



Prefeitura de
Guarulhos
2011

ETAPA II - DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL

Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos





integra

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS

SECRETARIA DE HABITAÇÃO

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

DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL

ETAPA II

Janeiro 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

DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL

ETAPA II

Janeiro 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)

Glauca 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

Felipe de Freitas Moreira - Arquiteto e Urbanista

Leonardo Mendes Ceoldo - Arquiteto e Urbanista

Mariana Pavlick Pereira - Msc. Arquiteta e Urbanista

Ana Paula Bastos – Estagiária de Arquitetura e Urbanismo

Ana Cristina Ferreira - Msc. Arquiteta e Urbanista (consultora externa)

Kelly Yamashita - Arquiteta e Urbanista (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

Introdução.....	15
1. Contexto Nacional da Política Habitacional.....	17
2. Caracterização do Município.....	24
2.1 Históricos de formação e desenvolvimento do Município.....	25
2.2 Contexto Regional.....	28
2.3 Aspectos demográficos e sócioeconômicos do município de Guarulhos no contexto da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.....	32
2.4 Fluxos internos, intermunicipais e intermetropolitanos.....	37
2.5 Aspectos físicos de Guarulhos.....	42
3. Contexto Intraurbano.....	44
3.1 Uso do solo.....	49
3.2 Assentamentos precários em Guarulhos.....	56
3.3. Análise da Questão Habitacional a partir do Cadastro Único.....	60
3.4 Análise das Unidades de Planejamento Regional – UPR.....	62
3.4.1 Características de Predominância de Ocupação.....	81
4. Base Normativa e Institucional para a Política Habitacional no Município de Guarulhos.....	83
4.1 Base Normativa de referência para a política habitacional de Guarulhos.....	83
4.2 Condições Institucionais de implementação da política habitacional.....	106
4.3 Gestão participativa e atuação dos movimentos por moradia em Guarulhos.....	114
5. Atuação do Poder Público no Setor Habitacional de Guarulhos.....	128
5.1 Atuação Pública na Instância do Governo Federal.....	128
5.1.1 Dados Gerais dos Convênios do Governo Federal.....	128
5.1.2 Programas Habitacionais do Governo Federal realizados em Guarulhos.....	133
5.1.3 Programas Habitacionais do Governo Federal em andamento e previstos em Guarulhos.....	142
5.1.4 Síntese dos Programas Habitacionais do Governo Federal em Guarulhos.....	156
5.2 Atuação Pública na Instância do Governo Estadual.....	158
5.2.1 Programas Habitacionais do Governo Estadual realizados em Guarulhos.....	159
5.2.2 Programas Habitacionais do Governo Estadual em andamento e previstos em Guarulhos.....	167
5.2.3 Síntese dos Programas Habitacionais do Governo Estadual em Guarulhos.....	169
5.3 Atuação Pública na Instância do Governo Municipal.....	170
5.3.1 Programas e Ações da Prefeitura Municipal de Guarulhos, no Setor Habitacional.....	170
5.3.2 Ação da Empresa Pública de Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru, no Setor Habitacional.....	180
6. Caracterização das Necessidades Habitacionais no Município de Guarulhos.....	182
6.1 As necessidades habitacionais segundo metodologia da Fundação João Pinheiro.....	183
6.1.1 Déficit Quantitativo - Necessidade de Novas Moradias, segundo metodologia da FJP.....	184
6.1.2 Déficit Qualitativo - Inadequação Habitacional, segundo metodologia da FJP.....	189



6.2 As necessidades habitacionais segundo o Centro de Estudos da Metrópole.....	192
6.3 As necessidades habitacionais segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos	197
6.3.1. Metodologia e definição dos assentamentos	197
6.3.2 Composição das tabelas de análise	200
6.3.3 Necessidades Habitacionais, em situações nucleadas, segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos.....	204
6.3.4 Síntese das Necessidades Habitacionais, em situações nucleadas, segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos	231
6.4. Síntese das Necessidades Habitacionais em Guarulhos	232
6.4.1 Necessidades de novas Unidades Habitacionais	232
6.4.2 Inadequação Habitacional.....	233
7. Condições e Estimativas para o Encaminhamento da Demanda Habitacional do Município	234
7.1 Histórico de Investimentos em habitação no Período Recente, 2002 - 2009	234
7.2 Projeção da Necessidade de Novos Domicílios em Função do Crescimento Demográfico de Guarulhos até o ano de 2025.....	235
7.3 Identificação das Terras Vazias.....	240
7.4 Cálculo do Custo de Construção	242
7.5 Cálculo da Necessidade de Terras e Custo de Aquisição.....	262
7.6 Custos referentes à Regularização Fundiária	264
Considerações Finais.....	265
Referências Bibliográficas	268

Listas

Siglas

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
BASP	Base Aérea de São Paulo
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CadÚnico	Cadastro Único
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEH	Conselho Estadual de Habitação
CEI	Centro de Estatísticas e Informações
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CETESB	Companhias de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGFMH	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação
CHIS	Conjunto Habitacional de Interesse Social
CIS	Cidade Industrial Satélite
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMH	Conselho Municipal de Habitação
ConCidades	Conselho das Cidades
DAC	Departamento de Ação Comunitária
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
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
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPHIS	Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Previdência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEX	Índice de Exclusão e Inclusão Social
IMP	Informações dos Municípios Paulistas
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCidades	Ministério das Cidades
MDEU	Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social

MLM	Movimento de Luta por Moradia
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPA	Macrozona de Proteção Ambiental
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
MUC	Macrozona de Urbanização Consolidada
MUD	Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento
MUR-U	Macrozona de Uso Rural - Urbano
NIS	Número de identificação social
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIRH	Plano de Ação para Intervenção Quanto ao Risco Habitacional
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PAT	Programa de Assistência Técnica
PD	Plano Diretor
PDLI	Planos de Desenvolvimento Local Integrado
PEMAS	Plano Estratégico de Assentamentos Subnormais
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
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programa de Projetos Prioritários de Investimento
PPP	Parceria Público Privada
PSI	Projetos de Saneamento Integrado
PTS	Programa de Trabalho Social
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAAE	Serviço Autônomo de Água de Esgoto
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCM	Sistema Cartográfico Municipal
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SH	Secretaria de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNPU	Secretarias Nacionais de Programas Urbanos
TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
TO	Taxa de Ocupação
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UFs	Unidades da Federação
UFG	Unidade Fiscal de Guarulhos
UH	Unidade Habitacional
UHIS	Unidades Habitacionais de Interesse Social
UnG	Universidade Guarulhos
UPR's	Unidades de Planejamento Regional
ZA	Zona Aeroportuária

ZCH	Zona Central Histórica
ZCS	Zona de Comércio e Serviços
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
ZEPAM	Zonas Especiais de Proteção Ambiental
ZH	Zona Habitacional
ZI	Zona Industrial
ZM-A	Zona de Uso Misto A
ZM-B	Zona de Uso Misto B
ZM-C	Zona de Uso Misto C
ZMDR	Zona Especial de Extração Mineral e de Deposição de Resíduos Sólidos
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZPDS	Zona Proteção e Desenvolvimento Sustentável
ZPE-C	Zona de Projeto Especial e Estratégico - C(Comércio e Serviços)
ZPE-I	Zona de Projeto Especial ou Estratégico - I (Industrial)

Tabelas

- 2.1 População, Taxa Geométrica de Crescimento Anual, Taxa de Natalidade e Índice de Envelhecimento: comparativo entre a RMS e os municípios de São Paulo e Guarulhos
- 2.2 Domicílios Particulares Permanentes e Classes de Rendimento Nominal Mensal da Pessoa Responsável pelo Domicílio (salário mínimo)
- 2.3 Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, Déficit Habitacional Básico – 2000
- 2.4 Domicílios em assentamentos precários no contexto metropolitano
- 2.5 População, por Local de Trabalho ou Estudo, e Participação da População Pendular – Região Metropolitana de São Paulo
- 2.6 Composição Setorial do PIB de Guarulhos no período de 2001 a 2007 (%)
- 2.7 Informações Socioeconômicas, segundo setor de atividade econômica em Guarulhos
- 2.8 Demografia do município de Guarulhos 1980, 1990, 2000 e 2009
- 3.1 Situação Habitacional do Município – Assentamentos Precários – 2004
- 3.2 Domicílios e população situadas em áreas de risco ou de proteção ambiental – 2004
- 3.3 Situação Habitacional do Município – Assentamentos Precários – 2006
- 3.4 Domicílios e população situadas em áreas de risco ou de proteção ambiental
- 5.1 Número de Convênios entre a Prefeitura Municipal de Guarulhos e Órgãos Concedentes do Governo Federal e Valores Liberados, desde 1996 a 2010
- 5.2 Convênios da Prefeitura Municipal de Guarulhos e o Ministério das Cidades, por Tipo de Intervenção, desde 1999 a 2010
- 5.3 Repasses do Governo Federal para o Município de Guarulhos acumulado em 2010
- 5.4 Empreendimentos realizados pelo BNH no município de Guarulhos
- 5.5 Empreendimentos realizados pelo INOCOOP no município de Guarulhos
- 5.6 Empreendimentos realizados através do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no município de Guarulhos
- 5.7 Empreendimentos realizados através do Programa Morar Melhor no município de Guarulhos
- 5.8 Produção através do PAT-PROSANEAR, no Projeto de Urbanização Integrada em Favelas de Vila Nova Cumbica
- 5.9 Ações realizadas pelo Programa Habitar Brasil – HBB/BID, em Guarulhos
- 5.10 Ações realizadas pelo Programa de Habitação de Interesse Social, em Guarulhos
- 5.11 Ações realizadas pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos
- 5.12 Loteamentos inseridos no Programa PRÓ-MORADIA, em Guarulhos
- 5.13 Ações em andamento e previstas pelo Programa PRÓ-MORADIA, em Guarulhos
- 5.14 Ações do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos
- 5.15 Ações em andamento pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos
- 5.16 Ações em andamento pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos
- 5.17 Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas da Cidade Industrial Satélite de Cumbica



- 5.18 Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas do Entorno da Cidade Industrial Satélite de Cumbica
- 5.19 Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas do Centro Expandido de Guarulhos
- 5.20 Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas da Cidade Jardim Cumbica II
- 5.21 Projetos em análise no Ministério das Cidades, pelo Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em Guarulhos
- 5.22 Programa Minha Casa, Minha Vida – previsão de atendimento de 0 a 3 salários mínimos, em Guarulhos
- 5.23 Programa Minha Casa, Minha Vida – previsão de atendimento de 3 a 6 salários mínimos, em Guarulhos
- 5.24 Ações em andamento pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, em Guarulhos
- 5.25 Ação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, em Guarulhos
- 5.26 Síntese dos Programas Federais realizados em Guarulhos
- 5.27 Síntese dos Programas Federais em andamento e previstos em Guarulhos
- 5.28 Empreendimentos realizados pela CECAP, em Guarulhos
- 5.29 Empreendimentos realizados pelo Programa SH do Governo Estadual, em Guarulhos
- 5.30 Empreendimentos realizados pelo Programa Parceria com Associações e Cooperativas da CDHU, em Guarulhos
- 5.31 Empreendimentos realizados parcialmente pelo Programa Parceria com Associações da CDHU, em Guarulhos
- 5.32 Empreendimentos realizados pelo Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco da CDHU, em Guarulhos
- 5.33 Empreendimentos realizados pelo Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada da CDHU, em Guarulhos
- 5.34 Empreendimentos realizados pelo Programa Parceria com os Municípios – Modalidade Produção Direta da CDHU, em Guarulhos
- 5.35 Empreendimentos realizados pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários da CDHU, em Guarulhos
- 5.36 Empreendimentos realizados pelo Programa Habitacional de Integração do Servidor Público da CDHU, em Guarulhos
- 5.37 Empreendimentos em andamento e previsto pelo Programa de Reassentamento Habitacional da CDHU, em Guarulhos
- 5.38 Empreendimentos previstos pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, em Guarulhos
- 5.39 Empreendimentos previstos ainda sem programação de atendimento, em Guarulhos
- 5.40 Síntese dos Convênios Estaduais Realizados, em Andamento e Previstos, em Guarulhos
- 5.41 Atuação do DDH em Ações realizadas pelo Programa de Produção de Lotes Urbanizados
- 5.42 Síntese da Ação do DAF em Regularização, com outorga de Títulos Administrativos de CDRU
- 5.43 Síntese da Ação do DAF em Regularização Jurídica de Loteamentos Irregulares e Clandestinos
- 5.44 Atuação da Proguaru no Plano de Regularização e Urbanização Integrada no Jardim Nova Ponte Alta (2010)
- 6.1 Déficit Habitacional Básico e Domicílios Vagos em Guarulhos, 2000
- 6.2 Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, 2000
- 6.3 Componentes do Déficit Habitacional Urbano Básico ⁽¹⁾ em Aglomerados Subnormais, 2000
- 6.4 Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, dentro e fora dos Aglomerados Subnormais, 2000
- 6.5 Famílias Conviventes Urbanas por Faixas de Renda no Município de Guarulhos, 2000
- 6.6 Cômodos Urbanos por Faixa de Renda no Município de Guarulhos, 2000
- 6.7 Domicílios Urbanos Improvisados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos, 2000
- 6.8 Coabitação Familiar Urbana por Faixas de Renda no Município de Guarulhos, 2000
- 6.9 Domicílios Urbanos Alugados por famílias com renda até 3 salários mínimos
- 6.10 Estimativa do Déficit Quantitativo para a faixa de renda de 0 a 3 s.m.
- 6.11 Inadequação dos Domicílios Urbanos – Município de Guarulhos, 2000
- 6.12 Inadequação dos Domicílios em Aglomerados Subnormais – Município de Guarulhos, 2000
- 6.13 Inadequação Fundiária Urbana⁽¹⁾, por Faixa de Renda, 2000
- 6.14 Adensamento Urbano Excessivo⁽¹⁾, por Faixa de Renda, 2000
- 6.15 Domicílios Urbanos sem Banheiro por Faixa de Renda no Município de Guarulhos, 2000
- 6.16 Critérios de Carência de Infraestrutura Urbana⁽¹⁾ – Guarulhos, 2000
- 6.17 Carência de Infraestrutura Urbana, por Faixa de Renda, 2000



- 6.18 Número Absoluto e Percentual de Domicílios em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos e RMSP, 2000
- 6.19 Número Absoluto e Percentual de Pessoas em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos e RMSP, 2000
- 6.20 Número de Pessoas por Domicílios em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos
- 6.21 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 01
- 6.22 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 02
- 6.23 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 03
- 6.24 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 04
- 6.25 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 05
- 6.26 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 06
- 6.27 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 07
- 6.28 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 08
- 6.29 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 09
- 6.30 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 10
- 6.31 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 11
- 6.32 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 12
- 6.33 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 13
- 6.34 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 15
- 6.35 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 16
- 6.36 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 17
- 6.37 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 18
- 6.38 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 19
- 6.39 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 20 - dados PMG
- 6.40 Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 21
- 6.41 Síntese das Necessidades Habitacional em situações nucleadas, em Guarulhos (todos os polígonos), segundo dados da PMG
- 6.42 Estimativa do Déficit Quantitativo para a faixa de renda de 0 a 3 s.m. em Guarulhos
- 6.43 Estimativa da Inadequação Habitacional nos Assentamentos Precários de Guarulhos
- 7.1 Receita Orçamentária da Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2002-2009
- 7.2 Receita Orçamentária e porcentagem destinada à Habitação, 2002-2009
- 7.3 Projeção da Demanda de Domicílios 2003-2023. Município de Guarulhos.
- 7.4 Evolução Populacional, entre 2000 - 2024, Segundo IBGE - SEADE - Projeção IBGE
- 7.5 Projeção Populacional de Guarulhos - IBGE+TGCA e acréscimo de população por período e de novos domicílios
- 7.6 Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por faixa de renda em Guarulhos, segundo Censo IBGE 2000
- 7.7 Necessidade de novas unidades habitacionais para famílias de até 5 s.m., por incremento populacional para períodos de projeção IBGE* 2010-2025
- 7.8 Valores médios da produção habitacional recente em Guarulhos
- 7.9 Síntese das Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 01
- 7.10 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 01
- 7.11 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 02
- 7.12 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 02
- 7.13 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 03
- 7.14 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 03
- 7.15 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 04
- 7.16 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 04
- 7.17 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 05
- 7.18 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 05
- 7.19 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 06

- 7.20 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 06
- 7.21 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 07
- 7.22 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 07
- 7.23 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 08
- 7.24 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 08
- 7.25 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 09
- 7.26 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 09
- 7.27 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 10
- 7.28 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 10
- 7.29 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 11
- 7.30 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 11
- 7.31 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 12
- 7.32 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 12
- 7.33 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 13
- 7.34 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 13
- 7.35 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 15
- 7.36 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 15
- 7.37 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 17
- 7.38 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 17
- 7.39 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 18
- 7.40 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 18
- 7.41 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 19
- 7.42 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 19
- 7.43 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 20
- 7.44 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 20
- 7.45 Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 21
- 7.46 Custo de Produção nos Vazios do Polígono 21
- 7.47 Síntese das Dimensões e Potencial Construtivo dos Polígonos
- 7.48 Síntese de Custos de Produção dos Polígonos
- 7.49 Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 50% UHs de 2 dormitórios e 50% UHs de 3 dormitórios
- 7.50 Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 40% UHs de 2 dormitórios e 60% UHs de 3 dormitórios
- 7.51 Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 25% UHs de 2 dormitórios e 75% UHs de 3 dormitórios
- 7.52 Custo de Regularização Fundiária em Guarulhos

Figuras

- 2.1 Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo
- 2.2 Bairros de Guarulhos
- 2.3 Inserção regional de Guarulhos
- 2.4 Grandes obras de escala metropolitana (previstas ou em andamento) no município de Guarulhos: a ampliação do aeroporto, o Rodoanel e a Av. Jacu Pêssego
- 2.5 Densidade demográfica por bairros do município de Guarulhos
- 2.6 Sub-Bacias do Alto-Tietê
- 3.1 Evolução urbana do município de Guarulhos
- 3.2 Taxa de Crescimento da população por bairro
- 3.3 Uso e ocupação do solo no município de Guarulhos
- 3.4 Terrenos vazios no município de Guarulhos

- 3.5 Percentual dos responsáveis por domicílio sem rendimento (2000)
- 3.6 Percentual dos responsáveis por domicílio com rendimento superior a 20 salários mínimos (2000)
- 3.7 Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social do município de Guarulhos
- 3.8 Mapa de Exclusão / Inclusão Social do município de Guarulhos
- 3.9 Loteamentos Clandestinos, Favelas e Áreas de Risco
- 3.10 Mapa UPR – Unidades de Planejamento Regional
- 3.11 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.12 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.13 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.14 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.15 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.16 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.17 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.18 Mapa Ilustrativo do Anexo I
- 3.19 Mapa de tipificação do território, segundo características de predominância de ocupações irregulares
- 4.1 Mapa do Macrozoneamento do Município de Guarulhos
- 4.2 Mapa de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo de Guarulhos
- 4.3 Mapa ZEIS A – Zonas Especiais de Interesse Social
- 4.4 Mapa ZEIS L – Zonas Especiais de Interesse Social
- 4.5 Organograma da Secretaria Municipal de Habitação – SH
- 4.6 Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SDU
- 4.7 Organograma da Secretaria Municipal de Obras – SO
- 5.1 Atuação do DDH em Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Projeto CHIS Santo Agostinho (2009)
- 5.2 Atuação do DDH em Projeto de Urbanização da Rua Oligopoly (2009)
- 5.3 Atuação do DAF em Projeto de Regularização do Loteamento Jardim Santa Inês II (2009)
- 5.4 Ações do DAC no Projeto de Urbanização Integrada da Nova Cumbica (2009)
- 5.5 Ações do DAC no Projeto de Urbanização Integradas do Centro Expandido (2009)
- 6.1 Setores Subnormais e Setores Precários segundo IBGE e CEM/CEBRAP, 2000
- 6.2 Sobreposição dos Setores Subnormais – IBGE -, Setores Precários – CEM/CEBRAP – e núcleos – PMG -, identificados no Município de Guarulhos
- 6.3 Mapa do território do Município de Guarulhos subdividido em polígonos de análise
- 6.4 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 01
- 6.5 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 02
- 6.6 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 03
- 6.7 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 04
- 6.8 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 05
- 6.9 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 06
- 6.10 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 07
- 6.11 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 08
- 6.12 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 09
- 6.13 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 10
- 6.14 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 11
- 6.15 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 12
- 6.16 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 13
- 6.17 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 15
- 6.18 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 16
- 6.19 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 17

- 6.20 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 18
- 6.21 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 19
- 6.22 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 20
- 6.23 Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 21
- 7.1 Mapa de Vazios
- 7.2 Localização dos Vazios identificados no Polígono 01
- 7.3 Localização dos Vazios identificados no Polígono 02
- 7.4 Localização dos Vazios identificados no Polígono 03
- 7.5 Localização dos Vazios identificados no Polígono 04
- 7.6 Localização dos Vazios identificados no Polígono 05
- 7.7 Localização dos Vazios identificados no Polígono 06
- 7.8 Localização dos Vazios identificados no Polígono 07
- 7.9 Localização dos Vazios identificados no Polígono 08
- 7.10 Localização dos Vazios identificados no Polígono 09
- 7.11 Localização dos Vazios identificados no Polígono 10
- 7.12 Localização dos Vazios identificados no Polígono 11
- 7.13 Localização dos Vazios identificados no Polígono 12
- 7.14 Localização dos Vazios identificados no Polígono 13
- 7.15 Localização dos Vazios identificados no Polígono 15
- 7.16 Localização dos Vazios identificados no Polígono 17
- 7.17 Localização dos Vazios identificados no Polígono 18
- 7.18 Localização dos Vazios identificados no Polígono 19
- 7.19 Localização dos Vazios identificados no Polígono 20
- 7.20 Localização dos Vazios identificados no Polígono 21

Quadros

- 5.1 Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários - tipos de ações e modalidades
- 5.2 Atuação do DDH em Ações realizadas pelo Programa de Mutirão
- 5.3 Relação das Áreas de Intervenção em Processo de Legalização e Regularização Fundiária Sustentável
- 6.1 Quadro de correspondência entre divisões em UPRs e subdivisões em Polígonos
- 7.1 Demanda Quantitativa X Capacidade de Produção

Gráficos

- 2.1 Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (em %) – Municípios de Guarulhos, São Paulo, Arujá, Itaquaquetuba, Mairiporã, Santa Isabel e RMSPP – 1980 a 1991-1991 a 2000 – 2000 a 2010
- 2.2 Densidade Demográfica, entre as décadas de 1980 a 2010 (em hab/km²) - Municípios de Guarulhos, São Paulo, Arujá, Itaquaquetuba, Mairiporã e Santa Isabel
- 3.1 Município de Guarulhos – Crescimento populacional de 1940 a 2006
- 3.2 Uso e Propriedade
- 3.3 Tipo de Construção
- 3.4 Número de Pessoas por Domicílio
- 3.5 Número de Famílias por Cômodos
- 6.1 Distribuição do DHB por Faixas de Renda Familiar no Município de Guarulhos, 2000
- 6.2 Coabitação Familiar Urbana: % com renda até 3 s.m. no Universo Total das Faixas de Renda dos Municípios Limitrofes à Guarulhos e RMSPP
- 7.1 Despesas com Habitação, 2002-2009
- 7.2 Projeção da Demanda de Domicílios 2003-2023. Município de Guarulhos.
- 7.3 Evolução Populacional, entre 2000 – 2025, Segundo IBGE – SEADE – Projeção IBGE

Introdução

O presente documento trata do Diagnóstico do Setor Habitacional, desenvolvido durante a segunda etapa do processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da cidade de Guarulhos¹. A elaboração deste PLHIS está sendo viabilizada através do convênio entre a Prefeitura Municipal de Guarulhos e o Ministério das Cidades, com o aporte de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), no programa de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.

Este Diagnóstico, além de caracterizar o setor habitacional, instrumentalizará as ações da Política Municipal de Habitação a serem propostas pela Estratégia de Ação.

Durante esta etapa do trabalho, foram feitos levantamentos e análises de informações que permitiram um reconhecimento do setor habitacional do Município. Este documento é composto por sete capítulos, tendo início em uma contextualização da Política Habitacional Nacional, no Capítulo I. O capítulo seguinte caracteriza o Município a partir de alguns aspectos históricos da sua formação territorial; do contexto regional em que está inserido; de aspectos demográficos e socioeconômicos; bem como, a partir de suas relações intermunicipais e metropolitanas.

O Capítulo III descreve o contexto intraurbano de Guarulhos: a questão do uso do solo e dos assentamentos precários; a caracterização da questão habitacional através das informações do Cadastro Único, e as Unidades de Planejamento Territorial – detectando a predominância de ocupação nas diferentes áreas do território.

O Capítulo IV analisa a base normativa e o quadro institucional existentes, naquilo que diz respeito à política habitacional no Município, bem como, os instrumentos de gestão participativa e a atuação dos movimentos por moradia do Município. Segue-se a esse, o Capítulo V que traz um histórico da atuação do poder público no setor habitacional em Guarulhos, nas instâncias federal, estadual e municipal – os convênios e programas já realizados, em andamento e previstos.

A caracterização das necessidades habitacionais, feita no Capítulo VI, é parte relevante deste diagnóstico. Neste capítulo, são apresentados os dados referentes ao déficit habitacional – quanto à necessidade de novas moradias e à inadequação habitacional – utilizando dados do IBGE e aqueles produzidos pela PMG. O capítulo final deste diagnóstico estabelece as primeiras considerações para o encaminhamento do atendimento da demanda habitacional no Município, através de cálculos que estimam custos de construção e aquisição de terra. A partir destes cálculos, é projetada a demanda habitacional pelo crescimento populacional para o período de vigência do Plano; bem como, o mapeamento inicial de áreas vazias aptas a receber empreendimentos habitacionais de interesse social.

