% da demanda)   | R\$ 4,06 milhões       |
|                  | Programa de Regularização Fundiária Integrada em Assentamentos Precários                                   | Novas Unidades – 11.020<br>Regularização Jurídica – 22.057<br>Urbanização Simples – 4.908<br>Urbanização Complexa – 17.148<br>(52,04% da demanda) | R\$ 940 milhões        |
|                  | <b>Total</b>   |   | <b>R\$ 987 milhões</b> |

Para a construção dos Cenários, além do investimento direto de recursos próprios da PMG no combate ao Déficit Habitacional, cabe também considerar as ações propostas neste PLHIS, em busca de incentivo à produção privada – em especial aquelas decorrentes do PMCMV – e às parcerias com o Governo Federal e Estadual.

Neste sentido, foram estimados os custos com contrapartida que deve ser investida pelo Município para o atendimento de cada um dos cenários. Tomando como base o percentual de 25% do

valor total do atendimento de cada cenário<sup>87</sup>, os valores totais de contrapartida municipal estimados para o atendimento dos cenários A, B e C giram em torno de R\$ 950 milhões; R\$ 856 milhões, e R\$ 247 milhões, respectivamente.

Tabela 6.11: **Custo de Atendimento x Contrapartida Municipal, a partir dos Cenários**

| Cenário | Custo Total do Atendimento (R\$) | Contrapartida Municipal – 25% (R\$) |
|---------|----------------------------------|-------------------------------------|
| A       | 3.800.666.082,00                 | 950.166.520,00                      |
| B       | 3.425.400.370,00                 | 856.350.092,00                      |
| C       | 987.042.880,00                   | 246.760.720,00                      |

Fonte: PLANHAB, 2008 e Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

É importante ressaltar que estes cenários são construídos de forma conceitual, para que se tenha uma estimativa do custo nestas três situações de atendimento do déficit. A partir desta análise, é possível avaliar que os desafios da PMG no combate do Déficit Habitacional não se limitam apenas a aumentar os recursos orçamentários para atendimento das metas físicas financeiras definidas, mas também à necessidade de ampliar a capacidade de gestão do corpo técnico da PMG, através da adequação da legislação municipal e da elaboração de estudos específicos, apontados como metas institucionais e normativas previstas neste PLHIS.

## 6.6. Estratégias de Ação para Implementação do PLHIS

Além das definições elencadas pelas diretrizes, programas e metas deste PLHIS, para o enfrentamento da problemática habitacional do Município, cabe ainda destacar algumas questões consideradas estratégicas à implementação do Plano, que demandam ações articuladas de gestão da Administração Pública Municipal, Conselho Municipal de Habitação e Legislativo Municipal. São essas:

- Defesa da formulação de lei municipal específica que garanta uma porcentagem mínima de recursos próprios do orçamento do Município a ser destinada aos Programas Habitacionais estabelecidos no PLHIS – tal como previsto na PEC da Moradia Digna<sup>88</sup>.
- Avaliar o potencial de retorno dos investimentos onerosos, captados para urbanizações e provisão habitacional, no âmbito dos programas deste PLHIS<sup>89</sup>, prevendo as formas em que se dará este retorno, seja para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social ou por tributo, no caso o IPTU.

<sup>87</sup> Esta média foi calculada a partir dos convênios da PMG junto ao Governo Federal já realizados, em andamento e previstos – ver Tabelas 3.1 e 3.2, do Capítulo 3 deste documento.

<sup>88</sup> A PEC 285/2008 da Moradia Digna visa ampliar os recursos destinados às moradias populares ao estabelecer “que durante os próximos vinte anos serão destinados 2% das receitas da União e 1% das receitas dos estados, do DF e dos municípios ao Fundo de Habitação de Interesse Social”. A aprovação do relatório final da referida PEC pela Comissão Especial ocorreu em 13 de outubro de 2009.

<sup>89</sup> As fontes de recursos indicadas nos Programas deste PLHIS consideram as atuais linhas de repasse dos entes – governo federal e estadual – sem prejuízo de que outras instituições financeiras (entre essas BIRD e BID) possam vir a ser utilizadas. Os recursos captados para determinado fim, estabelecidos por convênios da PMG, podem ser não-onerosos ou onerosos ao tesouro municipal.



- Definição, junto ao Conselho Municipal de Habitação, dos instrumentos jurídicos de posse a serem atribuídos aos beneficiários das unidades habitacionais produzidas pelo poder público municipal, no âmbito dos programas de atendimento<sup>90</sup>.
- Diversificar as alternativas de atendimento do déficit quantitativo, considerando nesse sentido a proposta deste PLHIS de realização do projeto piloto de locação social em parque público<sup>91</sup>, visto que esse tem potencial de, com um mesmo imóvel, atender mais de uma situação de déficit, decorrido um período de tempo.
- Articuladamente à política de desenvolvimento urbano, adotar, sempre que possível, tipologias arquitetônicas mais adequadas à escassez de grandes porções de terras livres aptas à produção de HIS, dando melhor aproveitamento aos terrenos menores, inseridos na malha urbana já consolidada.
- Incorporar os grupos sociais que atuam no setor habitacional de interesse social como agentes da política habitacional, e com esse entendimento cooptá-los para que participem das resoluções sobre o tema em nível local, seja por meio de representação no CMH ou em fóruns próprios.

Algumas ações, embora sejam de grande relevância para o setor habitacional e incluso corroborem para o atendimento de diretrizes e metas do PLHIS, não estão sob a governabilidade da administração pública municipal PMG, cabendo-lhes, nesse sentido, um esforço de articulação com os demais agentes envolvidos. O PLHIS aponta como ações dessa natureza, as que seguem:

- Articular, conjuntamente com os demais municípios do Estado, para que o Governo Estadual estabeleça como prática o debate referente à aplicação do percentual de ICMS, destinado por lei para a política habitacional – os critérios de priorização e distribuição da alocação dos investimentos – e o atendimento, sempre que couber, ao Cadastro de Demanda dos Municípios. Com isso, privilegiando o planejamento integrado das ações, bem como possíveis parcerias, entre os entes competentes pela produção habitacional pública.
- Entendendo que o fomento a produção HIS pela iniciativa privada corrobora para os objetivos deste PLHIS, cabe ao poder público atuar como agente facilitador de viabilização desses, seja na simplificação dos procedimentos processuais<sup>92</sup>, promovendo incentivos financeiros – como descontos de taxas e emolumentos – e vinculando, quando possível, essas medidas à indicação da demanda.
- Participar do debate de temas metropolitanos, em especial no que trata das obras de grande impacto urbano e ambiental – com especial atenção para aquelas que acarretam grande número de remoção da população de baixa renda.

---

<sup>90</sup> No caso de adotar-se a 'venda pública das unidades', será necessária a criação prévia de uma Empresa Pública de Habitação.

<sup>91</sup> A descrição mais detalhada do Programa de Locação Social em Parque Público é apresentada no Capítulo 4 deste documento – tópico VI. do item 4.3 Descrição dos Programas Habitacionais.

<sup>92</sup> Referente à aprovação do empreendimento no órgão municipal (Depto de Aprovação), no órgão financiador, exemplo à CAIXA (especialmente para a viabilização do 'Programa Minha Casa, Minha Vida' até 5 s.m) e na organização das Entidades da sociedade civil, colaborando para sua habilitação.

Este capítulo encerra-se com a apresentação da estrutura cronológica de implementação deste PLHIS. Para tanto relaciona a síntese das metas normativas e institucionais – entendidas como ações administrativas – e pelas metas de atendimento – também entendidas como físico-financeiras –, estas organizadas conforme os Programas Habitacionais propostos, para todo o período de vigência deste PLHIS.





## 7. Monitoramento e Avaliação do PLHIS

Tendo em vista o acompanhamento dos programas e ações da Política Habitacional estabelecidos neste Plano, bem como o dimensionamento de seus impactos e sistematização de seus resultados — principalmente em relação ao atendimento do déficit habitacional quantitativo e qualitativo —, cabe ao PLHIS instituir mecanismos de monitoramento e avaliação de maneira contínua durante todo o seu período de vigência.

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo e cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas de políticas em relação a seus objetivos e metas, durante a fase de implementação (PLANHAB, 2008). Este monitoramento é realizado a partir da observação permanente de alguns aspectos e explicitado a partir de indicadores previamente definidos e continuamente aferidos, a partir de diferentes fontes de dados, e divulgados periodicamente.