¹ O Plano Local de Habitação de Interesse Social é composto por três etapas: Proposta Metodológica; Diagnóstico do Setor Habitacional; e Estratégia de Ação.

Por fim, são apresentadas algumas considerações sobre as informações e dados analisados, de maneira a apontar questões a serem aprofundadas na próxima etapa, a de Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, propriamente dito.

A metodologia de desenvolvimento deste Diagnóstico consta de levantamento de dados em fontes secundárias, estudos em trabalhos acadêmicos, informações oficiais disponibilizadas pelas diferentes esferas de governo; e da elaboração e sistematização de informações de levantamentos e estimativas realizadas pela PMG dos assentamentos precários do Município. A construção deste documento contou, também, com a participação dos atores sociais, através de reuniões bilaterais com os diferentes segmentos afins à questão habitacional no Município.

As atividades de capacitação e as reuniões com a Equipe de Acompanhamento e o Seminário de Homologação desta etapa, propiciaram momentos de troca de informações importantes que balizaram a finalização do produto, e serão apresentados detalhadamente no Relatório de Atividades.

1. Contexto Nacional da Política Habitacional

Neste capítulo apresentaremos um breve histórico das ações e políticas governamentais em habitação, identificando alguns períodos de referência, com ênfase para o contexto atual, que trata da reestruturação da Política Habitacional no país, após um longo período de ações descontínuas.

Antes é necessário considerar que a história urbana do Brasil é bastante recente. A série histórica de resultados do Censo Demográfico revela o acelerado processo de urbanização brasileiro, que ocorre de maneira mais intensa a partir da década de 1940. Enquanto que em 1920, a taxa de urbanização era de 16%, em 1940, o Censo apontou que 31,2% da população brasileira residiam em áreas urbanas, aumentando sistematicamente até que em 1970 registrou-se que a população urbana havia superado a rural, sendo então 55,9%. No censo do ano 2000 o grau de urbanização chegou a 81,2%, e em algumas grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, os percentuais já estavam acima dos 90,0%².

O processo de urbanização acelerado, ainda que tardio³, extrapolou ao processo de industrialização, ocasionando na não absorção pelo mercado de trabalho de parte do contingente de população migrante do campo para as cidades.

Somente a partir da metade do século XIX, com o crescimento populacional das cidades brasileiras, surgem às primeiras intervenções do Estado voltadas à questão habitacional, através de ações de controle sanitário das habitações e obras de saneamento — que acarretam em proibições referentes a construções de cortiços em áreas centrais. O mercado privado que produzia habitação voltada à população pobre, imóveis em geral para aluguel, começa, então, a deslocar-se para as áreas periféricas.

Nas primeiras décadas do século XX, a produção habitacional buscava localizar-se próxima às zonas industriais, sendo que as opções de moradia eram em grande parte os cortiços e vilas de casas operárias (promovidas pelas indústrias para atenderem a seus operários), produzidas para locação ou cedidas, no caso das vilas operárias.

A primeira política habitacional no Brasil começou a configurar-se com o conjunto de medidas implementadas durante a era Vargas (1930 – 1945). Foram criadas legislações, de regulamentação (i) da venda de lotes urbanos a prestações (Decreto-Lei n.º 58/1937) e (ii) da relação entre locadores e inquilinos, e de congelamento do valor dos aluguéis (Lei do Inquilinato, de 1942)⁴.

Com a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) que, entre 1936 a 1945, passam a aplicar parcela de seus recursos na construção de moradias para seus associados, teve início a produção estatal de moradia subsidiada no país. A produção foi expressiva, cerca de 124.000 unidades habitacionais, no entanto, seu atendimento era restrito à população

² Fonte: Dados Básicos: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

³ Os países do Continente Europeu — especialmente a Inglaterra —, os Estados Unidos e Japão iniciaram o processo de urbanização casado ao processo de industrialização, na segunda metade do século XVIII.

⁴ A Lei do Inquilinato nesse período motivou grande número de despejos utilizado como subterfúgio pelos proprietários para reajuste dos valores de aluguéis que devido ao congelamento estabelecidos, tornavam-se defasados.

urbana assalariada ligada às respectivas categorias profissionais, não atendendo a grande parte da população (Denaldi, 2003).

Em 1946 foi criado o primeiro órgão federal brasileiro na área de habitação, a Fundação da Casa Popular⁵, com a finalidade de centralizar a política de habitação, voltada prioritariamente à população de baixa renda e articulando a promoção imobiliária com o desenvolvimento urbano. Essa financiou 18.143 unidades em 143 conjuntos, no entanto, pouco atendeu as demandas da população de baixa renda no país (Bonduki, 1998).

Com o crescimento das favelas, em 1956 o Estado instituiu o Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) para intervir nas áreas de favelas (assentamentos subnormais).

Em 1964, o governo militar do presidente Castelo Branco, criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)⁶ e o Banco Nacional da Habitação (BNH)⁷, como mecanismos de enfrentamento à crise de moradia. Até 1985, foram construídas mais de 4 milhões de moradias, implantados os principais sistemas de saneamento do país, além de projetos nas áreas de transporte e energia.

No entanto, críticas importantes são direcionadas ao modelo implementado pelo BNH, entre as quais haver produziu grande conjuntos habitacionais populares em locais distantes do tecido urbano existente, promovendo consideráveis deslocamentos diários aos moradores; e não ter expressivamente atendido a seu objetivo prioritário, ou seja, o atendimento à população de mais baixa renda.

Durante as décadas de 80 e 90, as ações implementadas tiveram resultados pouco expressivos e não apresentaram continuidade entre governos. Entre 1985 e 1990, foram criados e extintos 4 Ministérios responsáveis pela política urbana e habitacional no país: (i) em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; (ii) dois anos depois, esse se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; (iii) após um ano nova modificação de pasta, é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social; e (iv) dois anos depois o Ministério da Ação Social⁸.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, mais duas mudanças: (i) em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que (ii) em 1998, foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República⁹.

Nesse período, os movimentos por moradia fortaleceram as reivindicações por moradias subsidiadas, com prioridade de atendimento para famílias até 3 salários mínimos e a descentralização da política habitacional. Isso convergiu a que o Movimento pela Reforma Urbana¹⁰, apresentasse

⁵ A Fundação Casa Popular foi extinta em 1964.

⁶ O SFH atuou com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo (SBPE).

⁷ O BNH foi extinto em 1985, passando seu espólio à Caixa Econômica Federal.

⁸ Nesse momento, a política habitacional estava vinculada às políticas de "ação social".

⁹ Dados extraídos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), M.Cidades, 2004.

¹⁰ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) constituiu-se em 1987, fruto da mobilização pela reforma urbana no momento pré-constituente, atuou na elaboração da emenda popular subscrita por quase 130 mil eleitores, que resultou na inserção dos arts. 182 e 183, no capítulo II (política urbana), do título VII (ordem econômica e financeira) na Constituição Federal (CF) de 1988. Os movimentos sociais voltados ao debate da questão urbana e que reivindicam a função social da propriedade surgiram em meados dos anos 1970, impulsionados por setores da Igreja Católica, e ganharam força ao longo da década de 1980.

emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, introduzindo a questão urbana na Constituição Federal.

Os municípios, a partir da nova Constituição Federal, adquiriram maior autonomia, passando para as agendas locais o necessário atendimento das faixas de menor renda, a preocupação com atuação em urbanização de favelas e em áreas de risco, no entanto, a descentralização política não se deu na mesma medida.

Em 1990, o governo Collor de Mello lançou o Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), financiado com recursos do FGTS, para atender a famílias com renda até 5 salários mínimos foi lançado como medida emergencial que produziria 245 mil habitações em 180 dias. O programa não atendeu muitas de suas metas e devido a diversas irregularidades levou à paralisação da construção de cerca de 100 mil moradias (Denaldi, 2003).

Nos anos seguintes, prevaleceu o ideário de redução do papel do Estado, com isso os recursos federais destinados a habitação, foram majoritariamente destinados à população com renda superior a 5 salários mínimos, com potencial de acessar financiamentos.

O Programa Habitar Brasil, criado no Governo Itamar Franco (1992- 1994) para financiamento habitacional e de urbanização de favelas, foi integrado ao Programa Morar Melhor, de ações integradas de saneamento básico e desenvolvimento urbano, com construção de moradias, formulado no Governo Fernando Henrique (em 1996). Esse abrangia, também, o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS).

O Programa Morar Melhor foi composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia por Tempo de serviço (FGTS) (no âmbito dos Programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e de próprios dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, na forma de contrapartidas.

Outro programa no âmbito da SEDU foi o Habitar Brasil BID (HBB), lançado em 1999, a partir de um acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para promoção de unidades habitacionais e desenvolvimento institucional dos municípios.

Apesar de ter, entre os objetivos prioritários, intervenções em áreas degradadas, apenas uma pequena parte dos recursos alocados nesses programas foram destinados para urbanização de favelas. A distribuição de recursos do OGU, em grande medida careceu de critérios técnicos de análise, com liberação de recursos mediante emendas orçamentárias efetuadas por deputados federais. E os financiamentos com recursos do FGTS atenderam prioritariamente a faixa acima de 8 salários mínimos (cerca de 50%), devido, em parte, a baixa capacidade de endividamento dos municípios, aos entraves referentes à documentação fundiária exigida, além da baixa capacidade institucional dos municípios para elaborar e implementar programas habitacionais e de urbanização.

Cabe destacar, ainda, que no período de 1995 a 2000, foram promovidos programas de Carta de Crédito Individual e Associativo, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esses programas, apesar de sua relevância posterior na política habitacional, nesse momento, prenderam-se ainda as dificuldades de financiamento formal para a população de baixa renda.

Em 2001, após vários anos em tramitação, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, que regulamentou os capítulos da Política Urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana.

Cenário Atual da Política Nacional de Habitação

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, instaurou-se o processo de definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e das políticas setoriais, entre elas a Política Nacional de Habitação (PNH).

A forma participativa de elaboração da PNDU, especialmente da PNH, mobilizaram a realização de Conferências das Cidades – municipais, estaduais e nacional –, convergindo à aprovação em 2004, pelo Conselho das Cidades (ConCidades).

A 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. Para tanto, foi estabelecida uma estratégia de implementação gradual de seus instrumentos, recursos e programas.

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, inclui a criação de dois subsistemas, definidos por estratégias diferenciadas:

- Subsistema de Habitação de Interesse Social que tem em vista o atendimento à demanda por habitação das camadas de menor renda, especialmente na faixa de 0 (sem rendimentos) a 3 salários mínimos, que necessitam de investimentos subsidiados;
- Subsistema de Habitação de Mercado que visa promover que o mercado privado responda por parcela da demanda com alcance a oferta de mercado. Esses se estrutura pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)¹¹.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)¹² e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criados pela Lei n.º 11.124/2005, constituem o Subsistema de Habitação de Interesse Social, também considerado como o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

A lei que cria o SNHIS preconiza que, para estarem aptos a aderirem ao Sistema, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem possuir instrumentos políticos e gerenciais, quais sejam: Fundo Habitacional gerido por Conselho específico, Plano Habitacional e elaboração de Relatórios de Gestão. Assim, a partir de 2006, o Ministério das Cidades, órgão gestor do SNHIS, iniciou o processo de implementação e estruturação do Sistema, apoiando os estados e municípios a aderirem ao Sistema e,

¹¹ O SFI atua com recursos de Cadernetas de Poupança e do Mercado de Capitais.

¹² O SNHIS é integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades (órgão gestor); 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 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).

em 2007, 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 e do FNHIS, ampliou-se a diversidade de recursos, onerosos e não onerosos, a serem acessados por agentes públicos e privados, estaduais e municipais.

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.

Conforme a legislação, 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)¹³; e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS. Os recursos serão aplicados de forma descentralizada.

Os recursos do FNHIS, na forma prevista na legislação, destinam-se a investimentos em provisão de unidades habitacionais – aquisição, construção, conclusão e melhorias; 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. Será, também, admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

Um avanço importante, a ser destacado, foi a Resolução n° 460/2005 do Conselho Curador do FGTS, tornando possível uma significativa aplicação de recursos do fundo em subsídios habitacionais.

E na perspectiva da ampliação de recursos para a produção do Subsistema de Habitação de Mercado foi fundamental a aprovação da lei federal n° 10.391/2004, que permitiu a aplicação de recursos do setor privado em habitação, e a resolução 3.259/2005 do Conselho Monetário Nacional, que obrigou os bancos a financiarem empreendimentos habitacionais com os recursos do SBPE.

Ainda em nível federal, dois importantes programas foram lançados nos últimos anos, em caráter de ações emergenciais – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁴ não está diretamente vinculado ao SNHIS, porém é financiado em grande parte com recursos do Orçamento Geral da União, sendo que as ações

¹³ O FNHIS é composto prioritariamente por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), 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.

¹⁴ O Programa foi lançado com prazo de atuação entre 2007 a 2010. O Governo Federal já está divulgando informações quanto a um possível PAC 2.

estão sob a responsabilidade dos governos municipais. O PAC abrange, entre as áreas estratégicas de desenvolvimento, o saneamento e a habitação.

Através da Lei Federal nº 11.977/2009 o Governo Federal criou o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Esta lei, além de ter como objetivo o estímulo ao mercado privado de habitação popular, destinado a famílias que recebem até dez salários mínimos, com subsídios de quase 100% para famílias que ganham até 3 salários mínimos por mês¹⁵, ainda dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, introduzindo novos instrumentos para a legalização de moradias urbanas. São agentes envolvidos: o poder público local, a Caixa Econômica Federal e Empreendedores Privados interessados¹⁶.

Como medida de implementação da PNH 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.

O PLANHAB assume como pressuposto que o problema da habitação deve ser enfrentado considerando a diversidade de situações que as necessidades habitacionais demandam, seja em relação às 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.

O PLANHAB propõe como estratégia a necessidade de criar condições para que haja uma gradativa urbanização e regularização dos assentamentos precários existentes, bem como, a viabilização da produção de novas unidades habitacionais para redução do déficit acumulado.

O Governo do Estado de São Paulo firmou sua adesão ao SNHIS, através da Lei Estadual nº 12.801/2008. Assim, propicia 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 que está em formulação. Através de Decreto, nº 53.823/2008, institucionalizou-se o Conselho Estadual de Habitação (CEH), ora em fase de implantação, e foram criados dois fundos, Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH), ambos com Conselhos Gestores de caráter deliberativo.

O Fundo Garantidor Habitacional (FGH) tem como objetivo estimular a participação de empreendedores imobiliários e instituições financeiras a atuarem no mercado popular de imóveis, funcionando como avalista para a aquisição habitacional, 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.

¹⁵ Estão previstas, para todo o Brasil, a construção de 400 mil unidades para faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos, 200 mil unidades para faixa de 3 a 4 salários mínimos, 100 mil unidades para faixa de 4 a 5 salários mínimos, 100 mil de 5 a 6 salários mínimos e 200 mil unidades de 6 a 10 salários mínimos.

¹⁶ 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 ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).



Atualmente, a política habitacional do Estado, está concentrada na atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)¹⁷, que adota a política de subsídios para atendimento às famílias de baixa renda, dado a incapacidade dessas em acessar o mercado privado de crédito.

Em 2007, o Governo Estadual instituiu, no âmbito da Secretaria da Habitação, o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, juntamente com o Comitê de Regularização do Programa Cidade Legal.

Conforme definido pelo decreto n.º 52.052/2007, o Programa Cidade Legal destina-se a prover auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal. As ações previstas serão executadas pelo Comitê de Regularização¹⁸, que atuará a partir da celebração prévia de convênio de cooperação técnica, firmado entre a Secretaria da Habitação e municípios interessados.

Com o apresentado, entende-se que, se tem hoje, um novo arranjo institucional da política urbana e habitacional, na qual os governos locais assumem um maior protagonismo. Para tanto, os governos locais devem preparem-se, e isso repercute na formulação da Política Municipal de Habitação e do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

¹⁷ 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.

¹⁸ O Comitê de Regularização é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades da Administração Pública Estadual: Secretarias da Habitação e do Meio Ambiente; Companhias de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) e de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP); e Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).

2. Caracterização do Município

Guarulhos é o 12º município mais populoso do país e o segundo no Estado de São Paulo, sendo superado apenas pela Capital (IBGE, Censo de 2010). A população atual do município é de 1.222.357 habitantes¹⁹, distribuídos em uma área de 318,01 Km², com densidade demográfica de 4.250,78 hab./km² (SEADE, 2010).

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é formada por 39 municípios, localizado na porção norte-nordeste o município de Guarulhos, limita-se com seis municípios: a Noroeste com Mairiporã; a Nordeste com Santa Isabel, a Leste com Arujá e Itaquaquecetuba, e a Sul e Oeste com o município de São Paulo. Nazaré Paulista está localizado ao Norte do município, entre Mairiporã e Santa Isabel, sendo dos municípios limítrofes de Guarulhos o único que não integra a RMSP, como pode ser observado no Mapa da RMSP (Figura 2.1).

Figura 2.1: Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.

¹⁹ Disponível em www.ibge.gov.br – acessado em novembro de 2010.

As ocupações indígenas dos territórios mencionados eram ambas pertencentes à nação Tupi. Os *Guarus*, da família dos *Guaianases*, na margem direita do Rio Tietê – região de Guarulhos. E os *Uraí* na margem oposta – região de São Miguel Paulista.

Segundo Nilton Gama, a posição político-administrativa de Guarulhos começa a pesar mais intensamente a partir de 1589, com a descoberta de minas auríferas, bem como seu processo de extração, constituindo, possivelmente, a primeira atividade econômica destinada a esta região²⁴.

Com o descobrimento de ouro em seu território, a então aldeia de Guarulhos cresceu, sendo elevada a condição de Paróquia, com o nome de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos. Em 1675 passou a figurar como Distrito de São Paulo e, mais tarde, sendo o núcleo irradiador das primeiras estradas que demandavam ao sertão, tornou-se o centro de abastecimento de provisões dos bandeirantes, ganhando foros de Freguesia²⁵. Nesse período a localização geográfica privilegiada de Guarulhos já se destacava, e continuaria como fator determinante no desenvolvimento do município.

A descoberta de ouro nas proximidades de Bonsucesso e Lavras contribuiu categoricamente para as transformações geográficas, graças, principalmente à ocupação de terras indígenas por parte da população paulistana que buscava a preservação de glebas locais como garantia de seus interesses.

Num momento subsequente, o surgimento das questões agrícolas, sobretudo cafeeiras, o fim da escravidão (1888) e o advento da Lei de Terras²⁶ (1850) contribuíram, segundo Gama, para o estabelecimento da terra como capital – absolutização da propriedade –, transferindo a imagem de riqueza, que antes se concentrava na figura do escravo, para a terra. As terras e, portanto, não mais os escravos, passariam a servir como garantia de crédito.

Neste sentido, a conformação de um amplo mercado de terras associado à expansão urbana da cidade de São Paulo (cujo transbordamento levaria a uma inevitável ocupação de Guarulhos) são elementos fundamentais para a compreensão das transformações sócioespaciais do município. Em outras palavras, a existência de grandes propriedades no município de Guarulhos sob o domínio paulistano, indicaria a possibilidade de prolongamento dos limites da capital. Tal interesse atraiu paulistanos para diversas áreas do município, sendo a mais significativa, o espaço dedicado a Fazenda Cumbica²⁷.

Posteriormente, mas ainda ao final do século XIX, entra em discussão a necessidade de implantação da estrada de ferro. Em 1915 inaugura-se a Ramal Guapyra – Guarulhos, o trem da Cantareira (Estrada de Ferro Sorocabana), com cinco estações ferroviárias em território guarulhense (bairros de Vila Galvão, Torres Tibagy, Gopoúva, Vila Augusta e Guarulhos-Centro)²⁸.

²⁴ Para a exploração do ciclo do ouro em Guarulhos, ver GAMA, 2009, p.13-16.

²⁵ Em 1880 foi elevada à categoria de Vila (emancipando-se de São Paulo), com o nome de Conceição dos Guarulhos. Em 1906 recebe foros de cidade de Guarulhos.

²⁶ O dispositivo da Lei de Terras consistia na representação jurídica que assegurava a posse da terra somente por meio da compra, estabelecendo às antigas terras indígenas a exclusividade de acesso a pessoas de posse do capital. Ver também Sesmarias e Termo de Aforamento. GAMA, 2009, p. 20-29.

²⁷ Posteriormente, o processo de parcelamento desta área foi basicamente ofertado ao poder do Estado, que na defesa de seus interesses, promoveu planos diretamente relacionados a um projeto de desenvolvimento territorial, dispersos das necessidades “locais”. Ver GAMA, 2009, p. 84-85.

²⁸ Em 1945, um ramal foi prolongado até a Base Aérea de Cumbica, cuja constituição será apresentada adiante.

Além da estrada de ferro, o início do século XX foi marcado, também, pela chegada da energia elétrica (Light & Power), pelos pedidos para instalação da rede telefônica, licenças para implantação de indústrias de atividades comerciais e os serviços de transporte de passageiros.

Já na década de 1940 chegaram ao Município indústrias do setor elétrico, metalúrgico, plástico, alimentício, borracha, calçados, peças para automóveis, relógios e couros. Este cenário contribuiu para que a Câmara Municipal aprovasse um conjunto de planos de loteamentos e arruamentos²⁹, fato pertinente para a compreensão das demais alterações na infraestrutura de Guarulhos e região nos anos seguintes.

Neste sentido, o desenvolvimento da industrialização e a necessidade de uma ligação viária mais segura e eficaz entre as duas maiores cidades brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro) levaram à construção da Rodovia Presidente Dutra³⁰, em 1951, pelo então Presidente Eurico Gaspar Dutra, em uma tentativa 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 multinacionais³¹.

Assim, Guarulhos atravessou um período de grande desenvolvimento e a abertura desta rodovia determinou uma profunda alteração na estrutura urbana do Município, impulsionada pelo processo da expansão industrial paulista, tornando-se uma alternativa de localização industrial, atraindo também grandes contingentes de mão-de-obra, que passaram a ocupar a área urbana em sucessivos loteamentos (predominantemente nas regiões de Cumbica, Lavras, Bonsucesso e Taboão).

Este conjunto de alterações contribuíram para um crescimento da população da ordem de 35 mil habitantes em 1950 para 237 mil em 1970, chegando 530 mil habitantes em 1980, quadruplicando sua população em menos de 30 anos. A maior parte desse contingente dedicava-se às atividades industriais em Guarulhos (cerca de 2000 estabelecimentos) e em São Paulo (IBGE)³².

Entre as décadas de 1980 e 1990, outros projetos de grande impacto continuaram afetando a configuração do território urbano guarulhense, pois neste período datam as obras de implantação do Aeroporto Internacional de São Paulo e a implantação da Rodovia Ayrton Senna da Silva.

A decisão de construir o novo aeroporto foi tomada na gestão do presidente Ernesto Geisel (1974-1978), mas a elaboração do projeto ficou para o governo seguinte, João Figueiredo (1978-1982), inclusive o início das obras (1980).

Embora a construção do Aeroporto Internacional de São Paulo tenha ocorrido efetivamente a partir dos anos 1980, sua necessidade já havia sido identificada no final dos anos 1940, quando de modo análogo às necessidades das linhas férreas brasileiras no início do século XX, e após o registro de um movimento excedente da capacidade operacional de passageiros e cargas no Aeroporto de Congonhas, em 1947 iniciou-se um processo de estudos para a implantação de uma nova Base Aérea

²⁹ Disponível em www.guarulhos.sp.gov.br – acessado em agosto de 2010.

³⁰ Na década seguinte, mais precisamente em 1967 concluiu-se a duplicação da extensão total da rodovia.

³¹ O processo de rodoviarização favoreceu a implantação de indústrias ao longo da rodovia Presidente Dutra, impulsionando também a implantação de loteamentos industriais e habitacionais nas regiões de Cumbica, Lavras, Bonsucesso e Taboão. Do final da década de 50 até o final da década de 70 verificamos que a expansão do adensamento urbano ocorreu mais concentradamente na região oeste do município e, nas demais regiões, a ocupação aconteceu de forma rarefeita.

³² Disponível em www.ibge.gov.br – acessado em agosto de 2010.

como forma de políticas voltadas à industrialização do país, motivando a instalação de empresas nacionais e multinacionais, condições imprescindíveis ao desenvolvimento econômico no período.

Apesar das condições geográficas físicas não serem as mais adequadas, e de algumas resistências por parte da população guarulhense³³ a respeito da possível implantação do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro, o Governo Federal defendia a preferência por Guarulhos para a implantação, considerando o fato do Ministério da Aeronáutica ter doado 10 quilômetros quadrados de terras pertencentes à Base Aérea de São Paulo (BASP), que correspondia à antiga base aérea militar na área de Cumbica, para construção do complexo aeroportuário. A escolha de qualquer outro lugar acarretaria grandes custos com desapropriações, colocando em risco a viabilidade do projeto.

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, além de aliviar o tráfego na Rodovia Presidente Dutra no trecho São Paulo - Guarulhos, de conectar a capital paulista e o Vale do Paraíba, permitiria o acesso para o Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos.

Para além das dimensões relacionadas à infraestrutura que ajudam a informar como se constituiu o tecido urbano da cidade de Guarulhos, algumas outras operações também merecem destaque. As leis de incentivo fiscal que a partir de 1928 isentavam o pagamento de impostos em um período de 15 anos para as indústrias que se mudassem para Guarulhos foram revigoradas em 1948, impulsionando novamente a vinda de empresas para a região e dando origem ao Pólo Industrial do município.