A avaliação consiste na aplicação de rigorosos métodos para determinar o desempenho de um projeto ou programa durante e após a sua implantação, aferindo neste momento as conquistas dos seus objetivos — se alcançou ou não e como alcançou — e o impacto de sua implantação (PLANHAB, 2008).

Com relação à Administração Pública, “seu desempenho se refere à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente ou a um órgão”<sup>93</sup>.

O monitoramento e avaliação do PLHIS constituem instrumentos de gestão da Política Habitacional que permitem identificar em que medida os propósitos estabelecidos pelo plano foram alcançados, quais os aprimoramentos e ajustes são necessários, sobretudo em relação às Metas propostas e a execução dos Programas, desde que realizados eficazmente, com a participação de todos os agentes envolvidos. Estes mecanismos podem fornecer subsídios ao desenho de programas futuros, permitindo a atualização e disponibilização das informações referentes à Política Habitacional e à atuação dos atores sociais envolvidos com o setor habitacional.

### 7.1. Sistema de Monitoramento e Avaliação do PLHIS

A estruturação de um processo contínuo de monitoramento e avaliação do PLHIS demanda algumas condições para a sua implementação. Nesse contexto, caberá à Secretaria da Habitação prover a reestruturação organizacional necessária, aportando possíveis necessidades de ampliação de equipe técnica e equipamentos específicos (software e hardware), assim como a constituição e o gerenciamento de um Sistema de Informação no qual estejam sistematizadas e atualizadas periodicamente as informações, em conformidade com os indicadores estabelecidos neste Plano.

Ao instrumentalizar o PLHIS com um sistema de monitoramento e avaliação, destaca-se a necessidade de também privilegiar uma equipe dedicada e capacitada a alimentar e sistematizar as

---

<sup>93</sup> Citação feita no Produto 05 do PLAHAB, 2008 da fonte: GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília.

informações pertinentes, bem como, torna-se imprescindível estruturar o setor da administração com equipamentos suficientes ao desempenho da função. No momento em que os demais sistemas mencionados estejam em funcionamento, esse processo tende a tornar-se mais eficiente, no sentido de subsidiar ajustes e adequações que se fizerem necessárias para atingir os objetivos do PLHIS.

Também em atendimento às estratégias de implementação do PLHIS, a equipe técnica responsável pelo monitoramento deve acompanhar as ações de captação de recursos e gestão financeira dos Programas, além de apoiar as ações do Conselho Gestor no que trata da gestão do FMHIS.

## 7.2. Definição de Indicadores

Os indicadores são índices de monitoramento capazes de medir o desempenho dos programas e ações, prioritariamente em relação às metas físico-financeiras estabelecidas no PLHIS, permitindo mensurar a eficácia, a eficiência ou a efetividade alcançada com a execução de um determinado programa ou ação. A definição dos indicadores, sejam eles de caráter quantitativo ou qualitativo, deve estabelecer padrões de referência reconhecidos nas metas físico-financeiras e nas estratégias de implementação do PLHIS para a melhor mensuração de desempenho dos programas e ações.

Os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade apresentados pelo PLANHAB como modalidade de indicadores para avaliação e monitoramento deverão ser considerados neste PLHIS.

**Eficácia (ou quantitativo)** – mede o grau de cumprimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

**Eficiência (ou qualitativo)** – mede a relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos. Eles permitem análises de caráter qualitativo da política implementada.

**Efetividade (ou de impacto)** – mede o grau de cumprimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, tendo como referência os impactos na sociedade.

Neste sentido, os indicadores quantitativos ou qualitativos podem ser avaliados ainda como de impacto imediato e de médio ou longo prazo. Estes indicadores devem ser aferidos antes e depois da intervenção, pela aplicação de pesquisa de campo, de maneira a permitir comparações, entre eles, quanto ao grau de satisfação da população beneficiada.

Os indicadores que avaliam resultados imediatos medem as mudanças que a política habitacional gerou nas condições de moradia da população beneficiada, podendo ser atualizados a partir de cada intervenção dos programas habitacionais, enquanto os indicadores de médio e longo prazo são também considerados como indicadores de impactos indiretos da política habitacional.

O Quadro 7.1 apresenta os indicadores de eficácia, eficiência e efetividade sugeridos pelo PLANHAB, e adotados para o PLHIS de Guarulhos.

**Quadro 7.1: Indicadores de Monitoramento e Avaliação do PLHIS de Guarulhos**

| Tipo  | Indicadores   |   |
|---|---|---|
| <b>Eficácia</b><br>(ou quantitativos)   | Número de atendimentos (áreas, domicílios, lotes ou famílias) por programas (regularização fundiária, provisão habitacional, melhorias habitacionais).            |   |
|   | Número de atendimento por tipo de demanda (nucleada ou dispersa).   |   |
|   | Número de atendimento por agente da provisão habitacional (PMS, CDHU, mercado imobiliário, cooperativas e associações por moradia).                               |   |
|   | Quantificação da destinação e uso de terras públicas (Banco de Terras) e privadas para HIS.   |   |
| Custos médios (por família, domicílio ou lote) de produção de novas unidades, de melhorias habitacionais, de aquisição e disponibilização de terras e de regularização fundiária. |   |   |
| <b>Eficiência</b><br>(ou qualitativos)  | Grau de melhoria (das condições habitacionais, urbanas e sociais) das famílias atendidas.   |   |
|   | Grau de satisfação das famílias com as mudanças ocorridas (através de pesquisa de opinião).   |   |
|   | Grau de participação da população nas definições das intervenções e adequações diante de demandas específicas (unidades para pessoas com necessidades especiais). |   |
| <b>Efetividade</b><br>(ou de impacto)   | Resultados imediatos  | Quantificação do número de domicílios, lotes e população residente em assentamentos urbanizados, segundo o grau de intervenção ocorrido.                        |
|   |   | Quantificação do número de domicílios, lotes, famílias e população segundo o grau de regularidade do terreno.   |
|   | Resultados de médio e longo prazo   | Mobilidade social da população, verificada através das alterações na situação fundiária e das melhorias sociais promovidas.                                     |
|   |   | Comportamento dos preços fundiários e imobiliários nas várias regiões da cidade, inclusive considerando os zoneamentos específicos (prioritariamente das ZEIS). |

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2011

A avaliação e monitoramento das necessidades habitacionais (déficit quantitativo e qualitativo) pelos indicadores quantitativos devem considerar que seus componentes – número de famílias, de domicílios, de assentamentos precários e os níveis de carências habitacionais, entre outros – estão sujeitos a revisões decorrentes de fatores externos, tais como:

- Novos dados censitários, sempre que atualizados pelos órgãos de pesquisa competentes;
- Atualização de Cadastro de Demanda por Habitação de Interesse Social, sempre que tiver novas inscrições;
- Intervenção por programas habitacionais em assentamentos precários ou em atendimento à demanda dispersa não previstos neste Plano.

As metas normativas demandam avaliações segundo indicadores qualitativos, enquanto parâmetros de atendimento, quais sejam: a efetiva aprovação, implementação da legislação prevista e seu impacto sobre a produção habitacional (a exemplo da revisão dos perímetros de ZEIS-A, ZEIS-L e grafia de ZEIS-G do Município). Quanto às metas institucionais, a avaliação pode requerer estudos qualitativos capazes de analisar o avanço na consolidação e fortalecimento das estruturas

organizacionais; o grau de deliberações do Conselho Gestor do FMHIS; o número de vezes que esse foi convocado e o grau de comparecimento dos conselheiros nas reuniões. Entre os indicadores de caráter quantitativo, deve ser considerada a evolução dos recursos do FMHIS e de investimentos em habitação de interesse social pelos diversos agentes da política habitacional.

### 7.3. Momentos de Avaliação e Revisão do PLHIS

O período de vigência do PLHIS de Guarulhos, definido entre os anos de 2011 e 2025, abrange três gestões administrativas de governo. Nesse período, além do monitoramento realizado através de aferições contínuas dos indicadores estabelecidos neste capítulo, a implementação do PLHIS deve prever momentos de avaliação e de revisão, com vistas a possíveis correções de prognósticos, complementação e atualização das informações.

Anualmente, caberá à Secretaria da Habitação a elaboração do Relatório de Monitoramento e Avaliação. Este deverá ser preparado conjuntamente com o Relatório de Prestação de Contas do FMHIS, elaborado pelo seu Conselho Gestor ao final de cada ano de gestão, verificando o atendimento das metas previstas para este período, além da apresentação das ações desenvolvidas. Nos relatórios, devem ser apresentados os indicadores aferidos e os dados disponibilizados pelas bases existentes, entre elas, o Sistema de Informação Interno à SH, que inclui o Cadastro Integrado de Demanda Habitacional, quando implementado, além dos demais indicadores sistematizados pelas áreas afins. As informações e avaliações feitas nos relatórios anuais servirão de subsídio para os momentos de revisão do PLHIS. O Quadro 7.2 a seguir sintetiza os produtos a serem apresentados, seus objetivos e periodicidade de elaboração.

Quadro 7.2: **Produtos de Monitoramento, Avaliação e Revisão do PLHIS**

| Produto   | Objetivo  | Periodicidade   |
|---|---|---|
| Relatório de Monitoramento e Avaliação                                  | Verificar o atendimento das metas normativas, institucionais e físico-financeiras previstas para aquele ano, através da avaliação dos indicadores estabelecidos, e apresentar as ações realizadas no período.   | Anual – ao fim de cada ano de gestão                        |
| Relatório de Gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social | Prestar contas dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, além de monitorar a gestão financeira dos Programas Habitacionais.  | Anual – ao fim de cada ano de gestão                        |
| Relatório de Revisão  | Realizar a revisão de metas e cenários, através de processos participativos de discussão, a partir da avaliação feita anualmente, além de atualizar dados a respeito do crescimento demográfico, custos, disponibilização de recursos, disponibilidade de terras. | Quadrienal – coincidindo com o período de elaboração do PPA |
| Relatório de Revisão Final  | Subsidiar a elaboração do novo PLHIS de Guarulhos, em consonância com a revisão do PLANHAB, em 2023.  | Uma vez – ao final do período de vigência do PLHIS          |

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2011

Com relação à revisão quadrienal do PLHIS, é importante que ocorra antes da elaboração de cada Plano Plurianual (PPA), de maneira a indicar os insumos para o planejamento orçamentário da área de habitação. Importante destacar que devem ser desencadeados processos participativos de discussão durante as revisões de metas e cenários, especialmente através do Conselho Gestor do

FMHIS. Por se tratarem de fóruns amplos e democráticos, as Conferências da Cidade e de Habitação também se configuram como importantes momentos para discussão das revisões periódicas e das metas do PLHIS.

De acordo com o período de vigência do PLHIS de Guarulhos, as revisões estão previstas para os anos de 2013, 2017, 2021 e 2025. Esta última constitui a revisão final do Plano, de maneira a subsidiar a elaboração de um novo PLHIS para o Município, em cumprimento aos parâmetros apontados pela revisão do PLANHAB, prevista para 2023.

No cronograma a seguir, tais componentes são apresentados em acordo com o período de vigência do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos.

Quadro 7.3: **Cronograma de ações de monitoramento, avaliação e revisão relacionadas ao PLHIS**

| ANO   | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PLHIS | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |
| FMHIS | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |
| PPA   | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |

Legenda:

|   |  |
|---|--|
| ■ | Início do PLHIS – início da vigência deste plano         |
| ■ | Monitoramento e avaliação do PLHIS                       |
| ■ | Revisão do PLHIS   |
| ■ | Revisão final do PLHIS – fim da vigência deste plano     |
| ■ | Prestação de contas do FMHIS                             |
| ■ | Vigência dos PPAs 2010-2013 e 2018-2021                  |
| ■ | Vigência dos PPAs 2014-2017 e 2022-2025                  |
| ■ | Planejamento Orçamentário para elaboração do próximo PPA |

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2011

## Referências Bibliográficas

**BANCO CENTRAL DO BRASIL** (2011). *Taxa Referencial de Juros (TR)*.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS** (2011). *Índice Nacional de Custos da Construção (INCC)*.

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO** (2005). *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*, 2ª edição. Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP) – Belo Horizonte.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES** (2004). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU*. Ministério das Cidades – Brasília.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES** (2006). *Política Nacional de Habitação – PNH*. Cadernos do Ministério das Cidades – Brasília.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES** (2007). *Manual para Apresentação de Propostas para a Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social - Exercícios 2008/2011*. Ministério das Cidades – Brasília.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES** (2008). *Plano Nacional de Habitação – PLANHAB*. Ministério das Cidades – Brasília.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2002). *Plano Diretor de Guarulhos: Leitura Técnica e Comunitária, Relatório Etapa I*. Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2004). *Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos*. Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2008). *Termo de Referência para contratação de serviços técnicos especializados de consultoria para a elaboração do “Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS” do Município de Guarulhos*. Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2008). *Plano Diretor de Drenagem: diretrizes, orientações e propostas*. Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2011). *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Diagnóstico do Setor Habitacional - Etapa II*. Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

### Sites consultados

Caixa Econômica Federal – [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

Câmara Municipal de Guarulhos – [www.camaraguarulhos.sp.gov.br](http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br)

Centro de Estudos da Metrópole – [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – [www.habitacao.sp.gov.br](http://www.habitacao.sp.gov.br)

Controladoria Geral da União - [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) – [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
Instituto de Orientação à Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP-SP) – [www.inocoop-sp.bbshop.com.br](http://www.inocoop-sp.bbshop.com.br)  
Ministério das Cidades – [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)  
Portal do Governo do Estado de São Paulo – [www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)  
Portal Jus Brasil – [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)  
Portal da Transparência – [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)  
Prefeitura Municipal de Guarulhos – [www.guarulhos.sp.gov.br](http://www.guarulhos.sp.gov.br)  
Scientific Electronic Library Online – [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

### **Legislação**

**Lei Federal N° 6.766/79** – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

**Lei Federal N° 10.188/01** - Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

**Lei Federal N° 10.257/01** – Estatuto da Cidade – Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana.

**Lei Federal N° 10.391/04** – Permite a aplicação de recursos do setor privado em habitação.

**Lei Federal N° 11.124/05** - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

**Lei Federal N° 1.977/09** - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

**Decreto Federal N° 6.135/07** – Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

**Resolução do Conselho Curador do FGTS N° 460/05**– Torna possível uma significativa aplicação de recursos do fundo em subsídios habitacionais.

**Resolução do Conselho Monetário Nacional N° 3.259/05** - Obriga os bancos a financiarem empreendimentos habitacionais com os recursos do SBPE.

**Lei Estadual N° 12.801/08** – Firma a adesão do Governo do Estado de São Paulo ao SNHIS.

**Decreto Estadual N° 26.796/87** – Cria e organiza a Secretaria da Habitação e dá providências correlatas.

**Decreto Estadual N° 52.052/07** – Destina o programa Cidade Legal a prover auxílios aos Municípios mediante orientação e apoio técnico nas ações municipais de regularização de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão, assim definidas por legislação municipal.

**Decreto Estadual N° 53.823/08** – Institucionaliza o Conselho Estadual de Habitação - CEH e cria o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH.

**Lei Orgânica do Município de Guarulhos** - Guarulhos, Abril de 1990.

**Lei Municipal N° 1.689/71** – Dispõe o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Guarulhos.

**Lei Municipal N° 3.768/91** – Autoriza o Executivo a desenvolver Programas Habitacionais de Interesse Social e dá outras providências.

**Lei Municipal N° 4.704/95** – Cria a Política Municipal de Habitação e dá outras providências.

**Lei Municipal N° 4.888/97** – Institui a participação popular no processo de elaboração orçamentária no Município de Guarulhos. Promulgada pelo Executivo em 13/03/1997 com veto parcial. Em 23/04/1997 Câmara publicou os dispositivos vetados, sendo esta Declarada Inconstitucional - ADIN.

**Lei Municipal N° 5.882/03** – Cria a Secretaria de Habitação, sua estrutura e atribuições, e redefine as competências “Lei Editorada”.

**Lei Municipal N° 5.943/03** – Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à implementação e desenvolvimento do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, instituído pela Lei Federal nº 10188, de 12 de fevereiro de 2001. Legislação consolidada com as alterações inseridas pela Lei nº 6028/04.

**Lei Municipal N° 6.028/04** – Dispõe sobre concessão de incentivos fiscais a programas habitacionais de interesse social implantados por intermédio da CDHU, bem como outros programas instituídos pela Secretaria de Habitação do Município e revoga o art. 4º e seu parágrafo único da Lei nº 5.943/03.