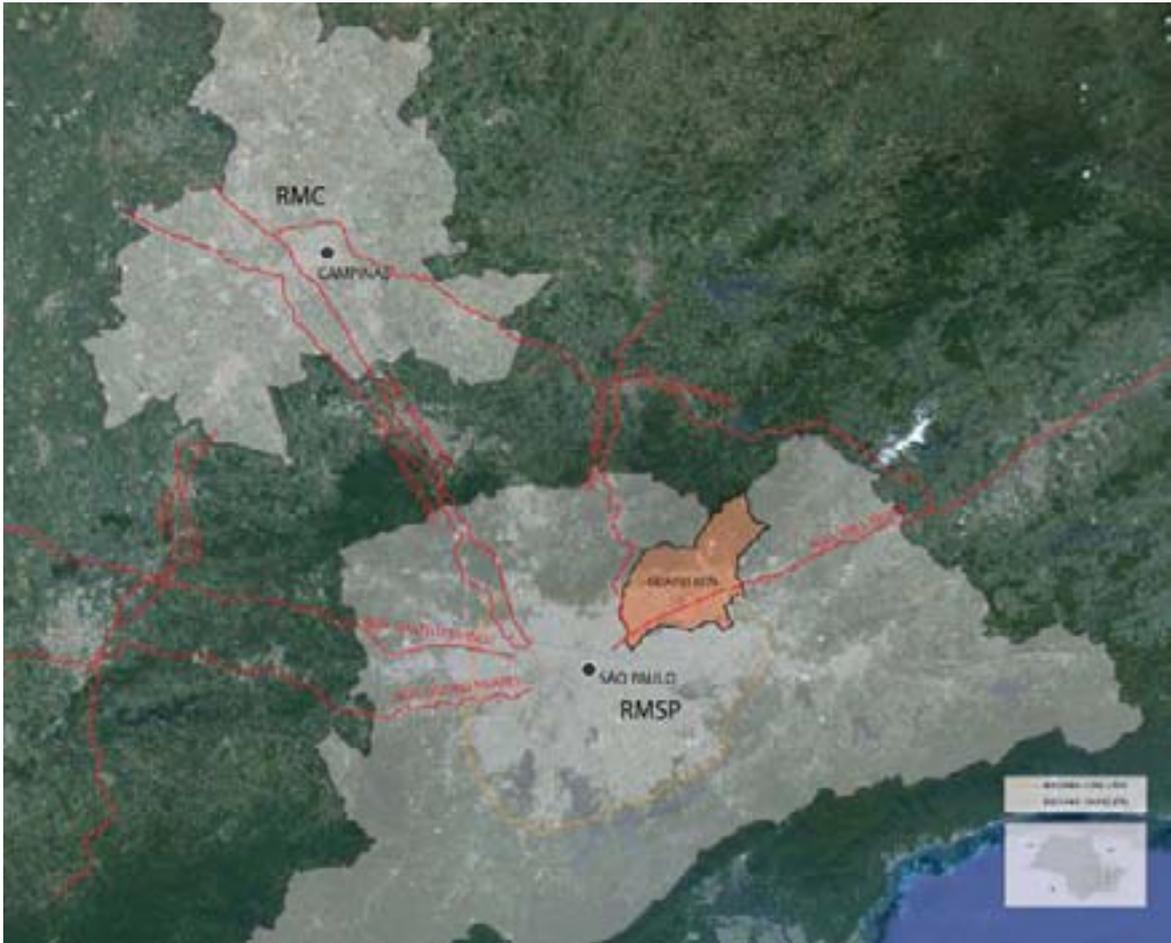
Nas duas décadas seguintes, os vetores de expansão populacional concentraram-se nas áreas em que o preço da terra era mais acessível, notadamente nas franjas das áreas de proteção ambiental e com grandes declividades (Cabuçu de Cima, Tanque Grande e Morro Grande), e também na porção leste do município (Cumbica, Pimentas, Presidente Dutra e Bonsucesso), regiões com menos infraestrutura e divisa com o Município de São Paulo.

2.2 Contexto Regional

Conforme anteriormente apresentado, é possível perceber a relação de Guarulhos com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Sua distância da capital São Paulo é de aproximadamente 15Km, interligando-se a esta pelas rodovias Presidente Dutra, Ayrton Senna e Fernão Dias. Encontra-se, pois, estrategicamente posicionada nas principais rotas que ligam os três estados mais desenvolvidos da região Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Através destas importantes rodovias, associadas à Rodovia Dom Pedro I, conecta-se também com a Região Metropolitana de Campinas, ampliando sua importância em termos regionais (Figura 2.3).

³³ A respeito dos protestos contra a implantação do aeroporto, ver GAMA, 2009, p. 149.

Figura 2.3: Inserção regional de Guarulhos



Fonte: DER-SP – Instituto Geográfico e Cartográfico, 2002 e Google Earth, 2010.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

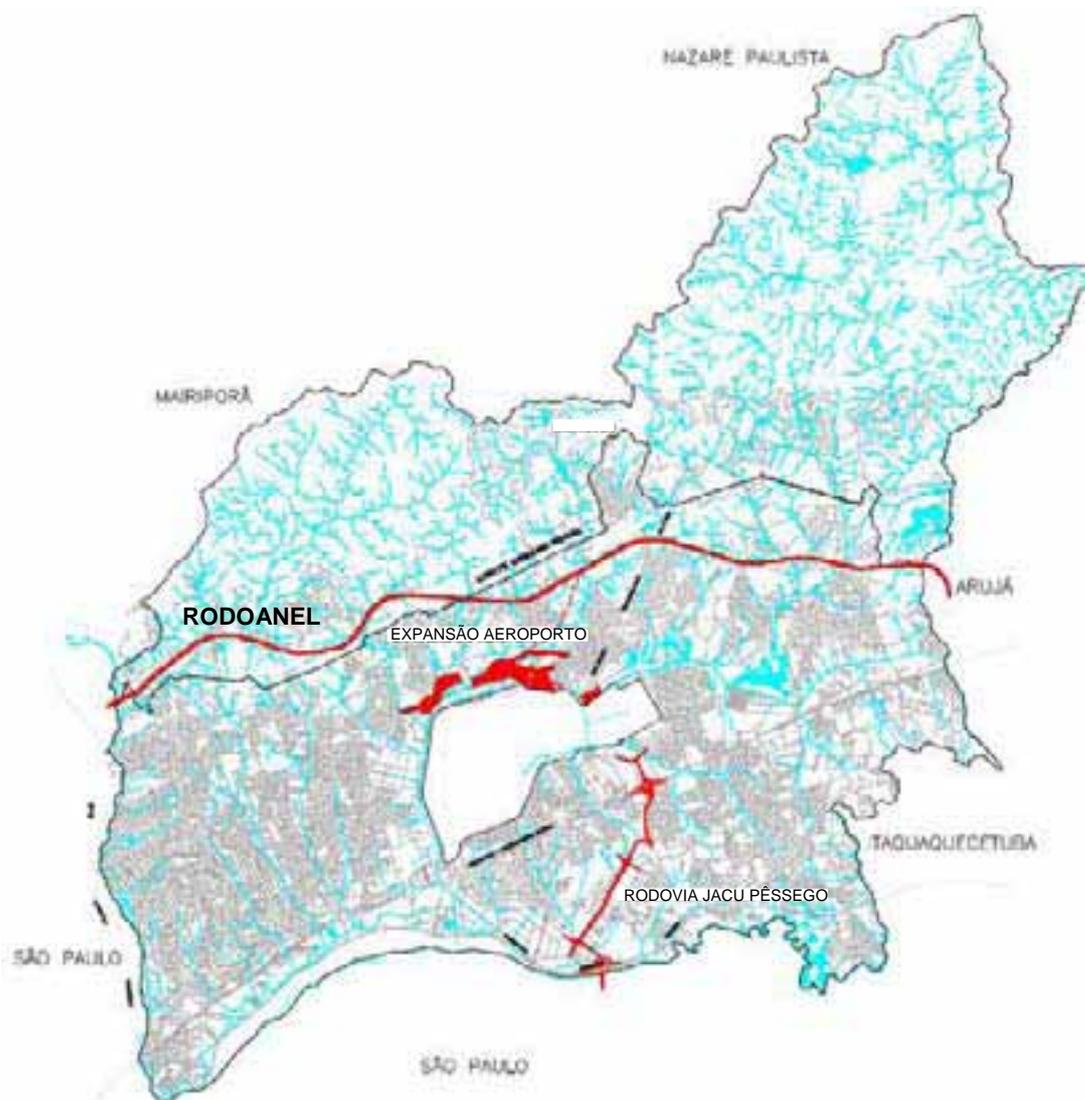
Além das já implantadas rodovias de abrangência nacional citadas, outros empreendimentos de caráter metropolitano estão previstos, com destaque para os trechos do Rodoanel e da Avenida Jacu-Pêssego em Guarulhos, e a ampliação do Aeroporto Internacional (Figura 2.4). Estas obras evidenciam os direcionamentos dos investimentos no sentido de ampliar a fluidez da circulação, destacando a inserção de Guarulhos em uma localização fundamental de articulação.

O Aeroporto Internacional de São Paulo, Governador André Franco Montoro, é talvez o equipamento mais importante em escala regional. Está instalado em Guarulhos e ecoa impactos na atividade econômica da região, requisitando investimentos ligados aos setores de transporte aéreo, logística, hoteleiro e imobiliário³⁴. Está prevista a construção de uma 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, intervenção que atingirá mais de 20 mil pessoas³⁵, possibilitando novas e impactantes transformações urbanas e sócioespaciais.

³⁴ Ver Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos de acordo com as normas operacionais do Programa Habitar Brasil BID/DI, desenvolvido pela MYM Consultoria S/S Ltda., 2004, p. 30.

³⁵ Ver GAMA, 2009, p. 161.

Figura 2.4: Grandes obras de escala metropolitana (previstas ou em andamento) no município de Guarulhos: a ampliação do aeroporto, o Rodoanel e a Av. Jacu Pêssego



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

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.

A extensão total do Rodoanel é de cerca de 176 km, divididos em quatro trechos. Destes, já estão em operação os trechos oeste e sul. O trecho norte, com aproximadamente 44 km, que atravessa o município de Guarulhos, passando pela Serra da Cantareira, tem previsão de início das obras para 2012, sendo executado através de uma Parceria Público Privada (PPP). Até o momento, o traçado do Rodoanel no município de Guarulhos não foi precisamente definido – a Dersa considera, ainda, como

‘alternativa preferencial interna’ —, entretanto, para além das indefinições em estudo, a passagem do Rodoanel certamente provocará impactos de ordem social, econômica e territorial em Guarulhos³⁶.

A Secretaria de Habitação (SH), através do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF), elaborou documento interno de Avaliação dos Impactos do Rodoanel no Setor Habitacional de Guarulhos³⁷, neste pondera algumas questões, referentes ao traçado do Trecho Norte defendido pela Dersa como sendo o mais adequado diante da possibilidade de requalificar urbanisticamente as áreas precárias e servir de barreira de proteção às áreas de Unidades de Conservação (UCs) e de outras áreas legalmente protegidas³⁸. Neste documento o DAF, faz a análise do Trecho Norte segundo dois segmentos — o primeiro tratando do traçado ligando as rodovias Fernão Dias e Dutra e o segundo segmento, considerando o ramal de ligação ao Aeroporto.

Quanto ao primeiro segmento analisado, o documento aponta que as justificativas do traçado são atendidas apenas em parte, pois embora possa servir de barreira a expansão urbana em direção à Unidade de Conservação e incluir no projeto algumas demandas por urbanização, esse ocasionará segmentação de alguns assentamentos, segregando-os fisicamente, aumentando com isso as dificuldades de instalação de infraestrutura, e de acesso a estas áreas e a equipamentos instalados.

Quanto ao segundo segmento, Ramal Aeroporto, o traçado proposto pela Dersa baseou-se no *Plano Diretor do Aeroporto* — que prevê a execução de mais um terminal e uma terceira pista no Aeroporto. Assim, o critério para o traçado foi o de não inviabilizar esse projeto. Por si só o projeto de expansão do aeroporto, ocorrendo, causará um grande número de remoções e de mudanças físicas do entorno. Nesse sentido, o traçado, mesmo que privilegie requalificar urbanisticamente as áreas precárias atingidas, somará ao impacto urbano promovido pelo projeto de expansão do aeroporto.

Outra grande questão no que diz respeito à implantação do Rodoanel (trecho Norte) é seu impacto ambiental, já que, ainda que adote um traçado conservador, atingirá áreas de proteção ambiental.

Conforme observado por Gama, os movimentos de expansão urbana associados às estratégias do poder Público quanto à reordenação espacial que se pretende constituir, permitem identificar, mesmo que ainda de forma discreta, que outras espacialidades estejam por se redefinir e não

³⁶ Segundo o demógrafo e economista Haroldo Torres, as obras no trecho norte do Rodoanel deverá produzir impacto populacional, o que pressupõe as demais alterações territoriais em questão. Disponível em www.diariodeguarulhos.com.br — acessado em setembro de 2010. Para outras informações acerca das medidas propostas, ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 56-58.

³⁷ Fonte: PMG, Secretaria de Habitação (2010). Documento Interno de Avaliação dos Impactos do Rodoanel no Setor Habitacional de Guarulhos.

³⁸ Segundo a Dersa: “O traçado Interno se sobrepõe mais significativamente com áreas ocupadas, implicando em maior realocação de população, sobretudo de famílias que atualmente encontram-se assentadas em núcleos de ocupação irregular, inclusive em áreas de risco. Nesse sentido, além do aspecto positivo do adequado reassentamento de famílias, o eixo da Alternativa Interna pode funcionar como um elemento de barreira à expansão urbana irregular em áreas do entorno do Parque da Cantareira, em São Paulo e Guarulhos”, Fonte: Dersa, 2010 in Relatório de Impacto Ambiental – RIMA Trecho Norte Rodoanel, página 23. Disponível em www.der.sp.gov.br — acessado em novembro de 2010.

necessariamente irão representar as mesmas configurações sócioespaciais de sua metrópole, e que, apesar de seus processos intrínsecos, suas temporalidades se mantêm distintas³⁹.

Além do Rodoanel e ainda no sentido das melhorias de fluidez, a Av. Jacu-Pêssego — empreendimento de responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras da Prefeitura de São Paulo em convênio com o Governo do Estado —, promoverá a conexão da zona leste de São Paulo com as principais rodovias estaduais⁴⁰. Em relação ao município de Guarulhos o projeto é de continuidade do eixo viário já existente em São Paulo, transpondo a Rodovia Ayrton Senna e o Rio Tietê, interligando-se a malha viária pelas avenidas Orlanda Bérnago, cruzando a Rodovia Presidente Dutra e atingindo a Av. Papa João Paulo I⁴¹. Além de servir como via alternativa ao trecho leste do rodoanel, a extensão da Avenida Jacu Pêssego facilitará o acesso entre as regiões leste dos dois municípios, São Paulo e Guarulhos (principalmente ao aeroporto), bem como, a relação com o ABC e ao Porto de Santos⁴².

Assim, as análises que se seguirão não deixarão de considerar o contexto regional e a interrelação territorial Guarulhos – RMSP. Guarulhos é parte fundamental das relações sociais, políticas, econômicas e ambientais para além de seus limites geográficos. Ao pensar o território de Guarulhos, é impossível deixar de pensar em sua inserção metropolitana, sobretudo, quando se trata de medidas que visem melhorias dos aspectos de fluidez.

2.3 Aspectos demográficos e sócioeconômicos do município de Guarulhos no contexto da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP

A Região Metropolitana de São Paulo está no foco de uma discussão mais ampla sobre a reconversão econômica do Brasil, desencadeada a partir da década de 1980 com a abertura do mercado e a introdução de novos processos ligados à globalização financeira e produtiva.

Do ponto de vista do território, essas transformações produziram um impacto muito expressivo que se manifestou em Guarulhos tanto pela presença de empreendimentos de grande porte, como através dos inúmeros projetos de infraestrutura viária (alguns ainda em andamento) que perpassam a RMSP.

O município de Guarulhos apresenta algumas características sócioeconômicas que contribuem para a definição de seu importante papel na RMSP. Segundo dados apresentados a seguir, Guarulhos se caracteriza por um grande contingente populacional e por uma alta atividade econômica.

³⁹ No aprofundamento da análise, é possível observar, por exemplo, que antes mesmo de integrar a região metropolitana, Guarulhos já exercia um papel de extrema importância ao desenvolvimento de São Paulo, ao passo que também aconteciam alterações espaciais em seu território em função da capital. Ver GAMA, 2009, p. 141-142.

⁴⁰ Disponível em www.saopaulo.sp.gov.br — acessado em junho de 2010.

⁴¹ Complexo Jacu-Pêssego, via de ligação entre a Av. Orlanda Bérnago à Av. Papa João Paulo I, denominada de Jacu-Pêssego, objetiva integrar os municípios do ABCD com a rodovia Presidente Dutra, o Município de Guarulhos, e o aeroporto Internacional de São Paulo- Guarulhos, completando dessa maneira a ligação denominada de PORTO/AEROPORTO.

Essa via, em um primeiro momento, deverá fazer a função do trecho leste do Rodoanel e terá como objetivo principal, promover a ligação da rodovia Ayrton Senna à Av. Papa João Paulo I, além de absorver boa parte do fluxo da Av. Santos Dumont.

⁴² Por conta dessa localização estratégica, o trajeto da Jacu-Pêssego apresenta potencialidades para usos como logística e indústrias. Ver Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos de acordo com as normas operacionais do Programa Habitar Brasil BID/DI, desenvolvido pela MYM Consultoria S/S Ltda., 2004, p. 16.

Guarulhos ocupa a segunda posição na composição do PIB da região metropolitana com 5,4%⁴³, seguida de São Bernardo do Campo e Barueri com 5,0% e Osasco com 4,8%. A capital concentra 62,8%, mesmo sendo São Paulo o grande detentor do PIB da RMSP, a representatividade de Guarulhos demonstra a importância econômica do município no contexto metropolitano.

Em relação ao número de habitantes, Guarulhos é o segundo município mais populoso da RMSP, concentrando 6,7%⁴⁴ da população da RMSP⁴⁵, sendo superado apenas por São Paulo, que concentra 54,9%⁴⁶ do total. O maior crescimento populacional dos municípios da RMSP aconteceu entre 1950 e 1970⁴⁷, incremento relacionado a movimentos migratórios, intensificados, sobretudo, pela atratividade das indústrias.

A década de 1970 marcou o início de uma série de mudanças políticas e econômicas que afetaram decisivamente RMSP. Por um lado, foram instituídas medidas governamentais para descentralizar a economia da metrópole paulista. Por outro, foi criada a legislação de proteção aos mananciais com o objetivo de proteger os reservatórios de água, primordiais para abastecimento da população residente na região. A dinâmica demográfica e suas implicações sobre os recursos hídricos passaram a ter relações cada vez mais próximas a partir desse período⁴⁸.

Na década de 1980, enquanto o ritmo de crescimento populacional na RMSP reduziu-se à metade do verificado na década anterior, processo inverso ocorreu em Guarulhos e nos seus municípios limítrofes, cujas Taxas de Crescimento Anual da População (TGCA) foram maiores quando comparados a RMSP. Conforme já mencionado, o processo de rodoviarização⁴⁹ e a instalação do Aeroporto Internacional de Cumbica, na década de 1980, provocou transformações significativas no quadro urbano de Guarulhos e arredores, influenciando o incremento populacional, não só de Guarulhos, mas também dos municípios vizinhos. O gráfico (Gráfico 2.1) a seguir ilustra esse crescimento, comparativamente com a RMSP. O processo de desaceleração na Taxa de Crescimento Anual da População dos municípios da Região Metropolitana, entre 2000-2010, também pode ser observado nos dados apresentados a seguir.

⁴³ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE

⁴⁴ População de Guarulhos 1.351.790. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fundação Seade, 2010.

⁴⁵ População de RMSP 20.141.759. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fundação Seade, 2010.

⁴⁶ População de São Paulo 11.057.629. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fundação Seade, 2010.

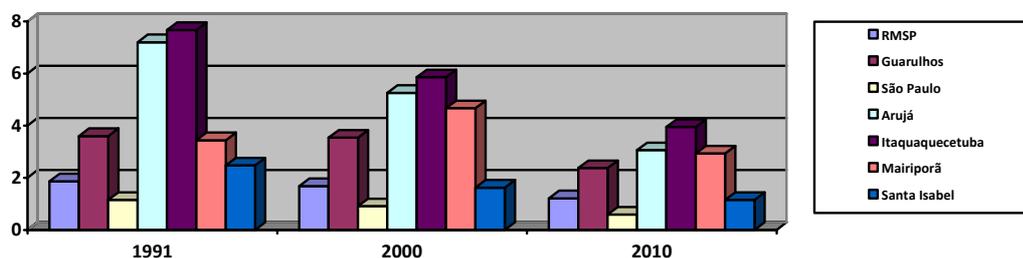
⁴⁷ Informações do documento Perfil Regional – Região Metropolitana de São Paulo registram entre os anos de 1950 e 1970 um crescimento populacional significativo em municípios vizinhos a São Paulo. Taboão da Serra, Embu e Itapeverica da Serra, localizados no eixo da Rodovia BR-116 em direção ao sul do país, tiveram crescimento populacional de 622%; Diadema e São Bernardo, no eixo da Rodovia Anchieta, atingiram 1.010%; Guarulhos e Arujá, na direção do Rio de Janeiro, 640%.

⁴⁸ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p.16.

⁴⁹ O crescimento da malha rodoviária esteve intimamente ligado a uma transformação da inscrição territorial da indústria na Região Metropolitana de São Paulo: anteriormente, as principais indústrias estavam instaladas na imediação das ferrovias; com a expansão da rede rodoviária, as indústrias passaram a instalar-se nas imediações das rodovias, que permitiam muito maior flexibilidade na circulação de mercadorias. Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p.18



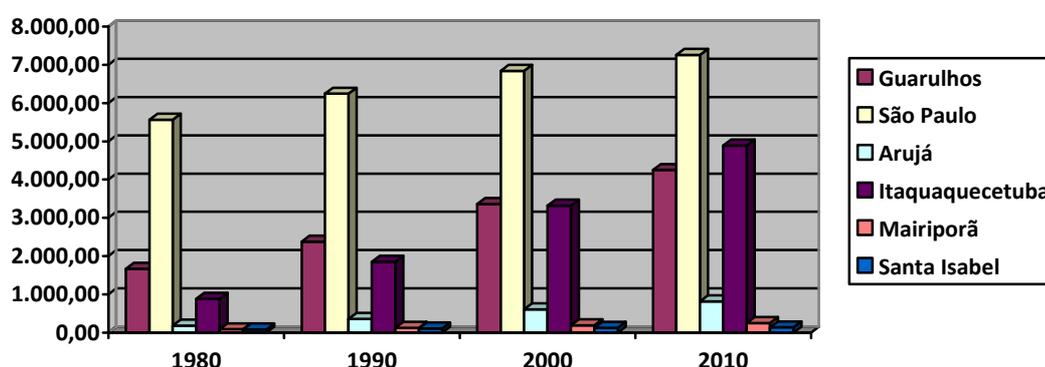
Gráfico 2.1: Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (em %) – Municípios de Guarulhos, São Paulo, Arujá, Itaquaquecetuba, Mairiporã, Santa Isabel e RMSP – 1980 a 1991-1991 a 2000 – 2000 a 2010



Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

Combinado com essa tendência de mudanças no campo econômico em trechos da Região Metropolitana de São Paulo há um crescimento populacional intenso, principalmente, nas periferias do município de São Paulo e em outras cidades da RMSP. Relativo à densidade demográfica, o gráfico a seguir (Gráfico 2.2), demonstra que embora todos os municípios considerados tenham apresentado aumento de densidade demográfica no período, proporcionalmente, este processo incidiu de maneira menos significativa em São Paulo.

Gráfico 2.2: Densidade Demográfica, entre as décadas de 1980 a 2010 (em hab/km²) - Municípios de Guarulhos, São Paulo, Arujá, Itaquaquecetuba, Mairiporã e Santa Isabel



Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

A partir desses indicadores, é possível observar a expansão da mancha urbana da capital para os municípios limítrofes da região metropolitana, sobretudo na porção sul do Município de São Paulo, diferentemente do prognóstico realizado em 1970 que apontava o setor leste como o principal vetor de crescimento⁵⁰. São Paulo, sede da RMSP, tem crescido a taxas cada vez menores enquanto que os municípios do entorno estão crescendo a taxas cada vez maiores, resultando nas periferias metropolitanas.

⁵⁰ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 15-16.

A Tabela 2.1 apresenta dados que permitem desenhar as características populacionais do município de Guarulhos. A taxa média de incremento anual da população de Guarulhos foi de 3,60%, entre 1991 e 2000, revelando um ritmo forte de crescimento populacional. Segundo os dados da Contagem Populacional do IBGE em 2000, do total da população, 97,85% residiam no perímetro urbano e 2,15% residiam na área rural.

O crescimento que se verifica faz parte de uma tendência geral encontrada em todas as regiões metropolitanas brasileiras cujos municípios periféricos, na maioria de porte médio, têm sofrido aumento no número de habitantes que só encontram alternativas de obtenção da moradia de forma irregular na periferia⁵¹.

Outro indicador que pode ser observado é o aumento da proporção do contingente de idosos em relação ao de crianças revelando uma população mais madura. O índice de envelhecimento tem crescido em relação à taxa de natalidade. Tal alteração na pirâmide etária indica, entre outras interferências, que os aspectos das políticas públicas deverão sofrer algum impacto.

Enfim, a tabela a seguir apresenta a relação entre a população, a taxa geométrica de crescimento anual, a taxa de natalidade e índices de envelhecimento, para a RMSP, São Paulo e Guarulhos. Constata-se que houve um decréscimo da Taxa de Natalidade e um envelhecimento da população, fenômeno observado tanto no contexto metropolitano como nos municípios.

Tabela 2.1: População, Taxa Geométrica de Crescimento Anual, Taxa de Natalidade e Índice de Envelhecimento: comparativo entre a RMSP e os municípios de São Paulo e Guarulhos

Local	Ano	População	TGCA da População 2000/2010 (% a.a.)	TGCA da População 1991/2000 (% a.a.)	Tx. de Natalidade (Por mil hab.)	Índice de Envelhecimento (%)
RMSP	1980	12.549.856	-	-	30,12	17,13 %
	1990	15.089.744	-	-	21,69	22,54 %
	2000	17.852.637	-	1,68	20,57	30,63 %
	2010	20.141.759	1,21	-	-	42,66 %
São Paulo	1980	8.475.380	-	-	28,23	20,24 %
	1990	9.512.545	-	-	20,71	27,26 %
	2000	10.426.384	-	0,91	19,90	37,50 %
	2010	11.057.629	0,59	-	-	49,47 %
Guarulhos	1980	529.483	-	-	38,09	9,93 %
	1990	755.550	-	-	24,11	13,94 %
	2000	1.069.609	-	3,54	22,32	19,44 %
	2010	1.351.790	2,37	-	-	30,74 %

Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

Para além das alterações na estrutura etária da população e das questões demográficas de Guarulhos relacionado ao contexto metropolitano, é possível analisar ainda, através da tabela (Tabela 2.2), a situação de rendimento por responsável pelo domicílio entre Guarulhos, a região metropolitana e o Estado de São Paulo.

De uma maneira geral, há uma correspondência entre os dados do município e a RMSP, especialmente quando considerado o rendimento até cinco salários mínimos. Entretanto, o que se

⁵¹ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 20-21.

destaca nesta leitura, é a relação do responsável pelo domicílio sem rendimento e o rendimento entre 2 e 5 salários mínimos do município de Guarulhos e no contexto metropolitano e estadual.

Tabela 2.2: Domicílios Particulares Permanentes e Classes de Rendimento Nominal Mensal da Pessoa Responsável pelo Domicílio (salário mínimo)

Classes	Estado SP		RMSP		Guarulhos	
	n° absoluto	%	n° absoluto	%	n° absoluto	%
Sem rendimento	926.642	8,9	602.474	11,2	38.654	13,3
Até ½	37.973	0,4	13.464	0,3	809	0,3
Mais de ½ a 1	964.581	9,3	366.383	6,8	20.307	7,0
Mais de 1 a 2	1.529.954	14,8	671.645	12,5	41.119	14,2
Mais de 2 a 5	3.374.264	32,6	1.693.922	31,5	101.301	34,9
Mais de 5 a 10	2.048.893	19,8	1.120.478	20,8	57.283	19,8
Mais de 10 a 20	917.288	8,9	534.951	10,0	22.026	7,6
Mais de 20	564.577	5,4	371.825	6,9	8.480	2,9
Total	10.364.152	100,0	5.375.122	100,0	289.979	100,0

Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2000.

A dinâmica da população metropolitana (seus fluxos, crescimentos e deslocamentos), associada aos seus aspectos socioeconômicos, afeta diretamente na maneira que se constitui o quadro da habitação no município de Guarulhos. De modo complementar, a Tabela 2.3 a seguir, mostra comparativamente como se apresenta o déficit habitacional básico em 2000 nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo.

A RMSP concentra aproximadamente 48% da população do Estado⁵² e segundo a Fundação João Pinheiro, 46% do Déficit Habitacional⁵³, que em números absolutos (360.648 domicílios) representa o maior déficit habitacional dentre as três regiões, com diferença significativa, superando 300.000 domicílios em relação as outras duas Regiões Metropolitanas (Campinas e Baixada Santista), no entanto, ao observar a relação do Déficit Habitacional Básico (Seade 2000) com a projeção da População (Seade 2010), a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) apresenta os índices mais agravantes.

Tabela 2.3: Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, Déficit Habitacional Básico – 2000

	Região Metropolitana de São Paulo - RMSP	Região Metropolitana de Campinas - RMC	Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS
População - Projeção Seade 2001	18.083.936	2.379.942	1.498.089
População - Projeção Seade 2010	20.141.759	2.798.406	1.709.686
Déficit Habitacional Básico - Censo 2000	360.648 domicílios	45.196 domicílios	40.488 domicílios

Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010 e Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional, 2005.

Segundo os dados da Fundação João Pinheiro para o ano de 2000 para informações referentes aos municípios, o Déficit Habitacional Básico de Guarulhos é de 24.537 domicílios, ou seja, equivale a

⁵² A População do Estado de São Paulo, segundo projeção 2010 é de 42.136.277 habitantes. Fundação Seade. Disponível em www.seade.gov.br.

⁵³ O Déficit Habitacional Básico do Estado, em 2000, era de 773.490 domicílios. Fundação João Pinheiro, IBGE Censo Demográfico 2000.



6,8% do total da RMSP. A demanda habitacional está diretamente relacionada à forma precária de ocupação de grande parte da população.

No contexto metropolitano, Guarulhos apresenta um percentual de domicílios em setores subnormais e precários⁵⁴, proporcionalmente superior ao da própria RMSP e da capital São Paulo. Na tabela a seguir são apresentados esses valores comparativos entre a RMSP, os municípios de São Paulo, Guarulhos, Arujá, Itaquaquetuba, Mairiporã, e Santa Isabel (Tabela 2.4).

Tabela 2.4: Domicílios em assentamentos precários no contexto metropolitano

Municípios / Região Metropolitana	Domicílios em Setores Subnormais	Domicílios em Setores Precários	Domicílios em Setores Subnormais + Setores Precários	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
RMSP	416.143	245.994	662.137	4.931.276	13,42 %
São Paulo	227.234	143.722	370.956	2.954.732	12,55 %
Guarulhos	41.124	5.849	46.973	284.036	16,54 %
Arujá	0	1.981	1.981	14.517	13,65 %
Itaquaquetuba	144	19.443	19.587	68.831	28,46 %
Mairiporã	0	842	842	12.887	6,53 %
Santa Isabel	0	840	840	9.003	9,33 %

Fonte: CEM/Cebrap, disponível no site www.centrodametropole.org.br acessado em junho de 2010.

É possível afirmar que são muitos os assentamentos precários em Guarulhos, e que parte representativa de sua população vive em condições precárias de moradia. Suas habitações estão localizadas em áreas de alguma forma comprometidas, de modo que o conjunto das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos constituam a marca da precariedade habitacional do município⁵⁵.

2.4 Fluxos internos, intermunicipais e intermetropolitanos

Uma característica da RMSP presente também em Guarulhos é o movimento pendular da população em relação a emprego e estudos. O estudo *Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo*⁵⁶, de Cláudia Ântico, analisa esses deslocamentos na RMSP nos anos 90.

⁵⁴ Em termos gerais, o setor subnormal do Censo Demográfico do IBGE de 2000 é utilizado freqüentemente como fonte de dados para a identificação dos assentamentos precários (que podem ser considerados como favelas), mas apresenta limitações. Tal definição é utilizada pelo IBGE para fins de operacionalização do campo do Censo Demográfico, não tendo como objetivo principal, portanto, estabelecer um levantamento sistemático de assentamentos desse tipo. Como consequência, a delimitação dos setores subnormais acaba por incorrer em diversos problemas de subestimação, já que embora os assentamentos precários sejam definidos em termos jurídicos, urbanos e ambientais, a população que os habita tende a ser fortemente correlacionada com determinados conteúdos sociais. Assim, é possível identificar outros setores censitários que, ainda que não tenham sido classificados como subnormais pelo Censo Demográfico, apresentam conteúdos sócio-habitacionais semelhantes aos da população residente em setores subnormais. Disponível em www.centrodametropole.org.br – acessado em outubro de 2010. Ainda assim, a “subnormalidade” habitacional de Guarulhos, melhor considerada pela municipalidade como habitações precárias ou assentamentos precários, é caracterizada pela presença de inúmeras favelas que se adensam em terrenos públicos e privados. Ao lado das favelas, uma outra forma de “subnormalidade” se estende por boa parte do seu território: os loteamentos irregulares e clandestinos. A PMG não possui qualquer notificação referente a presença de cortiços, usuais no município de São Paulo, ou outra forma de habitação precária. Ver também Capítulo 2 do Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos de acordo com as normas operacionais do Programa Habitar Brasil BID/DI, desenvolvido pela MYM Consultoria S/S Ltda., 2004, p. 42-106.

⁵⁵ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 78-82.

⁵⁶ Ver ÂNTICO, C., *Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo*, 2005. Disponível em www.scielo.br – acessado em outubro de 2010.

Destaca-se a observação da autora para a quantificação e qualificação desses movimentos, que evidenciam tendências de distribuição da atividade econômica e da localização da moradia no território, o que possibilita relacioná-lo ao processo de desenvolvimento metropolitano e que se reproduz e se expande através de desigualdades sociais.

O estudo traz dados do IBGE – censo demográfico de 2000, indicando que no Brasil 7,4 milhões de pessoas trabalhavam ou estudavam em municípios diferentes daqueles onde residiam. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentrava 54,8% (1,1 milhão) dos que trabalhavam ou estudavam fora do município e residiam no Estado, e entre seus municípios, Osasco (116 mil), São Paulo (114 mil), Santo André (95 mil) e Guarulhos (94 mil) apresentaram os maiores contingentes.

O dinamismo interno metropolitano foi caracterizado pelos percentuais dos residentes na RMSP que trabalhavam ou estudavam fora do município de residência. Destes, 91% o faziam em municípios situados na própria RMSP, 6% em outras Unidades da Federação (UFs) ou países e 3% em outros municípios do interior do Estado de São Paulo.

Nesse contexto, os deslocamentos pendulares na RMSP relacionam-se a aspectos ligados à espacialização das atividades econômicas e dos locais de moradia, gerando configurações de locais com funções distintas, permeados pelo acesso diferenciado à terra e pela divisão regional do trabalho na região metropolitana. Assim, os movimentos oscilatórios estão relacionados a um processo mais amplo de ocupação, estruturação e expansão da RMSP. Nele, as 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, resultando em dinamismos diferenciados.

Na Tabela 2.5 a seguir são apresentados, comparativamente, os números do movimento pendular da RMSP e dos municípios de São Paulo, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mairiporã, Arujá e Santa Isabel.

Tabela 2.5: População, por Local de Trabalho ou Estudo, e Participação da População Pendular – Região Metropolitana de São Paulo

Municípios de Residência	Local de Trabalho ou Estudo			População Pendular (%)
	No Município de Residência	Em Outro Município ou País	Total	
RMSP	10.534.403	1.184.881	11.719.284	10,11%
São Paulo	6.815.854	114.414	6.930.268	1,65%
Guarulhos	591.376	94.823	686.199	13,82%
Itaquaquecetuba	120.963	44.713	165.676	26,99%
Mairiporã	33.925	6.368	40.293	15,80%
Arujá	29.406	8.322	37.728	22,06%
Santa Isabel	6.207	2.377	27.562	8,62%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2000.

Esse movimento pendular, associado ao deslocamento em função do trabalho ou estudo, indica que os municípios com grande concentração de indústrias e serviços, portanto que detêm as condições

para busca de emprego, como é o caso de São Paulo no contexto da RMSP, absorvem grande parte da população nos limites do próprio território.

A oferta de trabalho e instituições de ensino na capital explica o baixo percentual de sua população pendular além dos limites municipais. Segundo Ântico, a capital é quem absorve grande parte desses deslocamentos inclusive intermunicipais, caracterizando a RMSP como um espaço extremamente heterogêneo e desigual, onde grande parcela da população precisa percorrer longos trajetos diários para chegar ao local de trabalho ou para satisfazer suas necessidades de consumo e lazer⁵⁷.

O que explica a maioria dos deslocamentos pendulares ocorridos na RMSP é, portanto, tanto o processo de ocupação e expansão da metrópole (que está ligado ao crescimento das áreas do entorno metropolitano que abrigam grande parte da população sem condições de residir nas áreas mais centrais e valorizadas), como também a maior concentração de atividades produtivas em determinados espaços centrais – principalmente do Município de São Paulo. Assim, com o desenvolvimento de um padrão locacional de ofertas no mercado imobiliário em áreas mais afastadas e desvalorizadas, os trabalhadores pendulares utilizam como estratégia residir nos locais mais acessíveis, percorrendo maiores distâncias para chegar ao local de trabalho.

Visto isso, com relação à conformação urbana do município de Guarulhos em função da concentração dos contingentes populacionais, conforme a Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos (PMG, 2002), entre 1990 e 2000, houve uma desconcentração demográfica dos bairros centrais ao longo da Rodovia Presidente Dutra até o Aeroporto, e um aumento das taxas de crescimento populacional nos bairros periféricos.

A desconcentração populacional nos bairros centrais se deve principalmente à expansão da ocupação não residencial, especialmente devido à ocupação destas áreas para comércio e serviços. Os bairros periféricos crescem em função do aumento da demanda por áreas onde o preço da terra é mais acessível, principalmente através da ocupação irregular⁵⁸.

A Tabela 2.6 complementa essa informação fornecendo a composição principal do PIB de Guarulhos, destacando a preponderância da indústria (32,50%) e dos serviços (67,47%) em 2007. 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 contexto da migração de outras regiões em busca de oportunidades de trabalho e melhor qualidade de vida.

Tabela 2.6: Composição Setorial do PIB de Guarulhos no período de 2001 a 2007 (%)

Setor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agropec.	0,04	0,06	0,06	0,05	0,03	0,02	0,03
Indústria	37,37	36,96	37,44	41,37	42,21	32,42	32,50
Serviços	62,59	62,98	62,51	58,58	57,76	67,55	67,47

Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

⁵⁷ Ver ÂNTICO, C., Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo, 2005. Disponível em www.scielo.br – acessado em outubro de 2010.

⁵⁸ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p. 24.

A tabela a seguir aponta ainda as relações entre os setores que compõem a atividade econômica de Guarulhos, do ponto de vista dos números absolutos de estabelecimentos existentes e a oferta de empregos de cada setor, contribuindo para o entendimento de como tais setores colaboram no dinamismo dos fluxos e na constituição dos adensamentos populacionais. Portanto, os setores que permitem gerar um número representativo de empregos (comércio, serviço e indústria) permanecem em destaque.

Tabela 2.7: Informações Socioeconômicas, segundo setor de atividade econômica em Guarulhos

Setores	Estabelecimentos				Emprego formal			
	2006		2008		2006		2008	
	N° absolutos	Em %	N° absolutos	Em %	N° absolutos	Em %	N° absolutos	Em %
Comércio	5.721	44,01	6.570	44,59	46.083	18,15	55.625	19,11
Construção Civil	328	2,52	428	2,91	6.975	2,75	7.070	2,43
Agropecuária	32	0,25	39	0,26	181	0,07	173	0,06
Serviços	4.535	34,88	5.165	35,06	97.588	38,43	110.294	37,89
Indústria	2.384	18,34	2.531	17,18	103.137	40,61	117.954	40,52
TOTAL	13.000	100	14.733	100	253.964	100	291.116	100

Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

Assim, conforme dito anteriormente, o crescimento do município de Guarulhos compartilha de uma tendência geral das regiões metropolitanas brasileiras cujos municípios periféricos, na maioria de porte médio, têm sofrido aumento no número de habitantes que só encontram alternativas de moradia em loteamentos clandestinos abertos na periferia, caracterizando um processo acentuado de urbanização. A tabela a seguir apresenta a demografia do município a partir da década de 1980.

Tabela 2.8: Demografia do município de Guarulhos 1980, 1990, 2000 e 2009

Ano	1980	1990	2000	2009
População Total	529.483	755.550	1.069.609	1.324.823
População Masculina	266.898	376.558	525.958	649.172
População Feminina	262.585	378.992	543.651	675.651
População Urbana	424.122	733.256	1.046.627	1.301.325
População Rural	105.361	22.294	22.982	23.498
Taxa de Urbanização (%)	80,10	97,05	97,85	98,23

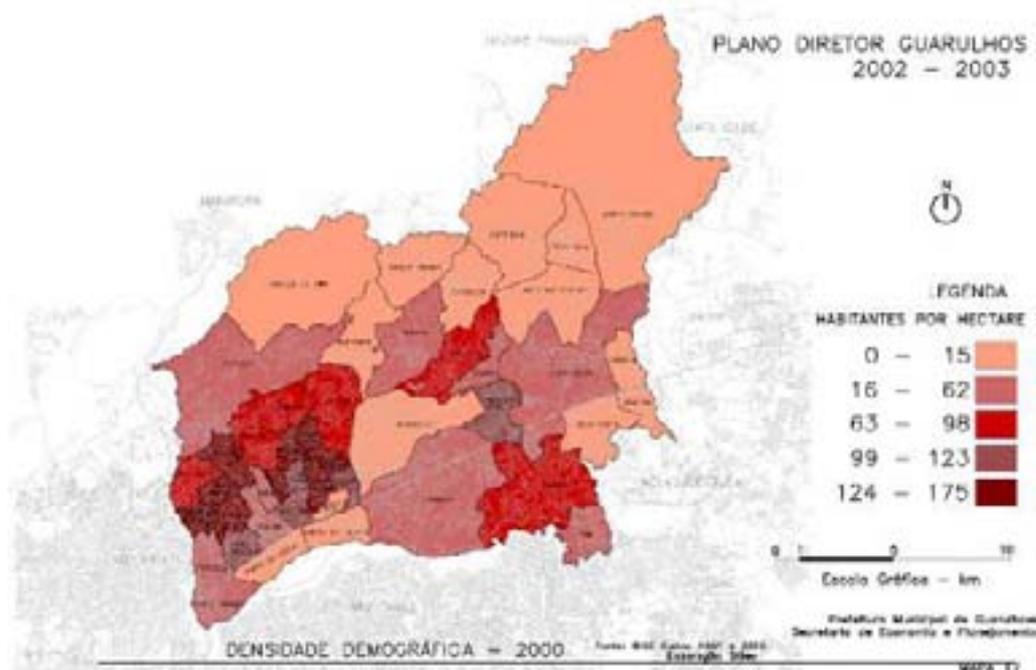
Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2000.

Observa-se que o município apresenta alta taxa de urbanização desde a década de 1980 (80,10%) aproximando-se da totalidade na década de 2000 com índice de 97,85%, e elevando esse valor para 98,23% em 2009. O aumento da população também é significativo, quintuplicando em quatro décadas, num processo de incremento já observado anteriormente, ou seja, o aumento de 35 mil para 237 mil habitantes entre as décadas de 1950 e 1970.

O grande crescimento populacional significou também o aumento da complexidade do tecido urbano, com a separação de funções e a transformação do uso de algumas áreas, como as regiões centrais, cujo perfil tem sido cada vez mais de comércio e serviços.

Segundo dados da SEADE⁵⁹, considerando o ano de 2010, o município de Guarulhos apresentava densidade demográfica de 4.250,78 hab/Km². No período 2000-2010 apresentou uma Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População de 2,37% ao ano. Com relação à Renda per Capita, para o ano base de 2000 é de 2,27 salários mínimos. Entretanto, 7,30% dos domicílios apresentam Renda per Capita até ¼ do salário mínimo, e 14,08% dos domicílios apresenta Renda per Capita até ½ do Salário Mínimo.

Figura 2.5: Densidade demográfica por bairros do município de Guarulhos



Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Ainda com relação ao atendimento da população pelos serviços urbanos de infraestrutura básica (abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme levantamento de 2008 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades, a prestação dos serviços de água e esgoto no município de Guarulhos era feita pela SAAE, autarquia local. Neste ano a extensão da rede de água atingia 2.081 Km e a rede de esgotos, 1.501 Km. Em termos percentuais⁶⁰, 96,64% da população urbana era atendida com o serviço de abastecimento de água, e 77,37% com o serviço de esgotamento sanitário.

Tendo como base o ano 2000, os dados relativos aos serviços de infraestrutura urbana registram 94,69% dos domicílios atendidos pelo serviço de abastecimento de água, 77,09% dos domicílios possuem serviço de esgoto sanitário, e 98,37% das moradias atendidas pelo serviço de coleta de lixo. Em relação ao espaço da habitação, 72,87% foram considerados suficientes, e 80,22% dos domicílios considerados com infraestrutura interna urbana adequada.

⁵⁹ Disponível em www.seade.gov.br.

⁶⁰ Cálculos realizados a partir das informações de atendimento por habitantes destes serviços em relação ao total da população urbana registrados no levantamento do SNIS.

Do ponto de vista da localização dos contingentes populacionais, sabe-se que há uma expansão do crescimento populacional em direção ao norte, especificamente nas franjas das áreas que fazem divisas com as áreas de proteção ambiental e áreas de altas declividades. Reside aqui uma pressão deste crescimento populacional nas áreas de proteção ambiental (Cabuçu de Cima, Tanque Grande e Morro Grande) e também um crescimento na porção leste do município, na divisa com o Município de São Paulo. Segundo os dados do Censo em 2000, habitavam os bairros de Cumbica, Pimentas, Presidente Dutra e Bonsucesso, 335.000 pessoas, ou seja, mais de 30% da população, no lado oposto da Rod. Presidente Dutra ao Centro da cidade, justamente nas regiões com menos infraestrutura.

Guarulhos inicia o século XXI, assim como toda a metrópole paulista, enfrentando os grandes desafios colocados pelos processos de exclusão/inclusão social que estão em curso – que de uma maneira geral não fogem àquilo que ocorre em todo o Brasil. Isso se soma aos desafios colocados pela conjuntura atual, os graves problemas sócioterritoriais herdados da industrialização ocorrida na segunda metade do século XX, responsável pela produção das grandes áreas fabris localizadas na orla da Rod. Presidente Dutra constituindo, junto com a região do ABCD paulista, um dos principais pólos econômicos do país.

2.5 Aspectos físicos de Guarulhos

Do ponto de vista ambiental, situa-se em Guarulhos uma parte considerável da Serra da Cantareira, que abastece de água parte significativa da Região Metropolitana. Cerca de 84% do território de Guarulhos encontra-se na Bacia Hidrográfica do Rio Tietê, estando o restante relacionado à Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Os corpos d'água que atravessam áreas urbanizadas possuem baixa qualidade em suas águas, principalmente em função do lançamento dos efluentes domésticos (esgotos sanitários e águas servidas).

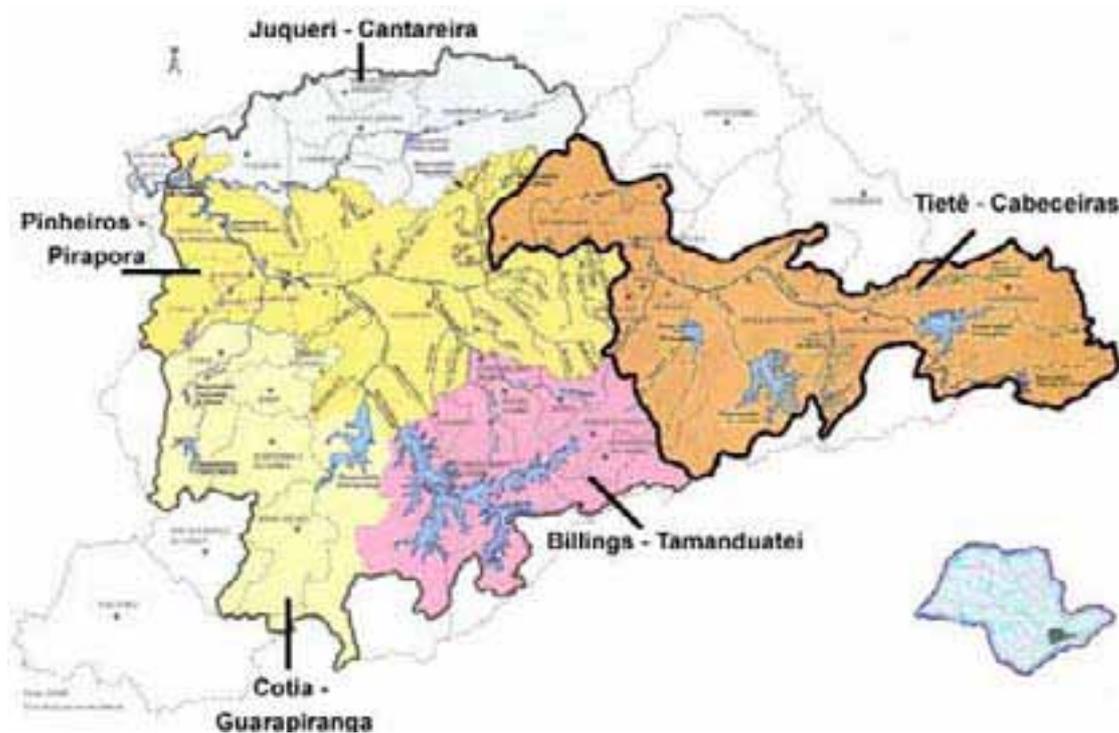
Além de compor a RMSP o município integra o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê/Sub-Região Alto Tietê-Cabeceiras. De acordo com seu Estatuto⁶¹, o Subcomitê da Sub-Região Alto Tietê – Cabeceiras foi criado através de deliberação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê em 22 de Setembro de 1997. Constitui um órgão colegiado, descentralizado, de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, criado pela Lei nº 7663, de 30 de dezembro de 1991. Abrange os municípios de Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquetuba, Arujá, Guarulhos e São Paulo, e tem por objetivos:

- Promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos na Sub-Região Cabeceiras;
- Implantar em sua área de atuação uma Política de Proteção e Recuperação dos Mananciais, compatibilizando as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico⁶².

⁶¹ Disponível em www.tietecabeceiras.com.br – acessado em junho de 2010.

⁶² Disponível em www.tietecabeceiras.com.br – acessado em junho de 2010.