**Lei Municipal N° 6.046/04** – Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município de Guarulhos.

**Lei Municipal N° 6.055/04** – Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, e dá outras providências.

**Lei Municipal N° 6.116/05** – Dispõe sobre estimativa de receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2006.

**Lei Municipal N° 6.205/06** – Dispõe sobre estimativa de receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2007.

**Lei Municipal N° 6.248/07** – Dispõe sobre o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo Municipal de Habitação, revoga artigos da Lei nº 4.704/95 e as Leis n/s. 4.902/97, e 5.553/00 e isenta de taxas e emolumentos de projetos e obras referentes à Política Municipal de Habitação. “Lei Editorada”.

**Lei Municipal N° 6.253/07** - Dispõe sobre o Uso, a Ocupação e o Parcelamento do Solo no Município de Guarulhos e dá providências correlatas.

**Lei Municipal N° 6.308/07** – Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

**Lei Municipal N° 6.337/07** – Dispõe sobre estimativa de receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2008.

**Lei Municipal N° 6.382/08** - Dispõe sobre a criação, a delimitação e a regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS-G, A e L, em áreas localizadas na região dos Pimentas, Bairro Sítio São Francisco e Marcos Freire, planos de urbanização e providências correlatas.

**Lei Municipal N° 6.383/08** – Dispõe sobre a criação de Zona Especial de Interesse Social ZEIS-G, em área localizada na Avenida Silvestre Pires de Freitas, Jardim Paraíso, Plano de Urbanização e providências correlatas.

**Lei Municipal N° 6.473/08** – Dispõe sobre estimativa de receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2009.

**Lei Municipal N° 6.570/09** - Dispõe sobre a criação e a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS-A em área localizada na região de Bonsucesso, Bairro das Lavras - Ponte Alta, plano de urbanização e regularização e dá providências correlatas.

**Lei Municipal N° 6.623/09** – Institui o Programa Municipal de Locação Social, com vista à concessão de benefício pecuniário por prazo determinado, destinado ao pagamento de gastos com moradia.

**Lei Municipal N° 6.627/09** – Dispõe sobre estimativa de receita e fixação da despesa do Município para o exercício financeiro de 2010.

**Lei Municipal N° 6.795/10** – Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual constante da Lei n° 6.626, de 28/12/2009, com a redação dada pela Lei n° 6.685, de 24/05/2010.

**Decreto Municipal N° 16.994/92** – Regulamenta a Lei n° 3.768/91, fixando Normas Técnicas Especiais para Programas Habitacionais de Interesse Social, desenvolvidos por entidades públicas, privadas e dá outras providências.

**Decreto Municipal N° 20.993/00** – Institui o sistema de Participação Popular no Orçamento Participativo.

**Decreto Municipal N° 21.446/01** – Regulamenta a Lei n° 5.473/00 e a Lei n° 3.283/89, revoga o Decreto n° 16.482/91, institui o programa de regularização fundiária, regulamenta a forma de outorga dos títulos de concessão de direito real de uso, fixa a taxa para expedição do termo administrativo de concessão de direito real de uso, fixa a alíquota para o cálculo do preço público que será praticado pela utilização dos bens públicos nestes casos e dá outras providências.

**Decreto Municipal N° 24.921/07** – Dispõe sobre regulamentação da Lei municipal n° 6.248, de 21 de maio de 2007, que criou o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação.

**Decreto Municipal N° 27.162/10** – Regulamenta a concessão do benefício de locação social destinado as pessoas e famílias que se encontrem em áreas sujeitas a eventos de risco, previsto na Lei Municipal n° 6.623, de 2009.

**Decreto Municipal N° 27.261/10** – Convoca a 1ª Conferência Municipal de Habitação de Guarulhos e dá outras providências.

**Decreto Municipal N° 27.442/10** – Reorganiza o detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Habitação.

## ANEXOS DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GUARULHOS

|            |  |
|------------|--|
| Tabela 01  | Loteamentos Regularizados pelo Departamento de Assuntos Fundiários, no período de 2001 à 2010 (atualização do Diagnóstico do Setor Habitacional) |
| Tabela 02  | Receita Orçamentária Municipal de Guarulhos, no período 2002 e 2009  |
| Tabela 03  | Despesas com Habitação em relação à Receita Orçamentária Municipal, no período 2002 e 2009   |
| Tabela 04  | Projeção e variação da receita orçamentária do Município de Guarulhos – 2002 – 2025  |
| Tabela 05  | Projeção da Receita Orçamentária Municipal e Recursos para a Habitação entre 2011 - 2025   |
| Tabela 06  | Projeção Populacional do Estado de São Paulo e Guarulhos - 2011 - 2025   |
| Tabela 07  | Projeção dos Componentes do Déficit Quantitativo da FJP – 200 a 2025   |
| Tabela 08  | Custo de construção da UH – apartamento de 2 dormitórios   |
| Tabela 09  | Estimativa da quantidade de terras necessárias para atendimento do Déficit Quantitativo  |
| Tabela 10  | Valor da terra nos vazios de Guarulhos   |
| Tabela 11  | Custo de aquisição de terras   |
| Tabela 12  | Custo de Produção por UHs – atualização monetária de 2010-2025   |
| Tabela 13  | Custo de Regularização Fundiária por unidade – atualização monetária de 2008-2025  |
| Tabela 14  | Custo do Trabalho Técnico Social por unidade – atualização monetária de 2008-2025  |
| Tabela 15  | Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres   |
| Tabela 16  | Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos  |
| Tabela 17  | Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários   |
| Gráfico 01 | Despesas com Habitação, no período 2002-2009   |

**Tabela 01: Loteamentos Regularizados pelo Departamento de Assuntos Fundiários, no período de 2001 à 2010 (atualização do Diagnóstico do Setor Habitacional)**

| Loteamento                                | Bairro  | Nº de lotes regularizados | Ano da regularização |
|---|---|---------------------------|----------------------|
| Afonso, Jardim dos                        | Morros  | 195                       | 2007                 |
| Alice, Jardim                             | Vila Galvão   | 116                       | 2004                 |
| Aníbal, Vila                              | Paraventi   | 15                        | 2008                 |
| Any, Jardim                               | Pimentas  | 219                       | 2010                 |
| Aprazível, Vila                           | Gopoúva   | 132                       | 2009                 |
| Belmiro, Vila                             | Vila Rosália  | 25                        | 2006                 |
| Bom Clima, Vila                           | Bom Clima   | 48                        | 2005                 |
| Bonsucesso, Jardim                        | Pimentas  | 131                       | 2006                 |
| Camargo, Vila (Qd. 14)*                   | Macedo  | 04                        | 2010                 |
| Centenário, Jardim                        | Pimentas  | 446                       | 2006                 |
| Divinolândia, Jardim                      | Taboão  | 808                       | 2001/4               |
| Dona Luiza I, Jardim                      | Pimentas  | 310                       | 2001/4               |
| Edla, Vila                                | Picanço   | 10                        | 2005                 |
| Eliana, Jardim                            | Vila Barros   | 374                       | 2006                 |
| Elizabeth I, Jardim                       | Cocaia  | 160                       | 2009                 |
| Eusônia, Jardim                           | Gopoúva   | 353                       | 2009                 |
| Fanganiello, Vila                         | Ponte Grande  | 198                       | 2005                 |
| Flor do Campo, Jardim                     | São Roque   | 190                       | 2009                 |
| Flórida, Vila (Lts. 01 à 06 – Qd. 40)*    | Cocaia  | 14                        | 2007                 |
| Frizzo, Jardim                            | Ponte Grande  | 453                       | 2008                 |
| Girassol, Vila                            | São João  | 100                       | 2009                 |
| Harmonia, Vila (Qds. A, B e E)*           | Vila Galvão   | 66                        | 2010                 |
| Irene, Jardim                             | Cocaia  | 254                       | 2005                 |
| Juçara, Vila                              | Picanço   | 53                        | 2009                 |
| Leda, Vila                                | Gopoúva   | 25                        | 2005                 |
| Leila, Jardim                             | Paraventi   | 80                        | 2006                 |
| Luarsan, Vila                             | Picanço   | 20                        | 2006                 |
| Mikado, Chácara (Jd. Ouro Verde)          | Macedo  | 30                        | 2009                 |
| Monteiro Lobato, Via                      | Taipas  | 88                        | 2010                 |
| Normandia (lindeiro – s/ denominação)     | Água Chata  | 56                        | 2010                 |
| Paulista, Jardim                          | Pimentas  | 315                       | 2001/4               |
| Papai, Jardim do                          | Vila Galvão   | 320                       | 2005                 |
| Pinhal, Jardim                            | Paraventi   | 532                       | 2001/4               |
| Primavera, Parque (Lt. 18 – Qd. 15) *     | Invernada   | 09                        | 2002                 |
| IV Centenário, Jd. (Lts. 1 e 2 – Qd. 10)* | Lavras  | 05                        | 2009                 |
| Recreio São Jorge (Lt. 1 – Qd. 1)*        | Rec. São Jorge  | 16                        | 2007                 |
| Recreio São Jorge (Lts. 19 e 20 – Qd. 14) | Rec. São Jorge  | 33                        | 2006                 |
| Renee, Jardim                             | Picanço   | 78                        | 2001/4               |
| Rosália, Vila (R. Sd. Francisco G. Souza) | Vila Rosália  | 33                        | 2007                 |
| Santa Bárbara, Jardim                     | Taboão  | 536                       | 2008                 |
| Santa Inês II, Jardim                     | Taboão  | 83                        | 2009                 |
| Santa Maria, Jardim                       | Taboão  | 353                       | 2010                 |
| Santa Maria, Vila                         | Cocaia  | 195                       | 2009                 |
| Santa Mena II, Jardim                     | Picanço   | 543                       | 2005                 |
| Santa Rita, Jardim                        | Taboão  | 606                       | 2005                 |
| São Caetano, Vila                         | Ponte Grande  | 116                       | 2009                 |
| São Francisco, Jardim                     | Vila Barros   | 383                       | 2008                 |
| São Luiz, Jardim (Quadras A, B e C)*      | Torres Tibagy   | 84                        | 2010                 |
| Seródio, Cidade (Lts. 12 e 13 – Qd. 15)*  | São João  | 05                        | 2009                 |
| Soimco, Cidade                            | Cumbica   | 530                       | 2005                 |
| Tabatinga, Vila                           | Picanço   | 29                        | 2010                 |
| Tranqüilidade, Jd. (R. Leopoldo Cunha)*   | Gopoúva   | 30                        | 2009                 |
| <b>Total</b>                              | <b>9.807 Lotes em 54 Parcelamentos do Solo</b><br>(43 Loteamentos e 11 Desmembramentos) |                           |                      |

Fontes: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Secretaria de Habitação / Departamento de Assuntos Fundiários (DAF).

\* Nota: Desmembramento.

Tabela 02: Receita Orçamentária Municipal de Guarulhos, no período 2002 e 2009

| Ano          | Receita Orçamentária Municipal (R\$) | Incremento (R\$) | Variação Orçamento / Ano | IPCA no período (%) | Crescimento Real (%) |
|--------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------|---------------------|----------------------|
| 2002         | 852.785.538,03                       | -                | -                        | 12,53%              | -                    |
| 2003         | 915.449.174,01                       | 62.663.635,98    | 7,35%                    | 9,30%               | -1,95%               |
| 2004         | 1.023.821.058,00                     | 108.371.883,99   | 11,84%                   | 7,60%               | 4,24%                |
| 2005         | 1.142.514.492,64                     | 118.693.434,64   | 11,59%                   | 5,69%               | 5,90%                |
| 2006         | 1.392.319.349,00                     | 249.804.856,36   | 21,86%                   | 3,14%               | 18,72%               |
| 2007         | 1.572.041.192,00                     | 179.721.843,00   | 12,91%                   | 4,46%               | 8,45%                |
| 2008         | 1.968.768.377,00                     | 396.727.185,00   | 25,24%                   | 5,90%               | 19,34%               |
| 2009         | 1.936.815.683,98                     | -31.952.693,02   | -1,62%                   | 4,31%               | -5,93%               |
| <b>Total</b> | <b>10.804.514.864,66</b>             | -                | -                        | <b>Média</b>        | <b>6,97%</b>         |

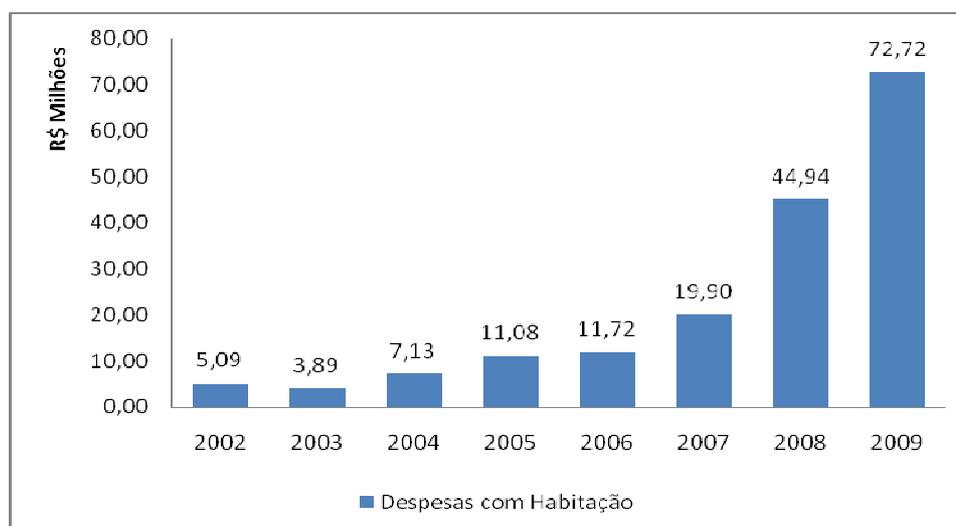
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Tabela 03: Despesas com Habitação em relação à Receita Orçamentária Municipal, no período 2002 e 2009

| Ano          | Despesas com Habitação (R\$) | % Incremento Real | Receita Orçamentária Municipal(R\$) | % de Investimento em Habitação |
|--------------|------------------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| 2002         | 5.087.684,31                 | -                 | 852.785.538,03                      | 0,60%                          |
| 2003         | 3.892.871,57                 | -32,78%           | 915.449.174,01                      | 0,43%                          |
| 2004         | 7.132.535,03                 | 75,62%            | 1.023.821.058,00                    | 0,70%                          |
| 2005         | 11.080.281,64                | 49,65%            | 1.142.514.492,64                    | 0,97%                          |
| 2006         | 11.720.187,08                | 2,63%             | 1.392.319.349,00                    | 0,84%                          |
| 2007         | 19.901.190,87                | 65,35%            | 1.572.041.192,00                    | 1,27%                          |
| 2008         | 44.944.295,51                | 119,93%           | 1.968.768.377,00                    | 2,28%                          |
| 2009         | 72.721.233,45                | 57,49%            | 1.936.815.683,98                    | 3,75%                          |
| <b>Total</b> | <b>176.480.279,46</b>        | -                 | <b>Média</b>                        | <b>1,36%</b>                   |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Gráfico 01: Despesas com Habitação, no período 2002-2009



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

**Tabela 04: Projeção e variação da receita orçamentária do Município de Guarulhos – 2002 - 2025**

| Ano  | Variação Real (%) | Receita Orçamentária Projetada | Ano  | Variação Real (%) | Receita Orçamentária Projetada |
|------|-------------------|--------------------------------|------|-------------------|--------------------------------|
| 2002 | 0,00%             | 852.785.538                    | 2014 | 6,60%             | 3.174.873.017                  |
| 2003 | -1,95%            | 915.449.174                    | 2015 | 7,02%             | 3.397.896.259                  |
| 2004 | 4,24%             | 1.023.821.058                  | 2016 | 7,28%             | 3.645.160.449                  |
| 2005 | 5,90%             | 1.142.514.493                  | 2017 | 7,43%             | 3.916.112.209                  |
| 2006 | 18,72%            | 1.392.319.349                  | 2018 | 7,53%             | 4.211.129.707                  |
| 2007 | 8,45%             | 1.572.041.192                  | 2019 | 7,60%             | 4.531.165.505                  |
| 2008 | 19,34%            | 1.968.768.377                  | 2020 | 7,64%             | 4.877.566.322                  |
| 2009 | -2,04%            | 2.013.383.845                  | 2021 | 7,68%             | 5.251.979.434                  |
| 2010 | 19,7%             | 2.528.149.818                  | 2022 | 7,70%             | 5.656.304.267                  |
| 2011 | 6,58%             | 2.694.627.315                  | 2023 | 7,71%             | 6.092.668.906                  |
| 2012 | 4,42%             | 2.813.837.833                  | 2024 | 7,73%             | 6.563.421.147                  |
| 2013 | 5,85%             | 2.978.321.962                  | 2025 | 7,74%             | 7.071.128.513                  |

Elaboração: Integra (2011).