Figura 2.6: Sub-Bacias do Alto-Tietê



Fonte: Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGAM), disponível em www.sigam.ambiente.sp.gov.br acessado em jun/2010. Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Nos aspectos físicos do território de Guarulhos, cuja caracterização refere-se ao Planalto Paulistano, é possível perceber consideráveis elevações na parte norte do município (Serras da Cantareira e do Itaberaba, ou Serra do Gil), além de áreas de morros, com 30% de seu território ainda coberto pela Mata Atlântica. Tais regiões serranas têm um papel fundamental como áreas de nascentes formando importantes mananciais para o município, conforme visto anteriormente. Na região a sul do município predomina um relevo de topografia mais suave formado por colinas que se associam com áreas totalmente planas e baixas constituídas pelas planícies fluviais e várzeas dos principais cursos d'água existentes, destacando-se os Rios Tietê, Baquirivú-guaçu e Cabuçu de Cima.

As considerações dos aspectos físicos e geomorfológicos do município de Guarulhos se fazem necessárias, pois elucidam o importante papel do meio ambiente na conjuntura da política habitacional, mantendo em evidência as relações entre preservação ambiental e ocupação do território.

3. Contexto Intraurbano

A organização territorial do município de Guarulhos reflete uma dinâmica sócioeconômica atrelada ao contexto metropolitano, especialmente ao processo de industrialização atravessado pela capital associado ao seu papel indutor da concentração industrial no planalto no início do século XX.

Embora neste período a economia do município não se caracterizasse pela produção industrial propriamente dita (apesar da existência de algumas), a economia guarulhense vinha basicamente das olarias, das áreas de extração de areia e da produção agrícola, voltadas para o próprio mercado do planalto paulista. Esta preponderância das atividades primárias no contexto do município aponta para a constituição de uma base econômica em função das relações comerciais estabelecidas, sobretudo, com a capital.

Segundo Gama, o processo de industrialização de Guarulhos não ocorreu através do binômio café-indústria conforme verificado em um grande conjunto de cidades paulistas. Mas sim como complemento às transformações decorrentes do acelerado processo de urbanização da capital – São Paulo como grande mercado consumidor de matérias-primas, principalmente de elementos da construção civil – contribuindo para que o município destinasse sua produção para atender às suas necessidades⁶³. “Com a produção voltada para São Paulo, essa indústria primária produzia tijolos, telhas, cerâmicas e extraía areia, pedregulho, cal, madeira e lenha” (SANTOS apud GAMA, 2009, p. 38).

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 a equipamentos significativamente necessários à reprodução dos meios de produção, e porque não espacial, da capital paulista.

Durante os anos 1930, começou a se desenhar a vocação industrial de Guarulhos mediante uma conjuntura política favorável ao processo, inclusive no âmbito nacional. Em outras palavras, seja através da reorganização das ações políticas do Estado Novo na Era Vargas, seja através dos projetos de lei municipais de isenção de tributos beneficiando as empresas que desejassem se instalar ali, o que se verificou foi um conjunto de medidas de caráter desenvolvimentista que acabaram por consagrar o processo de industrialização nesta região. Ainda assim, os fatores que levaram São Paulo a se caracterizar como principal núcleo de industrialização foram: “facilidade de obtenção de energia; existência de um mercado consumidor interno; afluxo de capitais; mão-de-obra operária; existência de um mercado fornecedor de matérias-primas; redes de transportes” (PETRONE apud GAMA, 2009, p. 40).

Neste contexto, as áreas de predominância agrícola cederam lugar a galpões industriais, além de terem parte de suas áreas parceladas em lotes caracterizados como urbanos em atendimento aos operários das indústrias. Conformaram-se, analogamente, os bairros periféricos do município em torno da rodovia Presidente Dutra (maior representação de fluxo no conjunto das rodovias que atravessam

⁶³ Para melhor compreensão deste processo, ver GAMA, 2009, p.35-38.



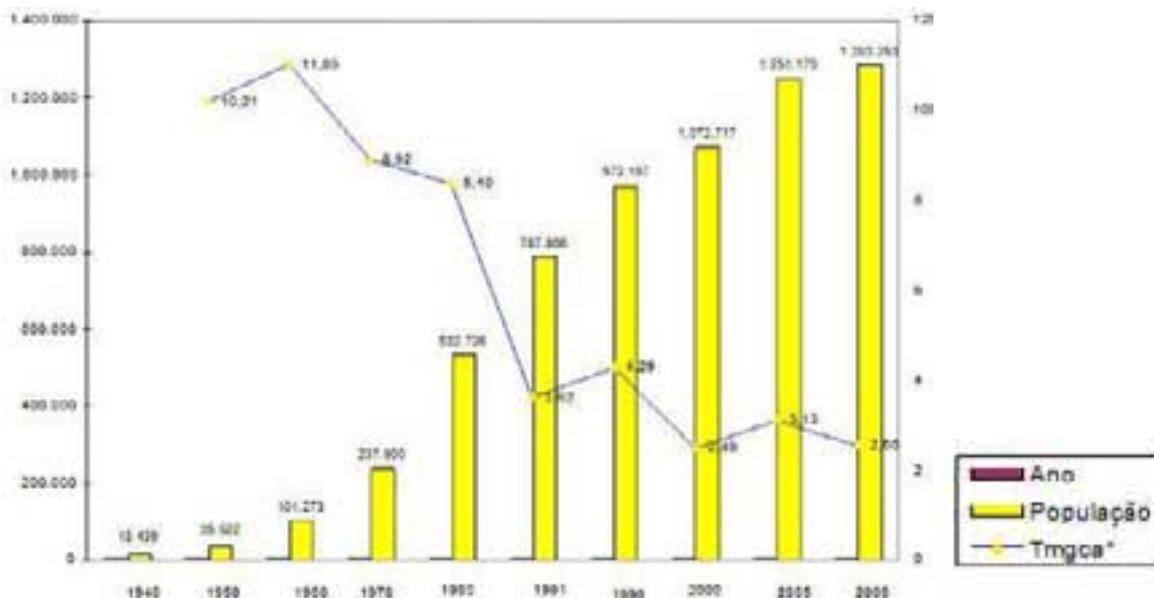
Guarulhos), Fernão Dias e posteriormente Ayrton Senna, estrategicamente posicionados em função da possibilidade de fluidez das mercadorias⁶⁴.

Ainda neste sentido, é possível observar que a questão habitacional está diretamente ligada a esse processo de consolidação espacial das indústrias e seus respectivos bairros operários, considerando ainda não ter havido uma equiparação entre a oferta e a demanda por habitação de grandes contingentes migratórios nesse período de reprodução do capital. Entretanto, é a partir da década de 1970 que se verifica o surgimento de áreas de ocupação mais significativas, o aumento do fluxo migratório e o registro da primeira favela do município: Vila Flórida (a poucos metros do paço municipal). Em outras palavras, com a industrialização efetiva, Guarulhos presenciou a expansão de seu perímetro urbano, a construção de grandes avenidas, configurando um processo de periferização gradual⁶⁵. “As favelas foram espacializando-se e ocupando outras áreas do município, principalmente, próximo aos corredores industriais” (Gama, 2009, p. 50).

Lembra-se que a população de Guarulhos na década de 1970 era de 237 mil habitantes, chegando a 530 mil habitantes em 1980. Para Gama, parte considerável desse fluxo migratório deu-se em virtude da intensificação do processo industrial e da necessidade do capital em constituir mão-de-obra abundante como possibilidade de redução na composição dos salários.

O gráfico a seguir (Gráfico 3.1) apresenta como se deu o crescimento populacional de Guarulhos desde 1940 a 2006.

Gráfico 3.1: Município de Guarulhos – Crescimento populacional de 1940 a 2006



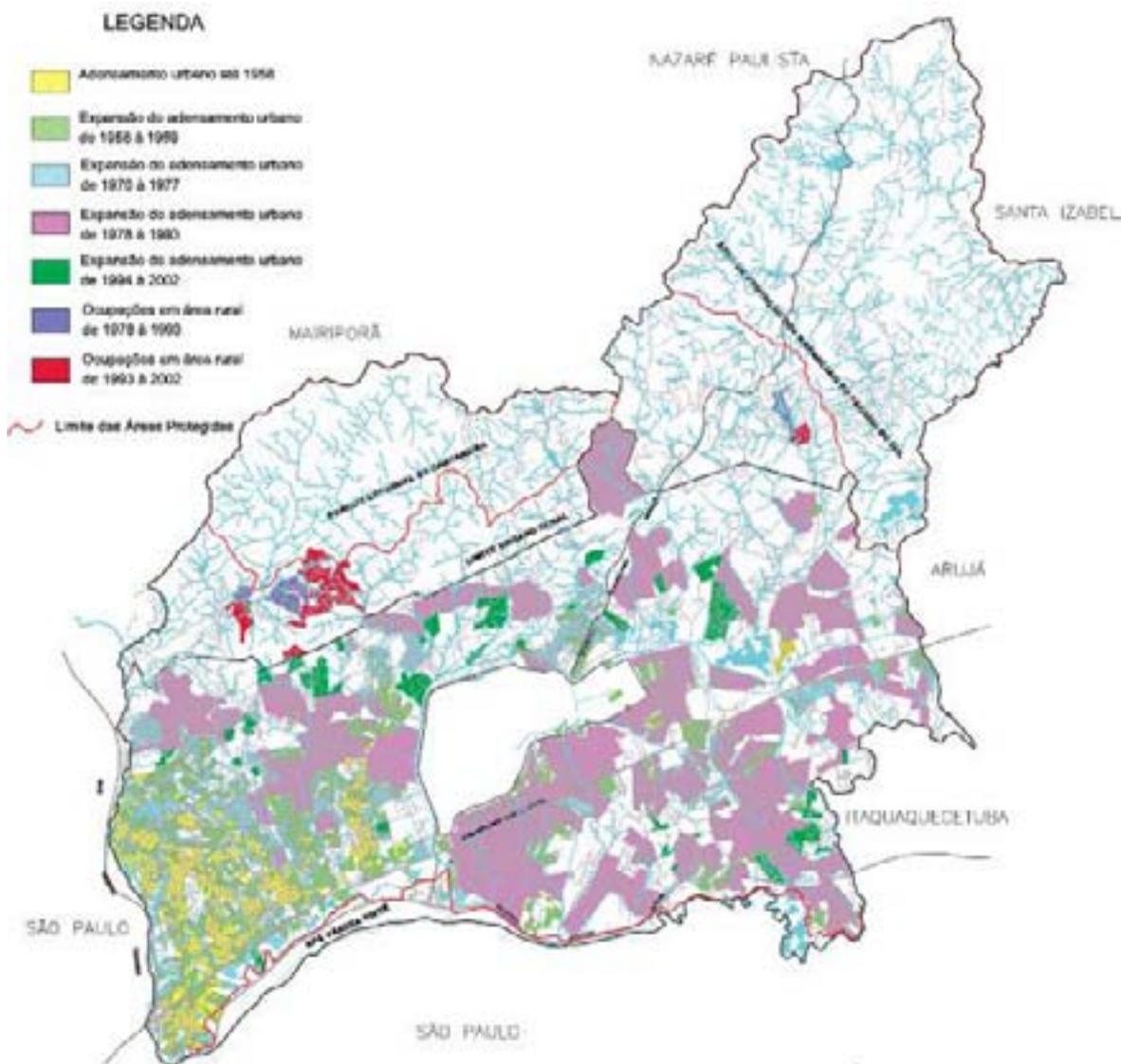
Fonte: PMG – disponível no site www.guarulhos.sp.gov.br acessado em setembro de 2010.

⁶⁴ Para melhor compreensão deste processo, ver GAMA, 2009, p.42.

⁶⁵ “O fluxo migratório que ganhou força a partir de 1970 foi um dos fatores da elevação do crescimento demográfico, que contribuiu ainda, para o processo de periferização no município, principalmente em razão da necessidade de constituir um lugar propício à reprodução da força de trabalho. Com isso, as áreas denominadas como rurais foram incorporadas ao plano de urbanização, o que se convencionou como *padrão periférico de crescimento*”. (BONDUKI, 1998; KOWARICK, 1994 apud GAMA, 2009, p. 47)

Em complemento às análises gerais de crescimento e expansão urbana de Guarulhos, o mapa de evolução urbana do município (Figura 3.1) a seguir, indica como se constituiu a ocupação do território por período.

Figura 3.1: Evolução urbana do município de Guarulhos



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

É possível perceber que a ocupação, até o final da década de 1950, praticamente limitou-se ao setor sudoeste do município. Na década de 1960, entretanto, a mancha urbana vai assumir um caráter fragmentário, com o surgimento de outros núcleos de ocupação. Conforme observado na parte inicial da caracterização do município, a construção da Rodovia Presidente Dutra, em meados de 1950, contribuiu para essa nova conformação, analogamente ao processo de expansão industrial paulista e as demais estratégias desenvolvimentistas do período anteriormente descritas.

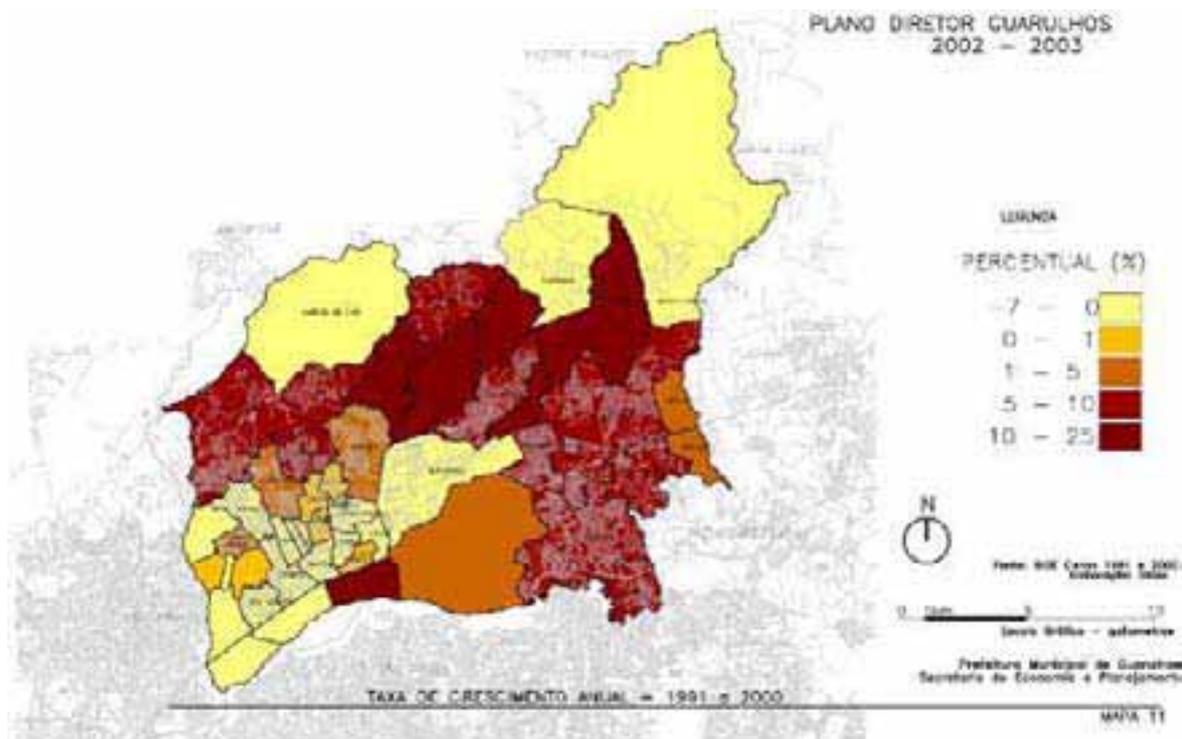
Assim, para além da verificação dessa ocupação nucleada no setor sudoeste, observa-se que a mancha urbana inicial se consolida em termos de adensamento e amplia seus limites imediatos, e, na década seguinte (1980) a extensão da mancha urbana vai atingir os limites do município, à exceção do setor norte (cuja altitude dificulta a ocupação) onde são registrados alguns núcleos somente nas décadas posteriores, mas em números menos expressivos.

Neste sentido, é possível atribuir à conformação urbana de Guarulhos a dois marcos fundamentais de expansão. O primeiro com a construção da Rodovia Presidente Dutra que contribuiu para a consolidação de núcleos de ocupação no seu entorno, na década de 1950. E o segundo, na década de 1980, com a instalação do complexo do Aeroporto Internacional de Guarulhos que potencializou a atividade econômica da região através da demanda de grandes investimentos ligados aos setores de transporte aéreo, logística, hoteleiro e imobiliário. Há, portanto, para o bem e para o mal, uma relação direta entre essas intervenções de escala metropolitana ou regional e o processo de evolução urbana do município.

Além do aumento da população constata-se que nas últimas décadas sua distribuição no município vem passando por grandes transformações. O diagnóstico desenvolvido em 2002, pelo Instituto Pólis que objetivava realizar uma leitura da realidade do município para a elaboração do Plano Diretor, salienta que na década de 1990 houve uma desconcentração do contingente populacional dos bairros centrais ao longo da Rodovia Presidente Dutra até o Aeroporto, e um aumento das taxas de crescimento populacional nos bairros periféricos, ver Figura 3.2, que segue. Essa desconcentração é atribuída à expansão da ocupação não residencial, especialmente os usos de comércio e serviços⁶⁶.

⁶⁶ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p.24.

Figura 3.2: Taxa de Crescimento da população por bairro



Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Com relação aos bairros periféricos seu crescimento é associado à demanda por áreas onde o preço da terra é mais acessível, ocorrendo principalmente através da ocupação irregular⁶⁷. Outro redirecionamento verificado é a expansão do crescimento populacional na direção norte, exercendo pressão nas áreas de proteção ambiental (Cabuçu de Cima, Tanque Grande e Morro Grande), ocupando assim as áreas de altas declividades.

Além destes, a expansão é constatada também na porção leste, na divisa com o Município de São Paulo, de modo que no mesmo estudo em questão e com base em dados do Censo de 2000⁶⁸, tem-se 30% da população de Guarulhos, ou seja, 335.000 pessoas vivendo nos bairros de Cumbica, Pimentas, Presidente Dutra e Bonsucesso, no lado oposto da Dutra em relação ao Centro da cidade, conformando-se como regiões com menor infraestrutura. Esse processo está associado à forma como se deu a ocupação de grande parte dos bairros residenciais de Guarulhos, ou seja, caracteriza-se pela urbanização periférica, com exigüidade de áreas verdes e institucionais, descontinuidade do sistema viário, lotes de tamanho reduzido, freqüentemente subdivididos e com mais de uma família residente.

⁶⁷ É possível perceber esta mesma dinâmica de urbanização periférica em outros municípios, a saber, o caso da Vila Matilde e Osasco. Em *Origens da habitação social no Brasil*, Nabil Bonduki explora como a crise da habitação e a Lei do Inquilinato, contribuíram para a difusão da dimensão da Casa própria, com especial atenção na cidade de São Paulo, e como este processo contribuiu analogamente com a constituição das favelas e das periferias. A falta de alternativas de moradia associada ao sonho da casa própria fomentou o processo de autoconstrução em loteamentos precários e distantes (sem infra-estrutura), e “com sacrifícios épicos o trabalhador se tornou proprietário e a cidade se estendeu sem fim”. Ver BONDUKI, 1998.

⁶⁸ PROGRAMA HABITAR BRASIL-BID - Sub-Programa Desenvolvimento Institucional-DI - Texto Final de Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos de acordo com as normas operacionais do Programa Habitar Brasil BID/ DI; Setembro de 2004; Informações do Município, página 20.

Além disso, o que se percebe é que ao longo do tempo, o processo de periferização é coetâneo ao crescimento da cidade e à chegada dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos, além dos investimentos privados na melhoria das unidades habitacionais, pois parte desses bairros atravessou um período de transformações que acabou por alterar o perfil econômico de seus moradores. Como consequência, a valorização imobiliária acabou por expulsar aqueles moradores que não conseguiram ascender socialmente, deslocando-os para locais mais distantes, reiniciando a luta pela melhoria da infraestrutura.

Em última análise, o modelo geral do processo de urbanização do município de Guarulhos seguiu um esquema anteriormente verificado na metrópole. Ou seja, através do parcelamento das glebas rurais e sua comercialização financiada (venda à prestação para o trabalhador de baixa renda), o trabalhador estabeleceu como primazia a propriedade da casa, atribuindo à moradia condição necessária para a reprodução da força de trabalho. Fato este que além de contribuir para a transformação da moradia em mercadoria possibilitou a própria reprodução do capital como movimento de acumulação através do preço da terra, realizando alterações profundas no espaço urbano em questão⁶⁹.

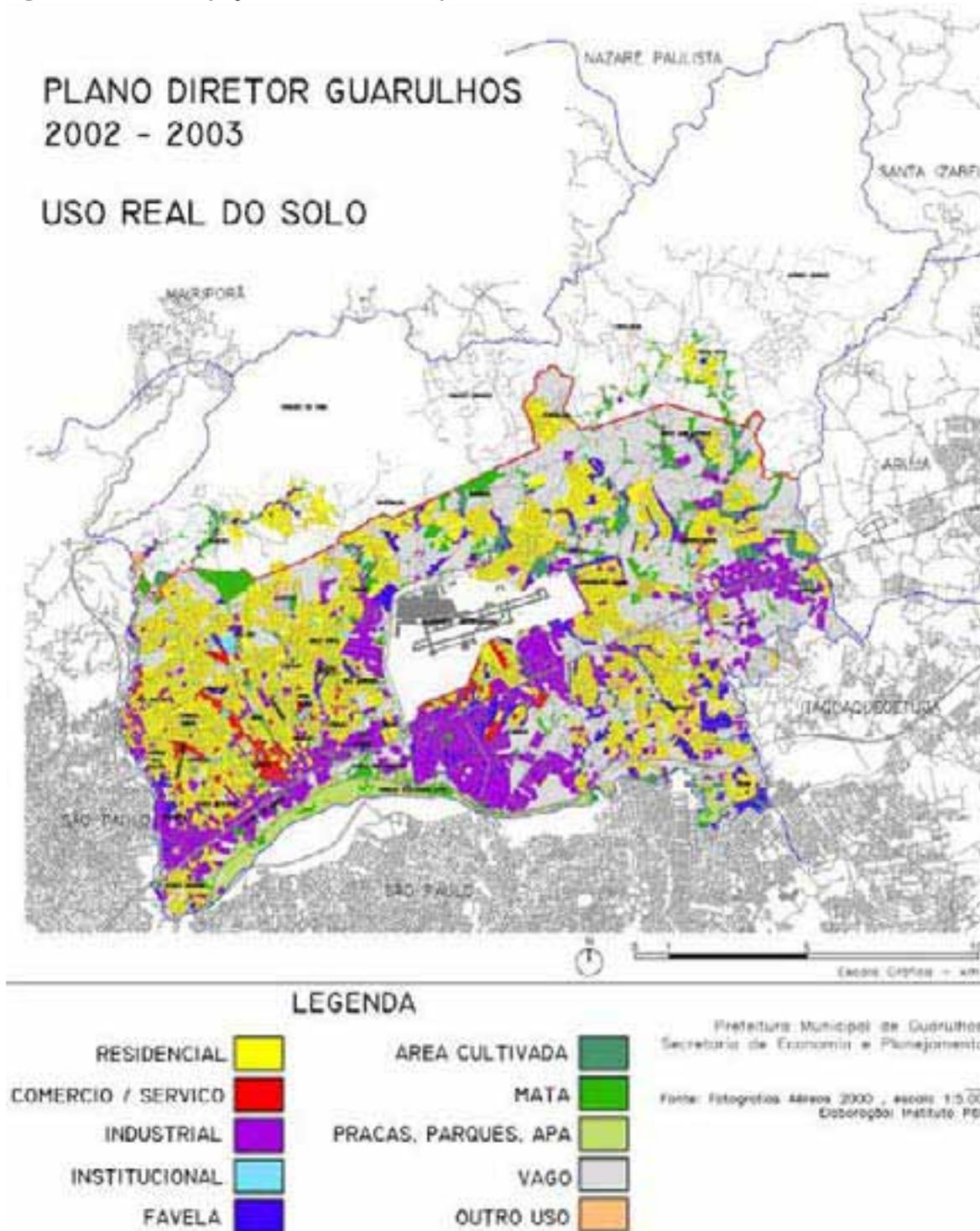
3.1 Uso do solo

No mesmo diagnóstico anteriormente mencionado, desenvolvido em 2002 pelo Instituto Pólis, a análise do uso do solo mostra em Guarulhos redes diversas de comércio e serviços. Com relação à sua distribuição no território municipal constata-se que enquanto a rede ligada à macro-distribuição está implantada no entorno das rodovias, a rede voltada ao atendimento local distribui-se por todo o território, incluindo os principais eixos viários. No primeiro caso preponderam grandes equipamentos de logística, como empresas transportadoras, terminal de contêineres, centros de distribuição de grandes redes de varejo; no segundo trata-se de uma complexa rede de comércio e serviços destinada ao atendimento da população local, distribuídas em diversos padrões, como: comércio de rua na região central, comércio local nos principais eixos viários dos bairros periféricos, supermercados e hipermercados nas principais avenidas, e um grande Shopping Center que polariza toda a região de seu entorno⁷⁰. A seguir, o mapa de uso e ocupação do solo no município de Guarulhos.

⁶⁹ Vale lembrar que este processo deve ser analisado juntamente com o desenvolvimento histórico e a posição estratégica no plano econômico e geográfico da qual Guarulhos dispõe. Ou seja, além de sua proximidade com a capital, o município se localiza no cruzamento de importantes rotas de circulação de mercadorias e seu desenvolvimento é indissociável do desenvolvimento da cidade de São Paulo. Para melhor compreensão, ver GAMA, 2009, p.50-54.

⁷⁰ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p.55, 82-85.