**Tabela 05: Projeção da Receita Orçamentária Municipal e Recursos para a Habitação entre 2011 - 2025**

| Ano          | Receita Orçamentária Municipal Projetada* | Receita em Habitação Projetada                |                      |
|--------------|---|---|----------------------|
|              |   | % em relação à Receita Orçamentária Municipal | R\$                  |
| 2011         | 2.694.627.315                             | 3,03  | 81.647.208           |
| 2012         | 2.813.837.833                             | 3,03  | 85.259.286           |
| 2013         | 2.978.321.962                             | 3,03  | 90.243.155           |
| 2014         | 3.174.873.017                             | 3,03  | 96.198.652           |
| 2015         | 3.397.896.259                             | 3,03  | 102.956.257          |
| 2016         | 3.645.160.449                             | 3,03  | 110.448.362          |
| 2017         | 3.916.112.209                             | 3,03  | 118.658.200          |
| 2018         | 4.211.129.707                             | 3,03  | 127.597.230          |
| 2019         | 4.531.165.505                             | 3,03  | 137.294.315          |
| 2020         | 4.877.566.322                             | 3,03  | 147.790.260          |
| 2021         | 5.251.979.434                             | 3,03  | 159.134.977          |
| 2022         | 5.656.304.267                             | 3,03  | 171.386.019          |
| 2023         | 6.092.668.906                             | 3,03  | 184.607.868          |
| 2024         | 6.563.421.147                             | 3,03  | 198.871.661          |
| 2025         | 7.071.128.513                             | 3,03  | 214.255.194          |
| <b>Total</b> | <b>66.876.192.845</b>                     | <b>-</b>                                      | <b>2.026.348.643</b> |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010; Lei n° 6.116/2005, Lei n° 6.205/2006, Lei n° 6.337/2007, Lei n° 6.473/2008, Lei n° 6.627/2009, Lei n° 6797/2010; PPA 2010-2013.

\* Atualização da Receita Orçamentária Municipal com base na curva de tendência observada no período.

**Tabela 06: Projeção Populacional do Estado de São Paulo e Guarulhos - 2011 - 2025**

| Dinâmica Populacional |                      |             |                     |
|-----------------------|----------------------|-------------|---------------------|
| Ano                   | Estado de São Paulo* | Guarulhos** | Taxa de Crescimento |
| 2011                  | 41.789.226           | 1.231.252   | 0,7277%             |
| 2012                  | 42.078.872           | 1.239.759   | 0,6909%             |
| 2013                  | 42.355.769           | 1.247.893   | 0,6561%             |
| 2014                  | 42.620.456           | 1.255.669   | 0,6231%             |
| 2015                  | 42.873.471           | 1.263.103   | 0,5920%             |
| 2016                  | 43.115.352           | 1.270.211   | 0,5627%             |
| 2017                  | 43.346.638           | 1.277.008   | 0,5351%             |
| 2018                  | 43.567.868           | 1.283.510   | 0,5092%             |
| 2019                  | 43.779.580           | 1.289.733   | 0,4849%             |
| 2020                  | 43.982.312           | 1.295.693   | 0,4621%             |
| 2021                  | 44.176.605           | 1.301.405   | 0,4409%             |
| 2022                  | 44.362.995           | 1.306.886   | 0,4211%             |
| 2023                  | 44.542.022           | 1.312.150   | 0,4028%             |
| 2024                  | 44.714.224           | 1.317.214   | 0,3859%             |
| 2025                  | 44.880.140           | 1.322.093   | 0,3704%             |

Fonte: IBGE (2010) Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050 - Revisão 2008. (Conteúdo do diretório ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\_Projecoao\_Populacao/Revisao\_2008\_Projecoao\_1980\_2050/)

Notas: \* Dados referentes aos meses de dezembro de cada ano (projeções do dia 15 de cada mês)

\*\* Projeções a partir do dado do Censo 2010 com base na taxa de crescimento do Estado de São Paulo.

**Tabela 07: Projeção dos Componentes do Déficit Quantitativo da FJP – 200 a 2025**

|                   | Taxa crescimento populacional | Domicílios Urbanos até 5 salários mínimos |              |                   | Domicílios rústicos urbanos | Domicílios Alugados até 2 s.m. |
|-------------------|-------------------------------|---|--------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|
|                   |                               | Famílias Conviventes                      | Cômodos      | Dom. Improvisados |                             |                                |
| <b>2000</b>       | -                             | <b>10.024</b>                             | <b>4.862</b> | <b>848</b>        | <b>4.199</b>                | <b>6.933</b>                   |
| 2000-10           | 13,9496%                      | 11.422                                    | 5.540        | 966               | 4.785                       | 7.900                          |
| 2011              | 0,7277%                       | 11.505                                    | 5.581        | 973               | 4.820                       | 7.958                          |
| 2012              | 0,6909%                       | 11.585                                    | 5.619        | 980               | 4.853                       | 8.013                          |
| 2013              | 0,6561%                       | 11.661                                    | 5.656        | 986               | 4.885                       | 8.065                          |
| 2014              | 0,6231%                       | 11.734                                    | 5.691        | 993               | 4.915                       | 8.115                          |
| 2015              | 0,5920%                       | 11.803                                    | 5.725        | 999               | 4.944                       | 8.163                          |
| 2016              | 0,5627%                       | 11.869                                    | 5.757        | 1.004             | 4.972                       | 8.209                          |
| 2017              | 0,5351%                       | 11.933                                    | 5.788        | 1.009             | 4.999                       | 8.253                          |
| 2018              | 0,5092%                       | 11.994                                    | 5.817        | 1.015             | 5.024                       | 8.295                          |
| 2019              | 0,4849%                       | 12.052                                    | 5.846        | 1.020             | 5.048                       | 8.336                          |
| 2020              | 0,4621%                       | 12.108                                    | 5.873        | 1.024             | 5.072                       | 8.374                          |
| 2021              | 0,4409%                       | 12.161                                    | 5.899        | 1.029             | 5.094                       | 8.411                          |
| 2022              | 0,4211%                       | 12.212                                    | 5.923        | 1.033             | 5.116                       | 8.446                          |
| 2023              | 0,4028%                       | 12.261                                    | 5.947        | 1.037             | 5.136                       | 8.480                          |
| 2024              | 0,3859%                       | 12.309                                    | 5.970        | 1.041             | 5.156                       | 8.513                          |
| <b>2025</b>       | <b>0,3704%</b>                | <b>12.355</b>                             | <b>5.992</b> | <b>1.045</b>      | <b>5.175</b>                | <b>8.545</b>                   |
| <b>Incremento</b> |                               | <b>2.331</b>                              | <b>1.130</b> | <b>197</b>        | <b>976</b>                  | <b>1.612</b>                   |

Fontes: Fundação João Pinheiro (2005); IBGE (2010) Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050 - Revisão 2008. IBGE (2011) Censo 2010.

Elaboração: Integra (2011)

**Tabela 08: Custo de construção da UH – apartamento de 2 dormitórios**

| Área bruta da UH (m <sup>2</sup> ) | Valor de construção do m <sup>2</sup> (R\$)* | Custo total de construção por UH (R\$) |
|------------------------------------|--|--|
| 46,00                              | 1.000,00                                     | 46.000,00                              |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Secretaria de Habitação, 2010.

\*Nota: O valor de construção do m<sup>2</sup> da UH foi estimado com base no custo de construção das unidades produzidas pela PMG nos empreendimentos Bondança, Prados II, Pimentas II e Jardim Angélica.

**Tabela 09: Estimativa da quantidade de terras necessárias para atendimento do Déficit Quantitativo**

| Número de UH (déficit qualitativo - atual e futuro) | Fração Ideal por UH (m <sup>2</sup> )* | Área total necessária aos empreendimentos (m <sup>2</sup> ) |
|---|--|---|
| 54.289  | 55                                     | 2.985.895   |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Secretaria de Habitação, 2010.

\*Nota: A fração ideal foi calculada a partir da média encontrada nos projetos em andamento no Município, que é muito próxima do adotado em intervenções desta natureza. Este valor considera valores médios de uso de terra por unidade habitacional, considerando a adequação topográfica, a necessidade de áreas verdes e institucionais e a abertura de logradouros dentro do assentamento.