Figura 3.3: Uso e ocupação do solo no município de Guarulhos

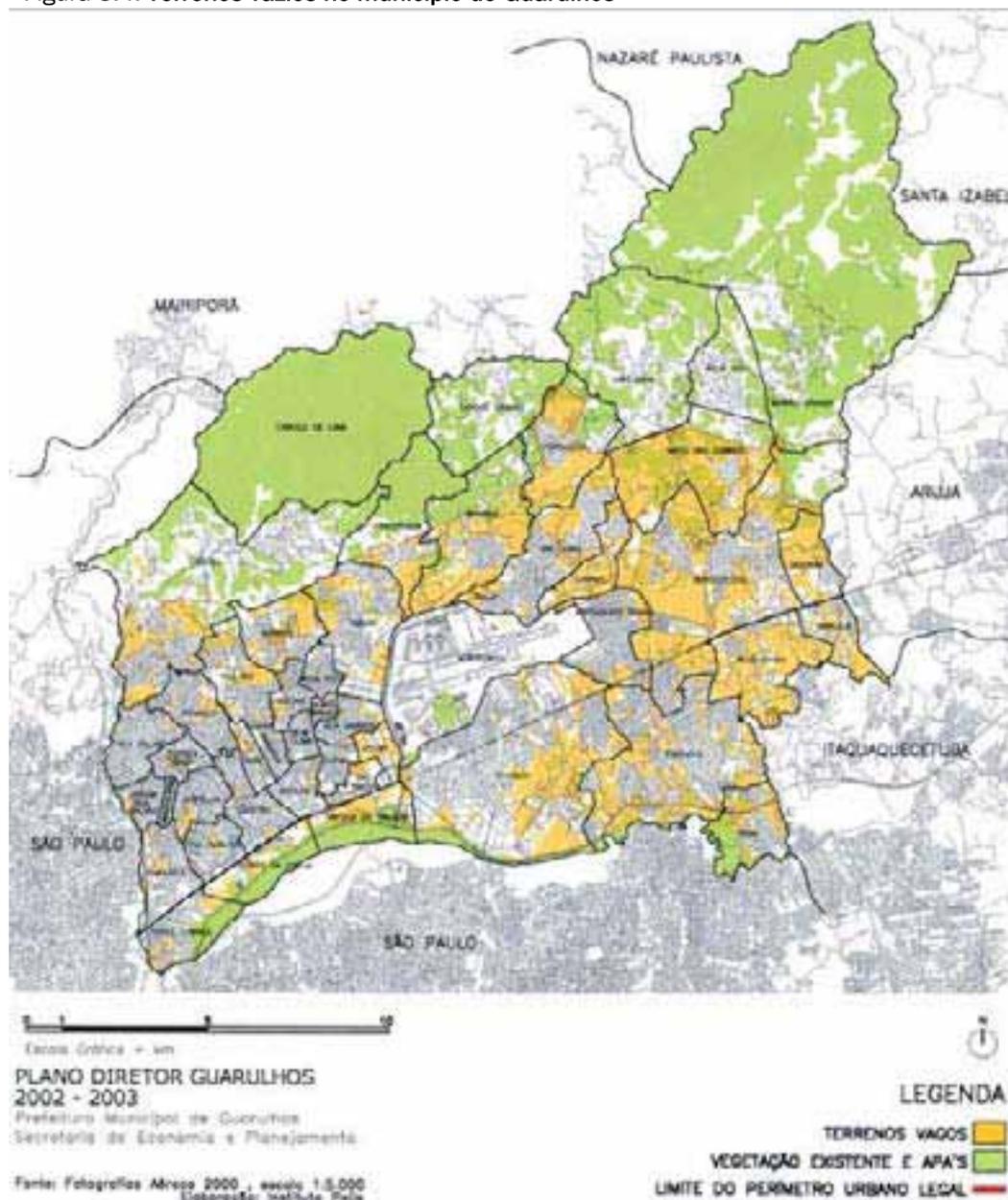


Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O que chama a atenção na Figura 3.3 (aspecto importante já salientado na Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor, em 2002) é a presença de muitos terrenos subutilizados no interior de sua área urbanizada. Segundo dados do cadastro municipal, em 2000, dos cerca de 300.000 imóveis registrados dentro da área urbana, cerca de 57.000 estavam vagos, em uma área total de 43 km². Um

alto percentual de terrenos vazios é verificado nos bairros de urbanização mais recente, embora até mesmo as áreas mais centrais apresentem grandes áreas sem edificação. Estes percentuais contemplam imóveis vazios com predomínio de terrenos de pequenas dimensões (até 500m²), porém terrenos vazios que apresentam dimensões maiores que 500m² podem ser verificados na maior parte dos bairros do município. Embora não se constitua como uma informação precisa, estima-se haver um grande número de imóveis subutilizados, constituídos principalmente de galpões industriais sem demanda no mercado imobiliário⁷¹. Ver Figura 3.4 a seguir.

Figura 3.4: Terrenos vazios no município de Guarulhos

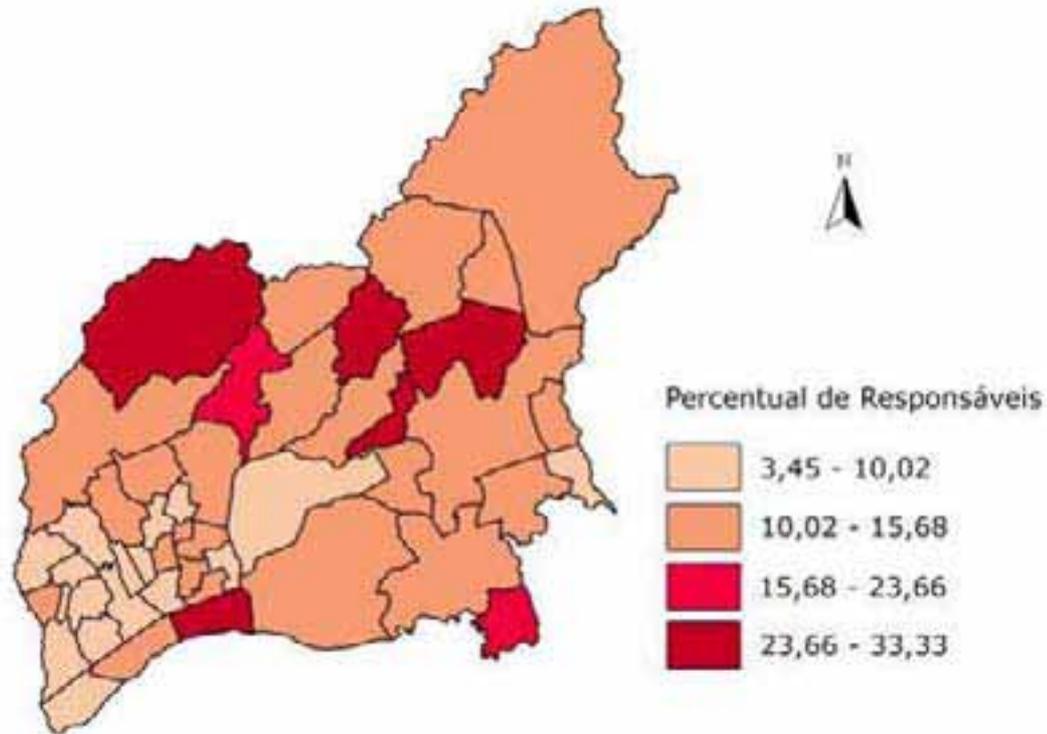


Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

⁷¹ Ver PMG - Plano Diretor de Guarulhos, Leitura Técnica e Comunitária, nov/2002, p.85.

Em complemento às análises anteriores, visando compreender também como os aspectos sócioeconômicos do município em questão contribuem na configuração do território, a Figura 3.5 apresenta a territorialização dos domicílios considerando o percentual dos responsáveis pelo domicílio sem rendimento.

Figura 3.5: Percentual dos responsáveis por domicílio sem rendimento (Censo IBGE, 2000)



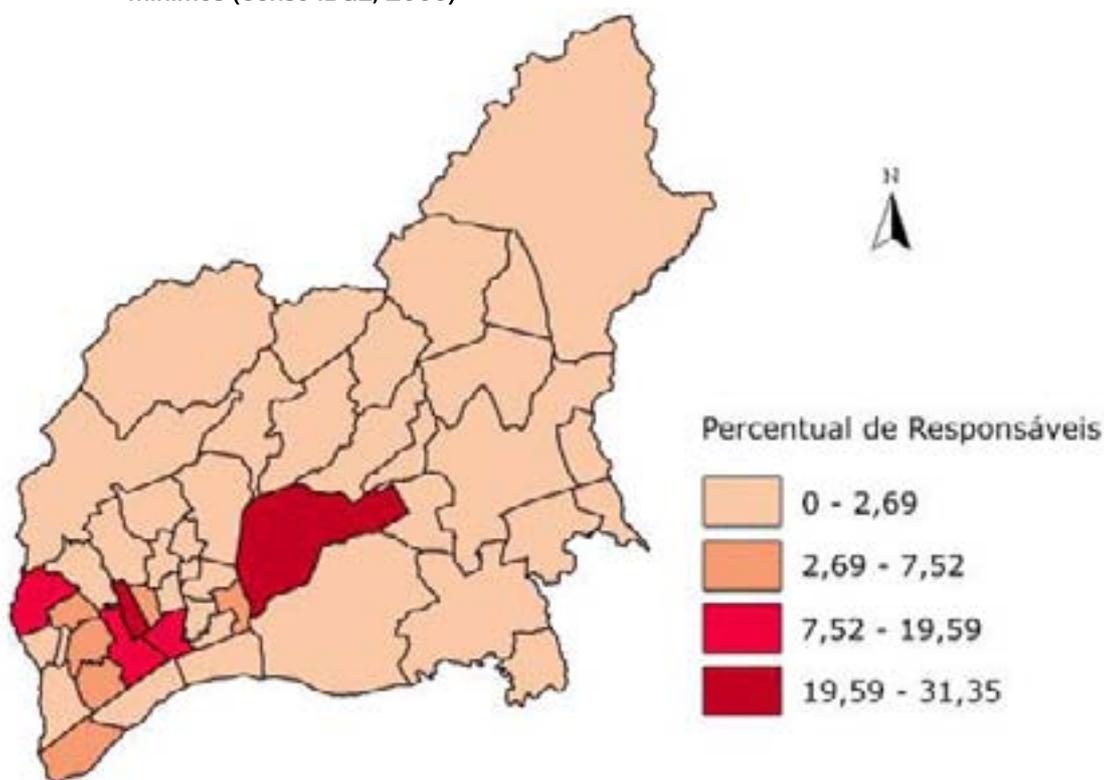
Fonte: PMG – WEBGeo disponível no site webgeo.guarulhos.sp.gov.br acessado em agosto de 2010.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Observa-se que os maiores percentuais (entre 15% e 34%) dos responsáveis por domicílio sem rendimento ocorrem mais significativamente em três porções distintas do município. A primeira, mais ao norte, irradia-se a partir do entorno do complexo do Aeroporto Internacional de Guarulhos (Invernada, Bananal e São João), assim como na porção sudoeste, vizinha a São Paulo, onde estão concentrados os estratos de mais alta renda; a segunda ocorre na região sudeste, entre as rodovias Presidente Dutra e Ayrton Senna, limitando-se com a região leste de São Paulo, caracterizada também pela segregação territorial; a terceira, ao sul conforma uma faixa linear no limite com o município de São Paulo, paralelamente à Rodovia Presidente Dutra.

A partir de tais análises, é possível perceber a localização das famílias em situações máximas de precariedade e desemprego. Já o mapa a seguir (Figura 3.6), por sua vez, demonstra a concentração de renda dos responsáveis por domicílio no município.



Figura 3.6: Percentual dos responsáveis por domicílio com rendimento superior a 20 salários mínimos (Censo IBGE, 2000)



Fonte: PMG – WEBGeo disponível no site webgeo.guarulhos.sp.gov.br acessado em agosto de 2010.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

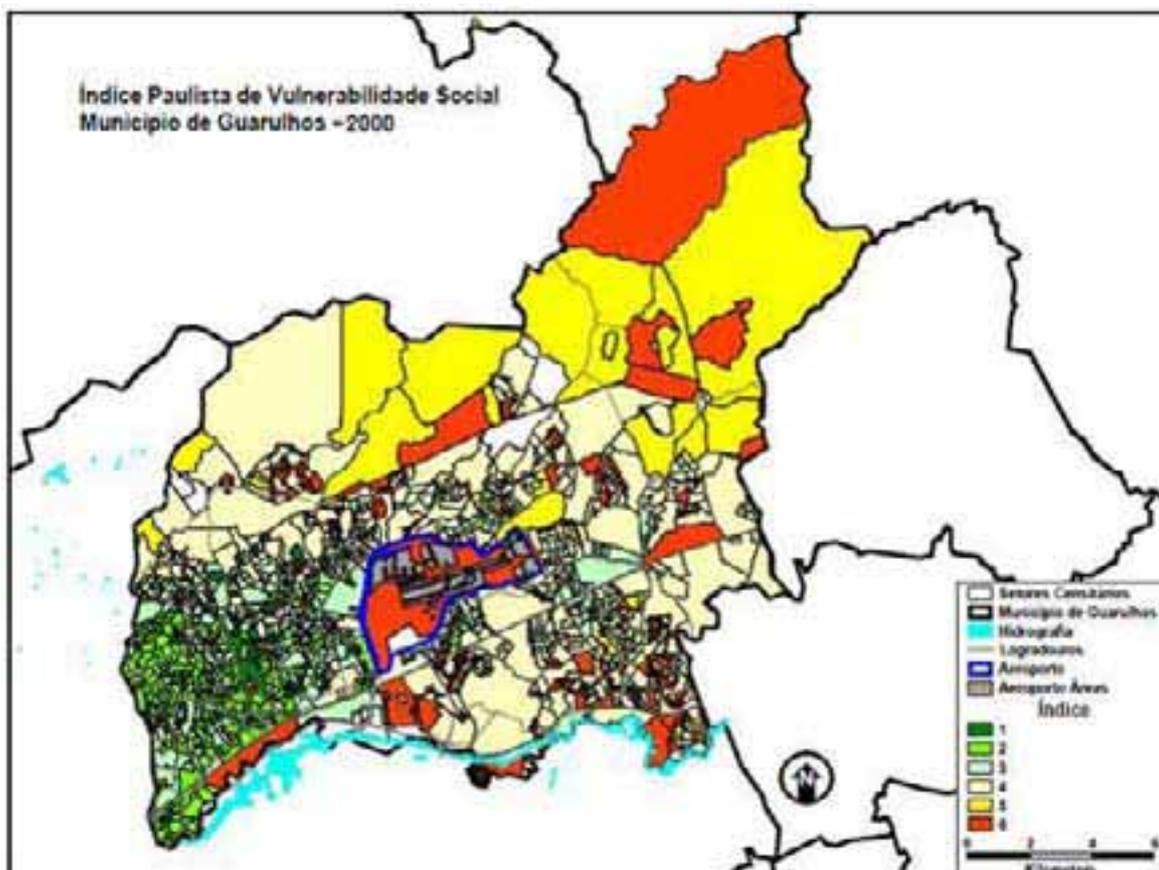
Os maiores índices percentuais de renda, segundo demonstra o mapa supra (Figura 3.6), localizam-se nas regiões com maior concentração industrial⁷² (Ver mapa de uso e ocupação do solo Figura 3.3).

Guarulhos se caracteriza como um município economicamente dinâmico e de baixo desenvolvimento social, embora sua produção industrial seja economicamente expressiva, isto não tem se convertido, na mesma medida, em melhorias sociais para a população. Pelo contrário, o que se revela é o aprofundamento das diferenças no âmbito social.

⁷² A região do aeroporto destaca-se no mapa também como de maior índice, no entanto, trata-se provavelmente de uma imprecisão de informação, devido às atividades econômicas existentes ou pela baixa densidade demográfica.

A territorialização da desigualdade no município de Guarulhos pode ser observada também através do Índice de Vulnerabilidade Social ⁷³, conforme representação a seguir. Através da Figura 3.7, é possível notar que a situação de menor vulnerabilidade se concentra na região sudoeste. De outro lado, as situações de maior vulnerabilidade, que embora se destaquem pela indicação das duas grandes manchas ao norte, encontram-se distribuídas no território, formando outros “núcleos”, como o entorno do complexo do Aeroporto Internacional de Guarulhos e a região sul do município, no limite com a região leste de São Paulo.

Figura 3.7: Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social do município de Guarulhos



Fonte: SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), 2010.

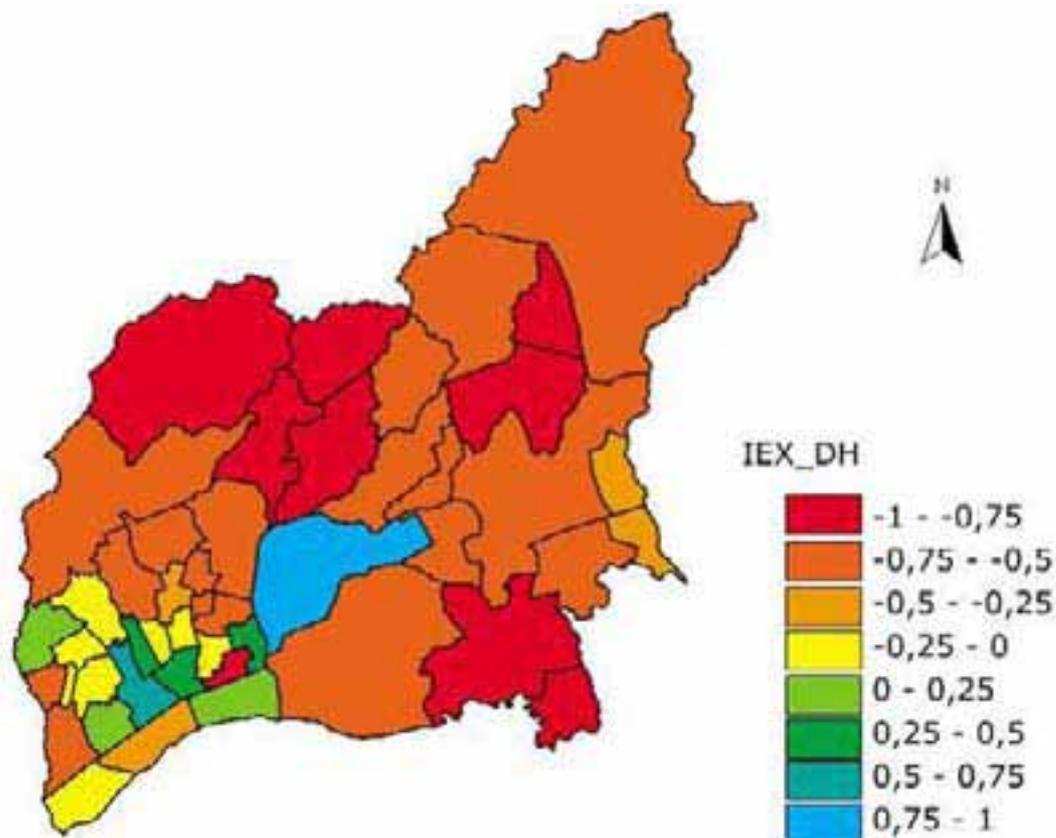
De modo análogo, os contrastes sociais internos ao município são claramente observados no Mapa de Exclusão / Inclusão Social ⁷⁴ (Figura 3.8).

⁷³ Esse indicador possibilita ao gestor público e à sociedade uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza. O índice de Vulnerabilidade Social consiste numa tipologia que classifica os setores censitários do município em seis grupos de vulnerabilidade social. Essa classificação deriva da combinação entre duas dimensões a socioeconômica e a demográfica definidas a partir de um conjunto de oito variáveis (como por exemplo: escolaridade e renda). Portanto, no mapa a seguir, a legenda informa desde aquele em que não há situações de vulnerabilidade social até o outro extremo, caracterizado por uma vulnerabilidade muito alta. Disponível em http://www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/index.php?texto=corpo&tema_cod=7 – acessado em outubro de 2010.

⁷⁴ Instrumento que possibilita a leitura da realidade social através da relação comparativa da incidência das manifestações que compõem o mapa de inclusão/exclusão social, cuja constituição reporta a metodologia de análise do território através de variáveis que medem o grau de desenvolvimento humano, equidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania.

As áreas de inclusão estão concentradas na porção sudoeste, correspondendo aos bairros centrais Várzea do Palácio, Vila Augusta, Vila Galvão, Maia, Macedo, Cecap, Centro, e Aeroporto. Os demais bairros do município compõem a grande mancha de exclusão social, contrapondo-se as maiores taxas de crescimento populacional na década de 1990.

Figura 3.8: Mapa de Exclusão / Inclusão Social do município de Guarulhos (Censo IBGE, 2000)



Fonte: PMG – WEBGeo disponível no site webgeo.guarulhos.sp.gov.br acessado em agosto de 2010.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Considerando as divisões dos setores censitários do IBGE, na composição do mapa de Inclusão e Exclusão Social, no Município de Guarulhos foram utilizados, os seguintes indicadores: **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**: O estudo do desenvolvimento humano, entendido como a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade melhor desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento; a possibilidade da sociedade poder usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana, tem sido realizado pela ONU/PNUD, por meio IDH. **Qualidade de Vida**: Noção que envolve duas grandes questões - a qualidade e a democratização dos acessos às condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Sob esta dupla consideração entendeu-se que a qualidade de vida é a possibilidade de melhor redistribuição - e usufruto - da riqueza social e tecnológica aos cidadãos de uma comunidade; a garantia de ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza, com o menor grau de degradação e precariedade. **Eqüidade**: O conceito de eqüidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, eqüidade é entendida como possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias etc. **Autonomia**: O conceito de autonomia é compreendido, no âmbito do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, como a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito às idéias individuais e coletivas, supondo uma relação com o mercado, onde parte das necessidades deve ser adquirida, e com o Estado, responsável por assegurar outra parte das necessidades; a possibilidade de exercício de sua liberdade, tendo reconhecida a sua dignidade, e a possibilidade de representar pública e partidarmente os seus interesses sem ser obstaculizado por ações de violação dos direitos humanos e políticos ou pelo cerceamento à sua expressão. Sob esta concepção o campo da autonomia inclui não só a capacidade do cidadão se auto-suprir, desde o mínimo de sobrevivência até necessidades mais específicas, como a de usufruir de segurança social pessoal mesmo quando na situação de recluso ou sob pena. É este o campo dos direitos humanos fundamentais. Segundo metodologia desenvolvida por Aldaíza Spozati). Disponível em: http://www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/index.php?texto=corpo&tema_cod=5 — acessado em 20 de outubro de 2010.

Assim, conforme analisado anteriormente, estes mesmos bairros da porção sudoeste que apresentam o grande contingente industrial do município, com acessibilidade privilegiada para o escoamento da produção, afetam diretamente a constituição territorial, e, portanto permitem destacar as grandes disparidades intraurbanas de Guarulhos.

3.2 Assentamentos precários em Guarulhos

Em relação ao quadro habitacional de Guarulhos, o que chama à atenção no conjunto das tabelas apresentadas a seguir é a precariedade de um grande conjunto de assentamentos caracterizados por uma população alojada em áreas inundáveis, sob redes de alta tensão, em regiões de altas declividades, em loteamentos em áreas públicas, ou até mesmo em faixas de domínio de oleodutos.

A ocupação de espaços (públicos e privados) para moradia de baixa renda tornou-se uma das poucas opções ao alcance de milhares de famílias, pois sem a intervenção pública na questão fundiária urbana e a não formalização de uma política habitacional consistente, restou apenas a ocupação de terrenos “ociosos”.

Segundo informações fornecidas pela Prefeitura de Guarulhos⁷⁵, a primeira referência a assentamentos precários no município data de 1970. Esse núcleo, com 12 barracos localizava-se entre a Vila Florida e Jd. Bom Clima. Três anos depois (1973) um levantamento realizado por universitários do município identificou a existência de 32 favelas, sendo 22 em áreas municipais, 2 áreas pertencentes ao Estado e 8 localizadas em áreas particulares, totalizando 1.386 domicílios. O aumento crescente dessa forma de ocupação reflete, portanto, o problema da demanda habitacional no município, situação historicamente observada inclusive no contexto metropolitano.

Os cortiços, caracterizados como alternativa habitacional para a população com menor renda, e sua forma de ocupação precária do território, não compõem o quadro de carência habitacional, e não existe por parte da Prefeitura qualquer notificação relativa a esse tipo de moradia.

O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS, 2004), realizado em 2004, apresenta os últimos dados oficiais sobre os assentamentos precários no município, que serão revistos no Capítulo 6 deste PLHIS. Nele, consta que Guarulhos possuía em 2004 um total de 720 assentamentos precários, sendo 379 favelas, 257 loteamentos irregulares e 84 loteamentos clandestinos. A Tabela 3.1 também revela que aproximadamente 213 mil pessoas viviam em 55 mil domicílios localizados em favela, o que representa uma densidade domiciliar de 3,9 habitantes por domicílio nessas áreas. Outra análise interessante pode ser feita a partir da identificação da propriedade das áreas ocupadas por favelas, onde observa-se que 70% delas estão localizadas em áreas públicas, 19% encontram-se em áreas mistas e apenas 11% em áreas particulares.

⁷⁵ Informações constantes no Termo de Referência para elaboração do PLHIS de Guarulhos (PMG, 2008).