**Tabela 10: Valor da terra nos vazios de Guarulhos**

| Polígono                                       | Valor Predominante do m <sup>2</sup> (R\$)** | Polígono | Valor Predominante do m <sup>2</sup> (R\$)** |
|--|--|----------|--|
| 1  | 260,42                                       | 12       | 128,58                                       |
| 2  | 296,22                                       | 13       | 71,61  |
| 3  | 231,12                                       | 14*      | -  |
| 4  | 128,58                                       | 15       | 112,30                                       |
| 5  | 128,58                                       | 16*      | -  |
| 6  | 91,15  | 17       | 50,46  |
| 7  | 102,54                                       | 18       | 240,88                                       |
| 8  | 58,59  | 19       | 149,74                                       |
| 9  | 123,70                                       | 20       | 302,73                                       |
| 10   | 96,03  | 21       | 247,39                                       |
| 11   | 71,61  |          |  |
| <b>Valor Médio do m<sup>2</sup>: R\$152,22</b> |  |          |  |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Planta Genérica de Valores do Município de Guarulhos, 2001.

\* Os Polígonos 14 e 16 não foram considerados na média, visto que no primeiro não foram identificados assentamentos precários tampouco necessidade por novas UH e no segundo não possui vazios ocupáveis.

\*\* Valor referenciado na Planta Genérica de Valores do Município, com base no valor da Unidade Fiscal de Guarulhos (UFG) = R\$ 1,9877 (outubro de 2010).

**Tabela 11: Custo de aquisição de terras**

| Valor médio do m <sup>2</sup> (R\$)* | Área total necessária aos empreendimentos (m <sup>2</sup> ) | Custo total de aquisição de terras - para produção de 54.289 UH (R\$) | Custo total de aquisição de terras por UH (R\$) |
|--------------------------------------|---|---|---|
| 152,22                               | 2.985.895   | 454.512.936,90  | 8.372,10  |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Planta Genérica de Valores do Município de Guarulhos, 2001.

\*Nota: Valor médio do m<sup>2</sup> de terra, calculado a partir do valor predominante de áreas vazias ocupáveis em cada Polígono de análise do Diagnóstico do Setor Habitacional. A Planta Genérica de Valores do Município utiliza o valor da Unidade Fiscal de Guarulhos (UFG) igual à R\$ 1.9877 (outubro de 2010). Ver Tabela VII do Anexo.

**Tabela 12: Custo de Produção por UHs – atualização monetária de 2010-2025**

| Ano  | Custo médio da terra por UH (R\$) | Atualização IGP-M | Custo da construção por UH (R\$)* | Atualização INCC | Custo total de produção da UH |
|------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------|-------------------------------|
| 2010 | 8.372,10                          | -                 | 46.000,00                         | -                | 54.372,10                     |
| 2011 | 9.026,28                          | 7,81%             | 50.117,46                         | 8,95%            | 59.143,74                     |
| 2012 | 9.657,89                          | 7,00%             | 55.093,15                         | 9,93%            | 64.751,04                     |
| 2013 | 10.320,84                         | 6,86%             | 60.354,44                         | 9,55%            | 70.675,28                     |
| 2014 | 11.021,61                         | 6,79%             | 65.972,58                         | 9,31%            | 76.994,19                     |
| 2015 | 11.765,15                         | 6,75%             | 72.008,96                         | 9,15%            | 83.774,11                     |
| 2016 | 12.555,67                         | 6,72%             | 78.520,33                         | 9,04%            | 91.076,00                     |
| 2017 | 13.397,16                         | 6,70%             | 85.562,06                         | 8,97%            | 98.959,22                     |
| 2018 | 14.293,53                         | 6,69%             | 93.190,22                         | 8,92%            | 107.483,75                    |
| 2019 | 15.248,79                         | 6,68%             | 101.463,07                        | 8,88%            | 116.711,86                    |
| 2020 | 16.267,08                         | 6,68%             | 110.442,06                        | 8,85%            | 126.709,14                    |
| 2021 | 17.352,75                         | 6,67%             | 120.192,72                        | 8,83%            | 137.545,47                    |
| 2022 | 18.510,42                         | 6,67%             | 130.785,40                        | 8,81%            | 149.295,82                    |
| 2023 | 19.744,96                         | 6,67%             | 142.295,94                        | 8,80%            | 162.040,90                    |
| 2024 | 21.061,53                         | 6,67%             | 154.806,35                        | 8,79%            | 175.867,88                    |
| 2025 | 22.465,67                         | 6,67%             | 168.405,42                        | 8,78%            | 190.871,09                    |

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos – Secretaria de Habitação, 2010.

Atualizações: Banco Central do Brasil, 2011 (IGP-M) e Fundação Getúlio Vargas, 2011 (INCC).

\*Nota: Considerando apartamento de 2 dormitórios, com área bruta de 46m<sup>2</sup>.

**Tabela 13: Custo de Regularização Fundiária por unidade – atualização monetária de 2008-2025**

| Ano  | Regularização Jurídica | Atualização TR | Urbanização Simples | Atualização INCC | Urbanização Complexa | Atualização INCC |
|------|------------------------|----------------|---------------------|------------------|----------------------|------------------|
| 2008 | 300,00                 | -              | 5.500,00            | -                | 11.000,00            | -                |
| 2009 | 302,12                 | 0,71%          | 5.676,55            | 3,21%            | 11.353,10            | 3,21%            |
| 2010 | 304,20                 | 0,69%          | 6.103,43            | 7,52%            | 12.206,85            | 7,52%            |
| 2011 | 310,30                 | 2,01%          | 6.649,74            | 8,95%            | 13.299,49            | 8,95%            |
| 2012 | 316,82                 | 2,10%          | 7.309,93            | 9,93%            | 14.619,87            | 9,93%            |
| 2013 | 322,99                 | 1,95%          | 8.008,02            | 9,55%            | 16.016,04            | 9,55%            |
| 2014 | 329,04                 | 1,87%          | 8.753,45            | 9,31%            | 17.506,91            | 9,31%            |
| 2015 | 335,04                 | 1,83%          | 9.554,38            | 9,15%            | 19.108,76            | 9,15%            |
| 2016 | 341,08                 | 1,80%          | 10.418,33           | 9,04%            | 20.836,66            | 9,04%            |
| 2017 | 347,16                 | 1,78%          | 11.352,65           | 8,97%            | 22.705,29            | 8,97%            |
| 2018 | 353,32                 | 1,77%          | 12.364,78           | 8,92%            | 24.729,55            | 8,92%            |
| 2019 | 359,56                 | 1,77%          | 13.462,44           | 8,88%            | 26.924,89            | 8,88%            |
| 2020 | 365,90                 | 1,76%          | 14.653,80           | 8,85%            | 29.307,61            | 8,85%            |
| 2021 | 372,34                 | 1,76%          | 15.947,55           | 8,83%            | 31.895,11            | 8,83%            |
| 2022 | 378,88                 | 1,76%          | 17.353,02           | 8,81%            | 34.706,05            | 8,81%            |
| 2023 | 385,54                 | 1,76%          | 18.880,28           | 8,80%            | 37.760,56            | 8,80%            |
| 2024 | 392,30                 | 1,75%          | 20.540,20           | 8,79%            | 41.080,40            | 8,79%            |
| 2025 | 399,18                 | 1,75%          | 22.344,57           | 8,78%            | 44.689,13            | 8,78%            |

Fonte: PlanHab, 2008.

Atualizações: Banco Central do Brasil, 2011 (TR) e Fundação Getúlio Vargas, 2011 (INCC).

**Tabela 14: Custo do Trabalho Técnico Social por unidade – atualização monetária de 2008-2025**

| Ano  | Custo TTS por unidade | Atualização INPC* | Ano  | Custo TTS por unidade | Atualização INPC* |
|------|-----------------------|-------------------|------|-----------------------|-------------------|
| 2008 | 300,00                | -                 | 2017 | 494,10                | 5,82%             |
| 2009 | 312,33                | 4,11%             | 2018 | 522,86                | 5,82%             |
| 2010 | 332,54                | 6,47%             | 2019 | 553,29                | 5,82%             |
| 2011 | 351,89                | 5,82%             | 2020 | 585,49                | 5,82%             |
| 2012 | 372,37                | 5,82%             | 2021 | 619,56                | 5,82%             |
| 2013 | 394,04                | 5,82%             | 2022 | 655,62                | 5,82%             |
| 2014 | 416,98                | 5,82%             | 2023 | 693,78                | 5,82%             |
| 2015 | 441,24                | 5,82%             | 2024 | 734,16                | 5,82%             |
| 2016 | 466,93                | 5,82%             | 2025 | 776,89                | 5,82%             |

\*A partir de 2011 é adotada a média do índice entre os anos de 2003 a 2010.

Atualizações: IBGE, 2011 (Série Histórica do INPC).

**Tabela 15: Programa de Produção Pública de Novas Unidades Habitacionais em Áreas Livres**

| Ano  | Custo Aquisição da Terra (1.821.160m <sup>2</sup> ) | Custo UHs (33.112) | T.T.S. (33.112) | DI (1%)    | Total Programa       |
|------|---|--------------------|-----------------|------------|----------------------|
| 2010 | 277.216.975   | 1.523.152.000      | 11.011.064      | 18.113.800 | <b>1.829.493.840</b> |
| 2011 | 298.878.183   | 1.659.489.336      | 11.651.782      | 19.700.193 | <b>1.989.719.494</b> |
| 2012 | 319.792.054   | 1.822.456.335      | 12.329.915      | 21.545.783 | <b>2.176.124.087</b> |
| 2013 | 341.743.654   | 1.998.456.217      | 13.047.452      | 23.532.473 | <b>2.376.779.797</b> |
| 2014 | 364.947.550   | 2.184.484.069      | 13.807.042      | 25.632.387 | <b>2.588.871.048</b> |
| 2015 | 389.567.647   | 2.384.360.684      | 14.610.339      | 27.885.387 | <b>2.816.424.056</b> |
| 2016 | 415.743.345   | 2.599.965.167      | 15.460.986      | 30.311.695 | <b>3.061.481.193</b> |
| 2017 | 443.606.762   | 2.833.130.931      | 16.360.639      | 32.930.983 | <b>3.326.029.315</b> |
| 2018 | 473.287.365   | 3.085.714.565      | 17.312.940      | 35.763.149 | <b>3.612.078.019</b> |
| 2019 | 504.917.934   | 3.359.645.174      | 18.320.538      | 38.828.836 | <b>3.921.712.483</b> |
| 2020 | 538.635.553   | 3.656.957.491      | 19.386.745      | 42.149.798 | <b>4.257.129.586</b> |
| 2021 | 574.584.258   | 3.979.821.345      | 20.514.871      | 45.749.205 | <b>4.620.669.678</b> |
| 2022 | 612.917.027   | 4.330.566.165      | 21.708.889      | 49.651.921 | <b>5.014.844.002</b> |
| 2023 | 653.795.116   | 4.711.703.165      | 22.972.443      | 53.884.707 | <b>5.442.355.431</b> |
| 2024 | 697.389.381   | 5.125.947.861      | 24.309.506      | 58.476.467 | <b>5.906.123.216</b> |
| 2025 | 743.883.265   | 5.576.240.267      | 25.724.382      | 63.458.479 | <b>6.409.306.393</b> |

**Tabela 16: Programa de Regularização Jurídica de Áreas Públicas Ocupadas e de Loteamentos Irregulares e Clandestinos**

| Ano  | Custo Regularização Jurídica (6.078) | T.T.S. (6.078) | DI (1%) | Total Programa |
|------|--------------------------------------|----------------|---------|----------------|
| 2010 | 1.848.928                            | 2.021.178      | 38.701  | 3.908.807      |
| 2011 | 1.886.003                            | 2.138.787      | 40.249  | 4.065.039      |
| 2012 | 1.925.632                            | 2.263.265      | 41.889  | 4.230.786      |
| 2013 | 1.963.133                            | 2.394.975      | 43.581  | 4.401.689      |
| 2014 | 1.999.905                            | 2.534.404      | 45.343  | 4.579.653      |
| 2015 | 2.036.373                            | 2.681.857      | 47.182  | 4.765.412      |
| 2016 | 2.073.084                            | 2.838.001      | 49.111  | 4.960.196      |
| 2017 | 2.110.038                            | 3.003.140      | 51.132  | 5.164.310      |
| 2018 | 2.147.479                            | 3.177.943      | 53.254  | 5.378.676      |
| 2019 | 2.185.406                            | 3.362.897      | 55.483  | 5.603.785      |
| 2020 | 2.223.940                            | 3.558.608      | 57.825  | 5.840.374      |
| 2021 | 2.263.083                            | 3.765.686      | 60.288  | 6.089.056      |
| 2022 | 2.302.833                            | 3.984.858      | 62.877  | 6.350.568      |
| 2023 | 2.343.312                            | 4.216.795      | 65.601  | 6.625.708      |
| 2024 | 2.384.399                            | 4.462.224      | 68.466  | 6.915.090      |
| 2025 | 2.426.216                            | 4.721.937      | 71.482  | 7.219.635      |

**Tabela 17: Programa de Regularização Fundiária Integrada de Assentamentos Precários**

| Ano  | Custo Terra (1.164.735m²) | Custo UHs (21.177) | Custo Reg. Jurídica (42.386) | Custo Urb. Simples (9.438) | Custo Urb. Complexa (32.953) | T.T.S. (63.563) | DI (1%)    | Total Programa |
|------|---------------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------|------------|----------------|
| 2010 | 177.295.962               | 974.142.000        | 12.893.821                   | 57.573.655                 | 402.252.328                  | 21.137.240      | 16.452.950 | 1.661.747.956  |
| 2011 | 191.149.532               | 1.061.337.450      | 13.152.376                   | 62.726.997                 | 438.258.094                  | 22.367.184      | 17.889.916 | 1.806.881.550  |
| 2012 | 204.525.137               | 1.165.564.080      | 13.428.733                   | 68.954.570                 | 481.768.576                  | 23.668.954      | 19.579.100 | 1.977.489.149  |
| 2013 | 218.564.429               | 1.278.125.976      | 13.690.254                   | 75.539.653                 | 527.776.566                  | 25.046.365      | 21.387.432 | 2.160.130.674  |
| 2014 | 233.404.635               | 1.397.101.327      | 13.946.689                   | 82.571.294                 | 576.905.205                  | 26.504.500      | 23.304.336 | 2.353.737.986  |
| 2015 | 249.150.582               | 1.524.933.746      | 14.201.005                   | 90.126.467                 | 629.690.968                  | 28.046.538      | 25.361.493 | 2.561.510.799  |
| 2016 | 265.891.424               | 1.662.825.028      | 14.457.017                   | 98.276.107                 | 686.630.457                  | 29.679.472      | 27.577.595 | 2.785.337.099  |
| 2017 | 283.711.657               | 1.811.947.745      | 14.714.724                   | 107.089.547                | 748.207.421                  | 31.406.478      | 29.970.776 | 3.027.048.349  |
| 2018 | 302.694.085               | 1.973.489.289      | 14.975.822                   | 116.636.970                | 814.912.861                  | 33.234.550      | 32.559.436 | 3.288.503.012  |
| 2019 | 322.923.626               | 2.148.683.433      | 15.240.310                   | 126.991.197                | 887.255.900                  | 35.168.772      | 35.362.632 | 3.571.625.871  |
| 2020 | 344.487.953               | 2.338.831.505      | 15.509.037                   | 138.229.295                | 965.773.672                  | 37.215.501      | 38.400.470 | 3.878.447.433  |
| 2021 | 367.479.187               | 2.545.321.231      | 15.782.003                   | 150.433.239                | 1.051.039.560                | 39.381.092      | 41.694.363 | 4.211.130.676  |
| 2022 | 391.995.164               | 2.769.642.416      | 16.059.208                   | 163.691.038                | 1.143.668.466                | 41.673.174      | 45.267.295 | 4.571.996.760  |
| 2023 | 418.139.018               | 3.013.401.121      | 16.341.498                   | 178.097.681                | 1.244.323.734                | 44.098.738      | 49.144.018 | 4.963.545.809  |
| 2024 | 446.020.021               | 3.278.334.074      | 16.628.028                   | 193.755.707                | 1.353.722.421                | 46.665.412      | 53.351.257 | 5.388.476.919  |
| 2025 | 475.755.494               | 3.566.321.579      | 16.919.643                   | 210.776.329                | 1.472.640.901                | 49.381.459      | 57.917.954 | 5.849.713.359  |