Tabela 3.1: Assentamentos Subnormais do Município – 2004

Situação		Número de Assentamentos	Número de Domicílios	População
Favelas	Área Pública	266 (70%)	26.390 (48%)	102.921 (48%)
	Área Particular	41 (11%)	19.940 (37%)	77.766 (37%)
	Área Mista	72 (19%)	8.295 (15%)	32.351 (15%)
Total		379 (100%)	54.625 (100%)	213.038 (100%)
Assentamentos Precários				
Favelas		379 (53%)	54.625	213.038
Loteamentos Irregulares		257 (36%)	Sem informação	Sem informação
Loteamentos Clandestinos		84 (11%)	Sem informação	Sem informação
Cortiços		0	0	0
Total		720 (100%)	-	-

Fonte: PMG – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), 2004

Além da análise dos assentamentos precários, o PEMAS apresenta também um estudo sobre os domicílios situados em áreas de risco e de proteção ambiental, que somam um total de 24,5 mil domicílios, que abrigam aproximadamente 95 mil habitantes. Segundo os dados da Tabela 3.2, mais de 80% destes domicílios estão localizados em área de risco, sendo que 14,5 mil (60%) apresentam risco de desabamento e 5,4 mil (22%) apresentam risco de inundação. O estudo ainda indica a existência de domicílios situados em áreas *non aedificandi*, tais como os 2,3 mil domicílios (9%) localizados em áreas insalubres, 2,1 mil domicílios (8%) localizados em faixa de domínio de oleodutos, linhas de transmissão e afins, assim como os 230 domicílios localizados em área de preservação ambiental da APA Tietê. A fonte de dados utilizada para o levantamento destes dados é o SIGEO, da própria Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Tabela 3.2: Domicílios e população situados em áreas de risco ou de proteção ambiental – 2004

Modalidades	Domicílios	População
Inundações	5.403	21.068
Desabamentos	14.597	56.925
Localização em faixas de domínio de oleodutos, linhas de transmissão e outros	2.189	8.534
Insalubres (lixões, alagados)	2.334	9.099
Área de Preservação Ambiental – APA Tietê	229	890
Total	24.523	95.626

Fonte: PMG – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), 2004.

No intuito de atualizar os dados de domicílios situados em áreas de risco e de proteção ambiental apresentados pelo PEMAS, a Prefeitura Municipal de Guarulhos realizou em 2007 o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR). Nele foram identificados, através de levantamento de campo, mais de 1,8 mil domicílios que apresentavam instabilidade de taludes e encostas (desabamento) e 341 domicílios localizados em beira de córrego, sob risco de solapamento, acumulando um total de 2,1 mil domicílios em situação de risco.



Tabela 3.3: Domicílios e população situadas em áreas de risco ou de proteção ambiental - 2004

Modalidades	Domicílios	População
Domicílios sujeitos a processos de instabilidade de taludes em encostas (desabamento)	1.854 (85%)	7.267 (85%)
Domicílios em beira de córregos (risco de solapamento)	341 (15%)	1.336 (15%)
Total	2.195 (100%)	8.603 (100%)

Fontes: PMG – Plano Municipal de Redução de Risco, 2007.

Há de se considerar que a metodologia utilizada para o levantamento de dados do PEMAS e do PMRR não é a mesma, assim como a sua abrangência. Importante destacar que a diferença de parâmetros entre as Tabelas 3.2 e 3.3 inviabiliza uma comparação temporal dos dados apresentados.

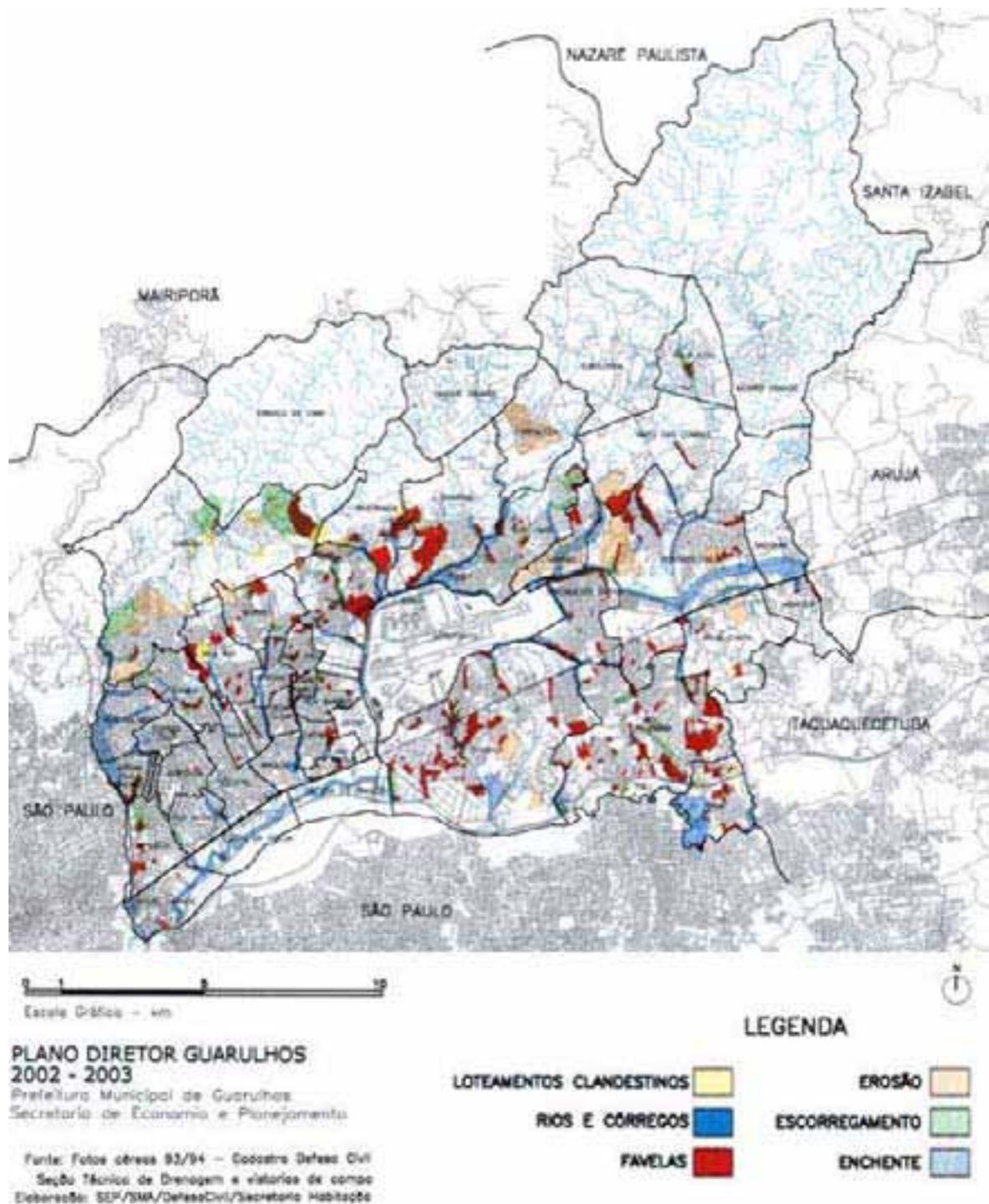
Contudo, a distribuição dos assentamentos precários no território do município é apresentada na Figura 3.9, com base na Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor, realizada em 2002. As áreas que apresentam destaque estão localizadas na região ao norte do Aeroporto Internacional de Guarulhos, assim como na porção sul, nas regiões de Cumbica e Pimentas. Caracterizam-se como locais carentes de infraestrutura, e em princípio inadequados à ocupação, considerando restrições de ordem geológica ou ambiental.

Ainda em relação à existência aos loteamentos irregulares e clandestinos de Guarulhos, sua presença está diretamente associada ao rápido processo de ocupação do território, de forma mais intensa na região Norte do município e na região dos Pimentas. Muitos deles estão localizados em interstícios de áreas residenciais e industriais consolidadas.

No que se refere aos loteamentos clandestinos⁷⁶ predomina a ocupação horizontal com algum tipo de infraestrutura e arruamento definido, bem como a área ou gleba subdividida em lotes. Lembrando que a partir da década de 1990 a ocorrência desses loteamentos extrapolou os limites da zona urbana, avançando para a zona rural.

⁷⁶ Nos termos da fonte utilizada – PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID Texto Final de Diagnóstico da Capacidade Institucional do município de Guarulhos de acordo com as normas operacionais do Programa Habitar Brasil BID/ DI – , desenvolvido no ano de 2004, loteamento clandestino é aqui entendido como a área que é ocupada com ou sem interferência direta do proprietário, onde os lotes são demarcados e vendidos sem qualquer princípio de relação formal com a prefeitura.

Figura 3.9: Loteamentos Clandestinos, Favelas e Áreas de Risco



Fonte: PMG – Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos, 2002.
Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Nesse processo de ocupação é importante registrar a participação popular na luta pela moradia, no início da década de 1980, na forma de pressão popular por participação nas decisões governamentais no setor habitacional. A criação do Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo

Canarin foi uma iniciativa pioneira de organização da população, e sua atuação passou a exercer forte influência nos encaminhamentos da municipalidade na questão da habitação social.

No final da década de 1990 e início da década de 2000 outros movimentos passam a atuar na luta pela moradia em Guarulhos: o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST - 1998); o Movimento de Luta por Moradia (MLM - 2001) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN - 2003).

A atuação desses movimentos sociais despertou a atenção de diferentes administrações municipais para a questão habitacional, para a situação crítica dos moradores de favelas e bairros precários, com rebatimento na implementação de inúmeras ações, assim como na promulgação de medidas legais, à exemplo da regularização fundiária dos assentamentos precários do município.

Esta atuação acontece tanto no âmbito da luta política como da ação de ocupação. Paralelamente às ocupações espontâneas, que a partir de um núcleo inicial vão se adensando sem qualquer planejamento, geralmente em terrenos públicos, as ocupações organizadas pelos movimentos caracterizam-se não só pela organização da população, mas também pela realização a partir de um plano urbanístico de ocupação, com prévia delimitação de parcelamento da gleba em lotes. Tal ocupação acontece com mais frequência em terrenos particulares.

Enfim, as características do uso do solo e assentamentos precários no território de Guarulhos representam resultado direto do desenvolvimento do município desde sua formação. Seus aspectos demográficos e sócioeconômicos, sua importante característica geográfica, seu papel logístico estruturante – tanto em relação à RMSP, quanto para o Estado – a implantação do Aeroporto Internacional de Cumbica, entre tantos outros fatores faz de Guarulhos, um município marcado por problemas característicos dos grandes centros.

3.3. Análise da Questão Habitacional a partir do Cadastro Único

Uma importante análise a ser realizada no âmbito habitacional é a leitura a partir do Cadastro Único (CadÚnico)⁷⁷, que possibilita observar a distribuição das famílias de baixa renda no território. Em Guarulhos totalizam, atualmente, 95.759 famílias cadastradas no CadÚnico.

Embora o CadÚnico seja um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, à Prefeitura cabe executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática de dados do Cadastro Único. Desta forma, os dados por ela coletados podem se caracterizar como uma referência para a compreensão mais aprofundada da realidade social do município, possibilitando, neste sentido, fornecer subsídios complementares para a análise da questão habitacional.

⁷⁷ O CadÚnico foi disciplinado pelo Decreto n° 6.135, de 36 de junho de 2007, e regulamentado pela Portaria n° 376, de 16 de outubro de 2008. Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único (CAIXA), que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), gestor dos programas de transferência de renda, é responsável pela articulação com os municípios, das ações integradas para a coleta dos dados e das informações relativas às populações alvo. Disponível em: www.mds.gov.br – acessado em outubro de 2010.

Merece destaque no âmbito da análise habitacional, que o cadastro permite a relação entre as famílias cadastradas segundo a situação do imóvel habitado e o tipo de material usado na moradia. Ver Gráfico 3.2 e 3.3, a seguir:

Gráfico 3.2: Uso e Propriedade

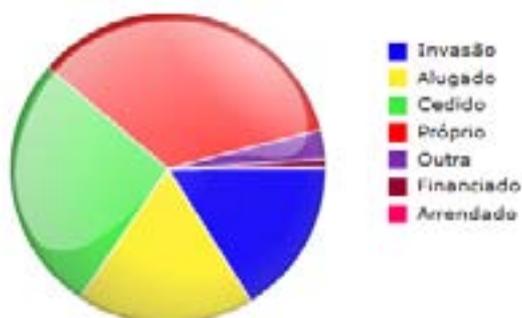
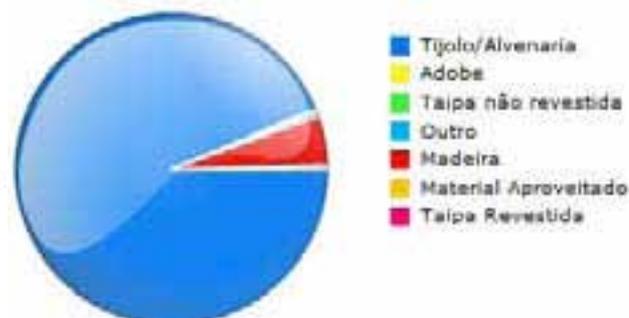


Gráfico 3.3: Tipo de Construção

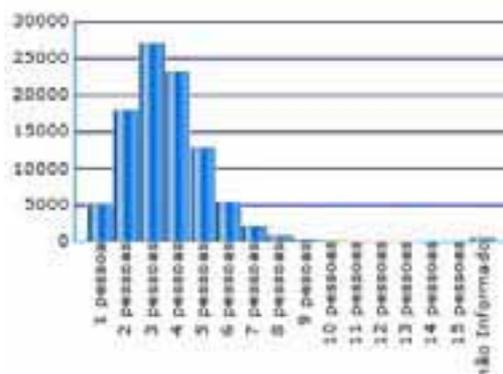


Fonte: PMG – Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, 2010.

De acordo com o Gráfico 3.2 as habitações Próprias são maioria, representam 34,7% dos casos, seguido por Cedidos e Alugados, com 26,83% e 18,28% respectivamente. Apesar da quarta posição, as propriedades declaradas como Invasão somam 15.458 casos, sendo 16,14% dos casos. As habitações alugadas, cedidas e principalmente, invadidas, somam mais de 60% dos domicílios de Guarulhos, demonstrando claramente a necessidade de políticas habitacionais capazes de suprir as necessidades da população. E ainda, podemos afirmar a necessidade de uma política pública claramente prioritária nas 5.634 (6,41%) das habitações construídas de adobe, taipa não revestida, madeira, madeira aproveitada e taipa revestida, seja na reposição dessas habitações ou em sua conservação. (Gráfico 3.3)

Para além das demais análises possíveis quanto ao comprometimento da renda familiar com o aluguel, o que merece destaque neste caso, são as famílias com renda mensal inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita. Nestas condições, tal ônus com aluguel certamente significa um comprometimento excessivo da renda familiar.

Deve-se destacar a quantidade de famílias ocupando cômodos, o que indica possivelmente as situações de encortiçamento, mesmo os cortiços não sendo citados nos cadastros da Prefeitura, conforme tabela e gráfico que seguem.

Gráfico 3.4: Número de Pessoas por Domicílio

Tabela 3.4: Número de Famílias por Cômodos

Comodos	Familias
1	10.255
2	31.114
3	30.465
4	17.205
5	5.075
6	1.141
7	225
8	147
9	30
10	22
11	13
12	8
13	3
14	2
acima 15	53

Fonte: PMG – Coordenadoria do Fundo Social de Solidariedade, 2010.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 3.4 e na Tabela 3.4, a grande concentração (64,31%) está nos domicílios com 2 e 3 pessoas, que correspondem a 32,49% e 31,81% dos casos, seguido por 4 pessoas (17,97%) e apenas 1 pessoa (10,71%) por domicílio.

O CadÚnico cadastra as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, entretanto, famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios.

3.4 Análise das Unidades de Planejamento Regional – UPR

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 UPR's englobam um ou mais bairros do Município.

Considerando as divisões territoriais das Unidades de Planejamento Regional (UPRs) e reconhecendo a diversidade urbana encontrada no território de Guarulhos, realizamos o cruzamento de diferentes bases de dados – zoneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos, cobertura vegetal, bacias hidrográficas e aptidão do solo para ocupação –, objetivando identificar algumas questões urbanas relevantes para a análise das áreas ocupadas por assentamentos precários. Os conteúdos tratados anteriormente neste capítulo, sempre que possível, serão também relacionados na análise, entre esses o mapa de Inclusão e Exclusão Social do Município de Guarulhos.

Neste diagnóstico, que tem como recorte específico o setor habitacional no Município de Guarulhos, pouco se avança nestas análises, porém entende-se que o cruzamento de informações

territorializadas permite uma melhor compreensão do dado, de sua abrangência e implicações, instrumentalizando assim as políticas urbanas para o Município.

Para cada Unidade de Planejamento Regional, foram feitas considerações a respeito das características físicas e socioeconômicas predominantes ou significativas. Para tanto, foram produzidos dois mapas⁷⁸, para a análise de cada uma das UPRs. O primeiro consiste na sobreposição de dados referentes às características físicas urbanas, quais sejam: zoneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos. O segundo mapa apresenta a sobreposição de dados referentes às características geomorfológicas do município, nesse considerando: as bacias hidrográficas, a cobertura vegetal, e a aptidão/risco de uso do solo. Em ambos os mapas, estão referenciados os Assentamentos Precários do Município. A seguir são especificados os elementos constantes em cada um dos dados mapeados:

- Zoneamento⁷⁹: Zona de Uso Misto; Zona de Comércio e Serviços; Zona Habitacional; Zona Central Histórica; Zona Industrial; Zona Aeroportuária; Zona de Proteção Ambiental; Zona Proteção e Desenvolvimento Sustentável; Zona Especial PAM; Zona Especial de Extração Mineral e Deposição de Resíduos Sólidos; Zona de Projeto Especial ou Estratégico – I; Zona de Projeto Especial ou Estratégico – C, e Perímetro da Zona de Proteção Especial ou Estratégico APA;
- Infraestrutura⁸⁰: Adutora; Rede de Esgoto; Rede de Água; Linha de transmissão; Torre de Energia; Adutora Oleoduto; Lago Perene; Drenagem; Rua Pavimentada; e Rua Não Pavimentada;
- Equipamentos⁸¹: Equipamento de Saúde Públicos e Particulares; Escolas Públicas e Particulares; e Praças / Áreas verdes;
- Bacias Hidrográficas⁸²: Baquirivú; Cabuçu; Central; Tietê; Jaguari; e Aluvião⁸³
- Cobertura Vegetal⁸⁴: Mata; Capoeira; Reflorestamento; e APA Tietê;
- Aptidão/Risco⁸⁵: Área própria à ocupação; Área própria com restrições; Área imprópria; Risco – Enchente/Inundação; Risco – Escorregamento; e Risco – Erosão;

⁷⁸ O mapa base definido para a análise territorial foi o mapa físico cadastral do Município. Sobre ele, foram sobrepostas as demais bases fornecidas pela PMG (especialmente pela Secretaria de Habitação), sendo que parte delas são anexos da legislação municipal e de planos específicos.

⁷⁹ Base cartográfica disponível na Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07).

⁸⁰ Bases cartográficas disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos e pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), em setembro de 2010.

⁸¹ Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Saúde, Educação e Serviços Públicos, em outubro de 2010.

⁸² Base cartográfica disponível no Plano Diretor de Drenagem, 2008.

⁸³ Não se trata propriamente de uma bacia, mas corresponde a um “pacote” de sedimentos recentes (aluviões) sobreposto às rochas antigas (granitos, gnaisses etc.). São constituídos predominantemente por areias, argilas e materiais orgânicos, encontrados no leito maior dos rios e nos terraços das planícies fluviais. Depósitos aluvionares de grande porte são particularmente encontrados em Guarulhos ao longo do rio Tietê (desde o Canal de Circunvalação até o Bairro Itaim), acompanhando a Rodovia Ayrton Senna e em toda a extensão do Rio Baquirivú Guaçu, incluindo os seus afluentes, especialmente da margem direita. Para maiores informações, ver o Plano Diretor de Drenagem do Município, 2008.

⁸⁴ Base cartográfica disponível no Plano Diretor de Drenagem, 2008.

⁸⁵ Sobre a aptidão e risco, serão consideradas as seguintes categorias: Áreas próprias à ocupação urbana – colinas e morrotes onde as declividades não excedem 30% e as amplitudes topográficas (altitudes) não excedem 60 metros; Áreas próprias à ocupação com restrições – morros onde as declividades são superiores a 30% e as amplitudes topográficas atingem até 150 metros. Incluem-se ainda as planícies fluviais onde se encontram as várzeas que possuem declividades inferiores a 5%; Áreas impróprias à ocupação – correspondem ao relevo serrano onde as declividades são superiores a 45% e as amplitudes topográficas são superiores a 300 metros. Base cartográfica disponível no Plano Diretor de Drenagem, 2008.

Quanto aos assentamentos estão especificados da seguinte forma:

- Assentamentos⁸⁶: Loteamentos em Regularização; Núcleos; ZEIS A; e ZEIS L.

No caso dos equipamentos urbanos, cabe observar que embora se entenda importante, não foi possível levantar os dados de atendimento de transporte público – terminais de ônibus e pontos terminais. Ainda em relação aos equipamentos, os dados foram trabalhados de forma pontual no mapa de análise.

Segue, mapa com a delimitação das 11 UPRs (Figura 3.10).

Figura 3.10: Mapa UPR – Unidades de Planejamento Regional



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

Aquelas UPRs que não possuem assentamentos urbanos em seu território serão desconsideradas desta análise, a saber:

- UPR Parque Estadual da Cantareira – Não possui assentamentos, pois corresponde estritamente à área de Proteção Ambiental da Serra da Cantareira, segundo o Plano Diretor é uma ZPA⁸⁷.

⁸⁶ Bases cartográficas de loteamentos em regularização e núcleos disponibilizadas pela Secretaria de Habitação e bases cartográficas de ZEIS-A e ZEIS-L disponíveis nos anexos 20 e 21 da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. (Lei nº 6.253/07)

⁸⁷ A ZPA, Zona de Proteção Ambiental, são áreas públicas ou privadas onde há interesse ambiental, paisagístico ou recreativo, necessárias à preservação do meio ambiente, à minimização dos impactos causados pela urbanização, nas quais o Município

- UPR Tanque Grande - Corresponde estritamente à área de Proteção Ambiental, não possuindo nenhum assentamento em seu interior. Segundo o Plano Diretor apresenta uma ZEPAM⁸⁸.
- UPR Jaguari - Possui assentamento irregular com características de área rural, e sua localização corresponde estritamente à área de Proteção Ambiental. Área com zoneamento específico de ZEPAM.
- UPR Aeroporto - Não possui assentamentos, pois corresponde estritamente à área do Aeroporto Internacional de São Paulo Governador André Franco Montoro (Zona Aeroportuária).
- UPR Capelinha - Tem mais da metade de seu território definida como ZEPAM. Trata-se de um perímetro de transição entre a área urbana e rural, recentemente loteado por chácaras, não possuindo nenhum assentamento precário.

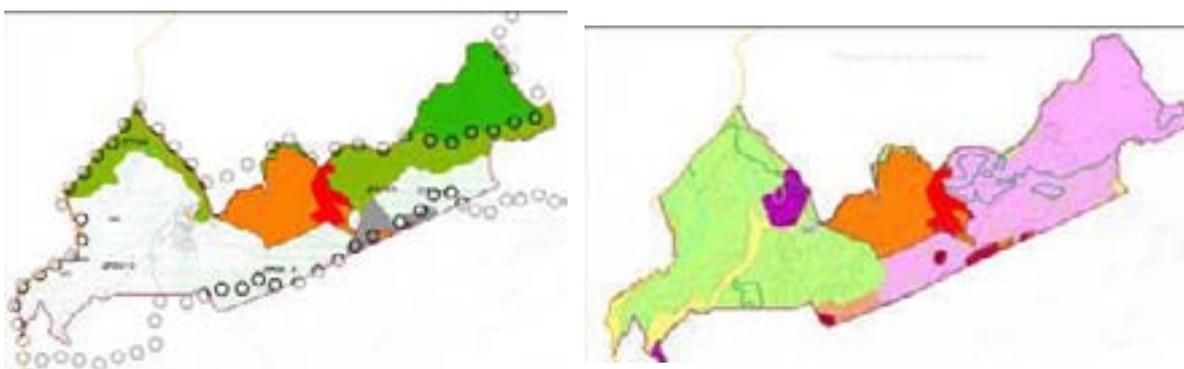
A seguir, serão apresentadas as análises das Unidades de Planejamento Regional.

UPR Cabuçu

Esta UPR engloba parcialmente os bairros Cabuçu e Invernada. Trata-se de uma região heterogênea cuja principal característica é o conflito entre a expansão urbana, a geografia e as áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

Os dois bairros contemplados pela UPR configuram áreas de ocupação recente e evidenciam o confronto da expansão urbana frente às áreas de interesse ambiental ao norte do município.

Figura 3.11: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

poderá instituir unidades de conservação, mecanismos ou incentivos para o uso e ocupação do solo, visando a sua preservação ou recuperação das condições ambientais benéficas. (Lei nº 6.055/2004)

⁸⁸ As ZEPAM, Zona Especial de Proteção Ambiental, são definidas como porções do território destinadas a proteger as remanescentes de vegetação significativa, o patrimônio histórico e cultural, as paisagens naturais notáveis, a biodiversidade, os recursos hídricos e as áreas de reflorestamento e de alto risco. (Lei nº 6.055/2004)

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: A UPR Cabuçu define um perímetro no qual a questão ambiental é primordial, seu território encontra-se integralmente incluído no perímetro da Zona de Projeto Especial ou Estratégicos APA Cabuçu - Tanque Grande, que compreende a área do entorno do Parque Estadual da Cantareira, prevista para formação da APA. As áreas mais a norte da UPR, com maior declividade e preservação ambiental, são reguladas pelas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM).

Na UPR Cabuçu estão delimitadas duas áreas como Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS)⁸⁹: a) ZPDS 2: áreas compostas por morros altos, com declividade superior a 45% (quarenta e cinco por cento), muito restritas a ocupação; b) ZPDS 3: áreas compostas por morros baixos, com declividade de até 45% (quarenta e cinco por cento), própria a ocupação, com restrição.

Um estudo realizado entre os anos 2006 e 2009, para o Município⁹⁰, indicou a pertinência da delimitação de uma APA nesta região do Cabuçu, conforme previsto também pela legislação de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município. O reconhecimento dessa região quanto APA restringiria a ocupação urbana da área, e seria fundamental para a gestão municipal como elemento regulador da expansão urbana e de redução dos impactos ambientais gerados por grandes estruturas – como, por exemplo, o rodoanel.

A UPR Cabuçu é constituída basicamente pelas Bacias Baquirivú e Cabuçu. Mais de 50% de seu território é considerado impróprio para ocupação, sobretudo, porque além da declividade acentuada, grande parte de sua área é considerada Área de Proteção Ambiental. Apenas em uma parte desta UPR (porção sudoeste-centro), é possível observar algumas áreas de ocupação com restrição devido às suas características geológicas - predominância de aluvião - e outras por se tratarem de áreas com grande declividade. Trata-se de uma região com características geomorfológicas bastante expressivas do ponto de vista ambiental. Sua ocupação territorial não deve, portanto, desconsiderar a necessidade de manutenção desta área de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

Embora as características geomorfológicas, apontem restrições a ocupação, na divisa entre os bairros Cabuçu e Invernada, estão localizadas algumas Zonas Especiais de Interesse Social, referente à categoria ZEIS-L, que são aquelas áreas onde estão implantados e consolidados loteamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda. Uma das ZEIS-L é bastante grande e adensada, e outras menores estão dispostas de forma fragmentada, principalmente na Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS 3). Junto à maior dessas há também um núcleo bastante precário.

Aspectos demográficos e socioeconômicos: O incremento populacional da UPR foi bastante discreto, atingindo um máximo de 10% entre 1991 e 2000. Invernada foi o bairro com menor

⁸⁹ Corresponde às porções do território destinadas à conservação da natureza e à implantação de atividades econômicas compatíveis com a proteção dos ecossistemas locais, integrando seu perímetro as áreas situadas na Macrozona de Uso Rural Urbano, exceto aquelas já ocupadas por assentamentos habitacionais, bem como, aquelas ocupadas por áreas de extração mineral e deposição de resíduos sólidos. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

⁹⁰ Estudo intitulado “Bases Geoambientais para um Sistema de Informações Ambientais do Município de Guarulhos”, desenvolvido entre Junho de 2006 e Junho de 2009, na Universidade Guarulhos (UnG), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, e sob responsabilidade do Pesquisador Antônio Manoel dos Santos.



crescimento (entre 0 e 5%). Os responsáveis pelo domicílio sem rendimentos somam pouco mais de 23%, o mesmo acontece para a faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos. Aqueles que ganham mais de 20 salários mínimos são minoria (até 2,69%).

Em relação às condições de infraestrutura, a UPR apresenta resultados preocupantes: o bairro Invernada possui entre 50,62% e 100% dos seus domicílios com coleta de esgoto precária. Mesmo estando um pouco acima da média de Invernada, os dados do bairro Cabuçu – entre 31,14% e 50,62% – também são considerados preocupantes.

Tal situação se repete quando analisamos os indicadores ponderados no Índice de Exclusão e Inclusão Social (IEX). Em relação à Autonomia, Qualidade de Vida e Desenvolvimento Humano, Invernada está classificada na faixa que representa a pior situação desejada. O bairro Cabuçu também apresenta índices insuficientes, obtendo resultados negativos em todos os indicadores.

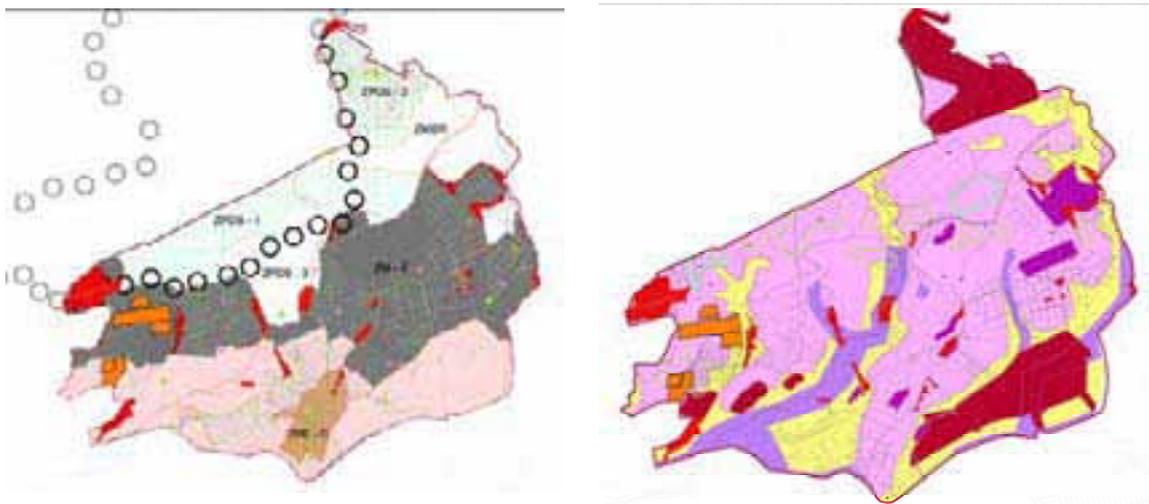
Esta UPR se mostra bastante heterogênea quanto aos seus aspectos demográficos/sociais. Analisando o mapa de vulnerabilidade social, esta é a segunda região da cidade com os maiores índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano, com taxas de exclusão social muito próximas a zero. Embora, de forma geral, a região possua um bom quadro de equipamentos públicos de educação e saúde – 04 e 01 respectivamente –, eles se concentram na sua porção oeste, onde se concentram também as famílias de alta renda. Já as áreas mais a norte, que configuram a franja urbana de Guarulhos, é caracterizada por um contingente de população de baixa renda, com níveis escassos de infraestrutura e equipamentos urbanos e, apresentam baixa densidade populacional.

UPR São João

Esta UPR engloba totalmente o bairro São João e parcialmente os bairros Bananal, Lavras e Fortaleza. Os dois bairros São João e Bananal tiveram relativo incremento populacional durante a década de 90, devido à proximidade com o Aeroporto Internacional de São Paulo.

Assim como a UPR anterior, esta trata-se também de uma região bastante heterogênea, cuja principal característica é o conflito entre a expansão urbana, a geografia e as áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

Figura 3.12: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: A área é bastante heterogênea, quanto ao zoneamento, estando dividida nas seguintes zonas⁹¹: Zona Aeroportuária (ZA); Zona de Projeto Especial ou Estratégico (ZPE-C) – em área inclusa na ZA; Zonas Mistas C (ZM-C) – localizadas parcialmente nos bairros Bananal, São João e Lavras; Zona Especial de Proteção e Desenvolvimento Sustentável – 1 e 2 (ZPDS-1 e ZPDS-2) – ao norte, no limite da UPR com Tanque Grande; Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável - 3 (ZPDS-3) – no centro da UPR São João; e Zona Especial de Extração Mineral e de Deposição de Resíduos Sólidos (ZMDR) – inserida no bairro Fortaleza.

A UPR São João é constituída basicamente pela Bacia Baquirivú. Em quase todo o perímetro da UPR, com exceção da porção oeste, é possível perceber alguma forma de restrição ou até mesmo a impropriedade para ocupação. As porções sul, sudeste e sudoeste (regiões próximas ao aeroporto) possuem restrições devido às suas características geológicas (predominância de aluvião) e por apresentarem algumas áreas com riscos de inundações. Ao norte, em função da declividade acentuada, há uma parcela do território caracterizada como imprópria para ocupação.

Neste sentido, é possível observar que se trata de uma região com características geomorfológicas bastante conflituosas com o processo de expansão urbana que em alguns momentos avança sobre as áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

⁹¹ **ZA:** compreende a área do Aeroporto Internacional de Guarulhos e seu entorno, requerendo tratamento diferenciado quanto à sua ocupação e instalação de usos visando à contenção de sua ocupação; **ZPE-C:** corresponde a área onde se pretende implementar intervenções para reorganizar as atividades de comércio e de serviços, visando à valorização da região e a consolidação da centralidade; **ZM-C:** corresponde às áreas da cidade inseridas na Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento e na Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana, caracterizadas pela proximidade das áreas de preservação ambiental, na qual se pretende a diversificação de usos, com densidade construtiva média; **ZPDS-1:** correspondem as áreas compostas por APP de Mata Atlântica; **ZPDS-2:** correspondem às áreas compostas por morros altos, com declividade superior a 45% (quarenta e cinco por cento), muito restritas a ocupação; **ZPDS-3:** correspondem às áreas compostas por morros baixos, com declividade de até 45% (quarenta e cinco por cento), própria a ocupação, com restrição; **ZMDR:** corresponde às porções do território destinadas à manutenção das atividades relacionadas à extração mineral e resíduos sólidos, já existentes e licenciado (Lei Municipal nº 6.253/2007)

Aspectos demográficos e socioeconômicos: Pode-se considerar que se trata de uma das mais precárias do município. O bairro Fortaleza chega atingir o índice máximo de domicílio com coleta de esgoto precária (50,62 a 100%); Bananal e Lavras apresentam índices entre 31,14 a 50,62%, e São João é o bairro que apresenta as melhores condições (14,02 a 31,14%). Em relação ao lixo, a UPR possui entre 0,36 e 4,76% dos seus domicílios com coleta precária.

A predominância de renda é de famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos. E o índice de crescimento populacional da UPR é alto nos últimos 10 anos (chegando nos bairros com maiores índices a 10%). Isso, de certa maneira, reflete-se nos indicadores ponderados no Índice de Exclusão e Inclusão Social (IEX), a UPR São João apresenta índices negativos em todos os aspectos (Autonomia, IDH e Qualidade de Vida), sendo o melhor caso o indicador de Qualidade de Vida (entre -0,25 e 0) no bairro São João.

Os equipamentos de educação e saúde encontram-se uniformemente especializados no território, com exceção do quadrante nordeste que é bastante deficiente também em infraestruturas urbanas.

UPR Taboão

A UPR engloba totalmente os bairros Morros, Bela Vista e Taboão e parcialmente os bairros Cocaia e Invernada. Na primeira metade do século XX, as áreas de várzea do bairro Taboão foram utilizadas para a agricultura e avicultura. Porém, durante a década de 1990 os bairros Taboão e Morros tiveram relativo crescimento impulsionado pela tendência de expansão urbana em direção à porção norte do município.

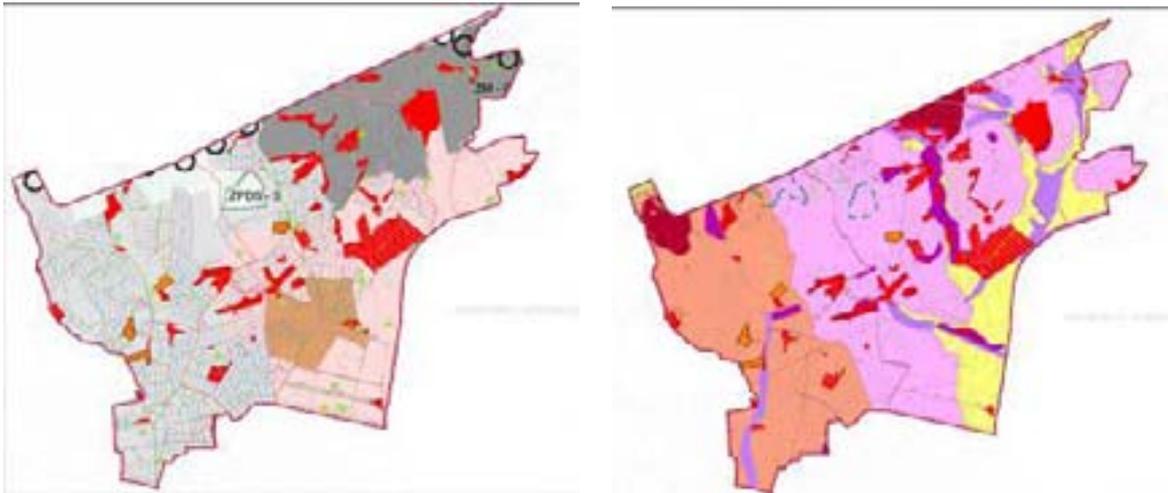
No caso do bairro de Taboão, a proximidade com o Aeroporto Internacional de São Paulo (Governador André Franco Montoro) e com os perímetros industriais, configuraram um importante fator para o crescimento populacional. Os demais bairros são mais centrais e consolidados, com menor oferta de áreas desocupadas e, portanto, não tiveram um incremento populacional expressivo.

Ainda que de forma fragmentada, comparada com as outras UPRs do município, esta apresenta em boa parte de seu território assentamentos precários, sejam: favelas, favelas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-A)⁹², e loteamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, definidos com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-L)⁹³.

⁹² ZEIS-A: correspondem às áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos habitacionais consolidados, surgidos espontaneamente e ocupados sem título de propriedade por população de baixa renda, carentes de infra-estrutura urbana. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

⁹³ ZEIS-L: correspondem às áreas sobre as quais foram implantados loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupados por população de baixa renda, que se encontram consolidados e que não atendem aos requisitos urbanísticos exigidos nas legislações pertinentes. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

Figura 3.13: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: Localizada próxima ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, a UPR Taboão tem parte significativa de seu território definida como Zona Aeroportuária (ZA) — tendo em área inclusa a essa, uma Zona de Projeto Especial ou Estratégico (ZPE-C); porém a maior parte do território está definida como Zona de Uso Misto, da categoria A e C (ZM-A e ZM-C)⁹⁴. A UPR ainda contém em seu território uma Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS-3) e como comentado supra, neste território há uma presença representativa de Zonas Especiais de Interesse Social.

Do ponto de vista geomorfológico, as bacias que compõem esta área são predominantemente a Baquirivú e a Central. As restrições de ocupação se dão a leste, nas proximidades com o aeroporto, devido às suas características geológicas (predominância de aluvião) e por apresentarem algumas áreas com riscos de inundações. Ao norte, em função da declividade acentuada, há uma parcela do território caracterizada como imprópria para ocupação.

Neste sentido, é possível observar que se trata de uma região com características geomorfológicas bastante heterogêneas cujo principal embate acontece com o processo de expansão urbana que em alguns momentos avança sobre as áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

Aspectos demográficos e socioeconômicos: A média de crescimento da população de Taboão entre os anos de 1991 e 2000 foi de 5% a 10%, com exceção de Bela Vista e Cocaia que atingiram no máximo 5% de incremento populacional. O rendimento dos responsáveis pelo domicílio também se diferenciam nesses dois bairros: boa parte dos pesquisados (entre 21% e 31%) revelaram ter rendimento de 3 a 5 salários mínimos, enquanto nos demais bairros o índice atingiu entre 17% e 21%. Ainda em relação à renda, entre 10% a 15% dos chefes residentes na UPR não possuem rendimentos.

⁹⁴ **ZM-A:** corresponde às áreas da cidade inseridas na Macrozona de Urbanização Consolidada e em parte da Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana, nas quais se pretende estimular a diversificação de usos, permitindo-se maior densidade construtiva (Lei Municipal nº 6.253/2007). As demais Zonas presentes na UPR estão descritas em nota anterior.

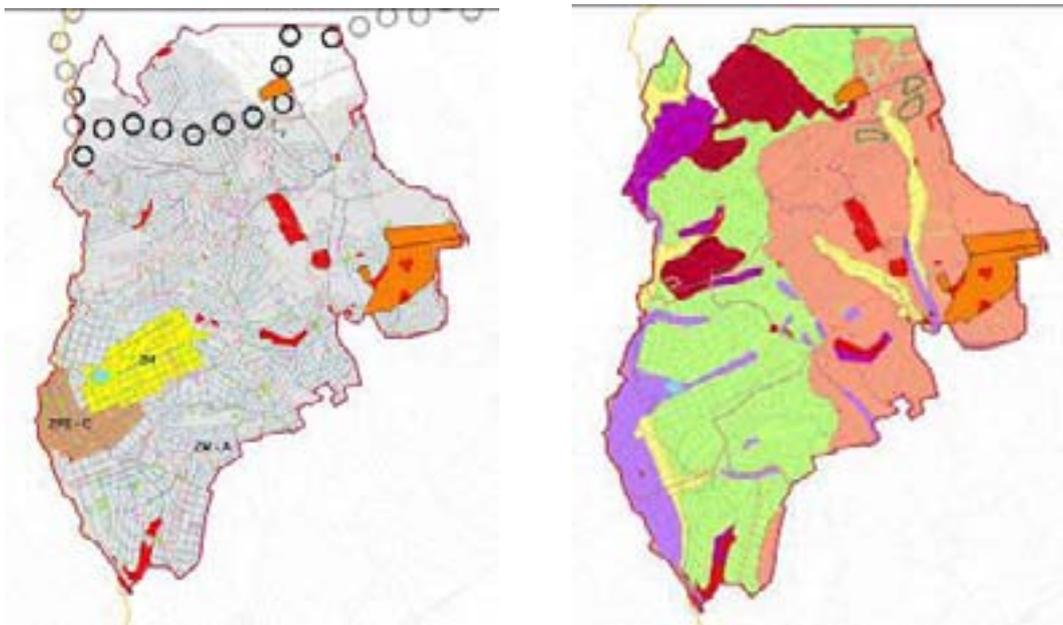
Embora o Índice de Exclusão e Inclusão Social (IEX), aponte altos índices de exclusão social, do ponto de vista da distribuição das infraestruturas de educação e saúde pelo território do município, a UPR Taboão apresenta uma distribuição homogênea de seus equipamentos urbanos, sendo: 10 equipamentos públicos de saúde, cerca de 30 escolas públicas e outras 10 particulares. A região é também bem servida por praças e áreas verdes.

Os assentamentos precários estão mais concentrados no quadrante noroeste da UPR, o que indica que a tendência de avanço populacional nas franjas urbanas, é reforçada pela população de baixa renda que não encontra alternativas nas regiões mais centrais do município. Outro dado significativo é que, mesmo que grande parte de Guarulhos seja pouco densa, a UPR abriga o bairro com a maior densidade do município, Bela Vista.

UPR Vila Galvão

Na região sudoeste de Guarulhos, a UPR Vila Galvão engloba 6 bairros, sendo: Tranqüilidade, Jardim Vila Galvão, Vila Galvão, Torres Tibagy, Picanço e Vila Rio. Os três primeiros bairros surgiram durante a construção do Ramal Cantareira da Estrada de Ferro Sorocabana, no início do século XX. Os dois últimos, Picanço e Vila Rio, são resultantes da expansão urbana na franja norte da cidade e que atinge a Serra da Cantareira.

Figura 3.14: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.



Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: A UPR apresenta característica bastante homogênea quanto ao zoneamento, com finalidade de adensamento e diversidade de usos correspondente, apresenta um território majoritariamente definido como Zona de Uso Misto A (ZM-A). Dois trechos são exceções: o primeiro trecho corresponde a um pequeno perímetro a sudoeste com duas zonas distintas — Zona Habitacional (ZH)⁹⁵ e Zona de Projeto Especial ou Estratégico C (ZPE-C). O segundo trecho, onde duas áreas não têm como objetivo o uso misto, estão localizadas ao norte da UPR e são duas Zonas de Proteção e Desenvolvimento Sustentável 3 (ZPDS-3).

Na UPR Vila Galvão não há uma grande concentração de assentamentos precários, porém esses estão pulverizados no território e as áreas estão definidas como Zonas Especiais de Interesse Social L e A, tendo ainda, pequenos núcleos não grafados como ZEIS.

A área em questão abrange predominantemente duas Bacias: a Central e a do Cabuçu. As restrições de ocupação se dão ao norte em função da declividade acentuada e a leste pela proximidade com o Rio Cabuçu de Cima, representando riscos de inundação.

Neste sentido, é possível observar que se trata de uma região com características geomorfológicas bastante heterogêneas, cujo principal embate acontece com o processo de expansão, urbana que em alguns momentos também avança sobre as áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira.

Aspectos demográficos e socioeconômicos: O crescimento populacional da UPR Vila Galvão no período de 1991 a 200 foi bastante controlado, não superando 5% de sua população. Em relação às condições socioeconômicas da UPR, mostram-se um pouco acima da média do município.

Na UPR verifica-se que até 10,02% dos responsáveis pelo domicílio não possuem rendimentos, exceto no bairro Jardim Vila Galvão onde esse valor sobe para até 15,68% dos responsáveis. De modo geral, a grande concentração de rendimentos está nos casos entre 3 e 5 salários mínimos, no entanto, entre 2,69% e 19,59% da população de Vila Galvão tem rendimento superior a 20 salários mínimos — excedendo a média de boa parte do município.

De acordo com o Índice de Exclusão e Inclusão Social (IEX), a 'Autonomia' da UPR em questão possui resultado mediano, seus bairros estão classificados no intervalo entre 0,75 e -0,2 — indicando, de certa forma boas condições urbanas, destacadamente no bairro Vila Galvão. Os bairros Picanço, Torres Tibagy e Tranquilidade estão na média (entre 0 e -0,25), e por fim, Jardim Vila Galvão e Vila Rio são os bairros que direcionam o indicador para resultados negativos.

Embora a região possua um bom quadro de equipamentos públicos de educação e saúde, eles se concentram na porção onde se localizam famílias de alta renda, a oeste do território. De acordo com os indicadores de vulnerabilidade social feitos para o município, esta é a segunda região da cidade com os maiores índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano, tendo conseqüentemente taxas de exclusão social muito próximas a zero.

⁹⁵ ZH: corresponde às áreas caracterizadas pela baixa densidade onde predomina o uso residencial. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

UPR Centro

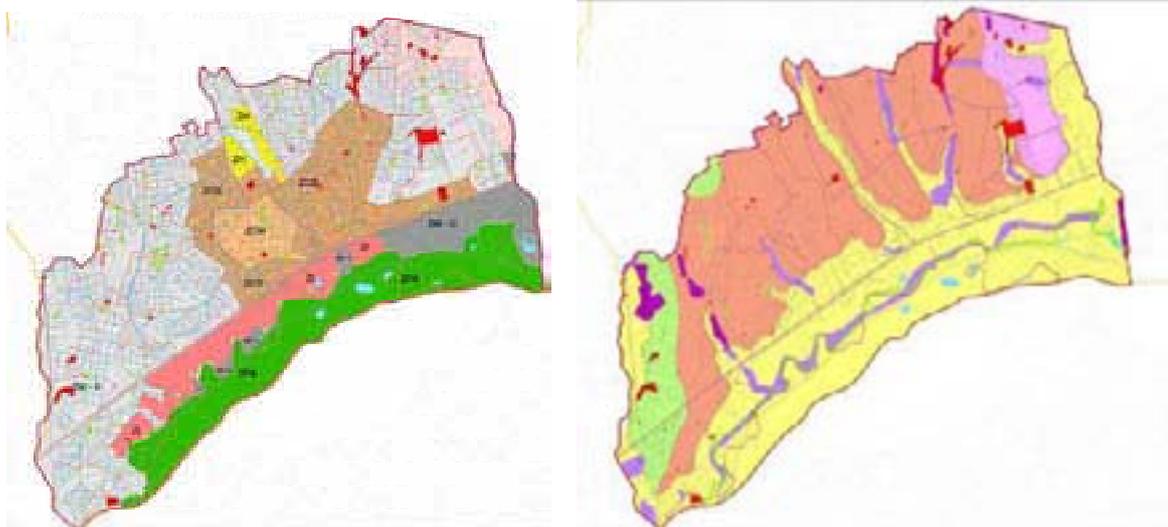
Situada na porção sudoeste do município, a UPR Centro é composta por dezesseis bairros, quais sejam: Monte Carmelo, Vila Barros, Bom Clima, Paraventi, Maia, Fátima, Cecap, São Roque, Macedo, Várzea do Palácio, Centro, Gopoúva, Porto da Igreja, Vila Augusta, Itapegica e Ponte Grande. Trata-se de uma das primeiras áreas urbanizadas no município, sendo que a maior parte de sua ocupação aconteceu até o final da década de 1950 (PMG, 2002).

Como se sabe, o desenvolvimento do município, desde a sua fundação, esteve intrinsecamente ligado ao desenvolvimento da Capital que sempre exerceu forte influência sobre suas áreas limítrofes, como por exemplo, os bairros guarulheses de Ponte Grande e Itapegica - divisa com o bairro paulistano da Penha. Nesse sentido, as áreas de ocupação mais antigas do município, que se consolidaram como o centro da cidade estão em região limítrofe do território.

A região localiza-se às margens da Rodovia Presidente Dutra, o que representou também um marco no seu desenvolvimento. Entre os objetivos do projeto rodoviário estava o de consolidar um corredor viário que integrasse urbanização e industrialização com a instalação de grandes empresas em sua extensão.

A UPR caracteriza uma situação em que, embora havendo predominância de ocupações irregulares consolidadas, existe pouca condição de expansão, isso devido à pequena quantidade de terrenos vazios na área.

Figura 3.15: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: De maneira geral, as áreas centrais dos municípios são caracterizadas pela diversidade de usos, e normalmente pelo interesse histórico de suas construções — o mesmo acontece em Guarulhos. Seu zoneamento é bastante diversificado, nele

encontramos a Zona Central Histórica (ZCH)⁹⁶. Ainda respeitando a lógica de desenvolvimento das cidades, a ZCH é contornada por um “anel” de Zona de Comércio e Serviços (ZCS)⁹⁷ e um terceiro anel é formado predominantemente pelo uso misto, através de Zona de Uso Misto A (ZM-A).

Duas áreas de porte representativo no bairro Maia são classificadas como exclusivamente habitacional – Zona Habitacional (ZH), que conforme a sua definição são áreas de baixa densidade.

Uma característica territorial interessante é que a região a sul da Rodovia Presidente Dutra é em grande parte denominada Zona Industrial (ZI)⁹⁸ e um pouco mais abaixo uma grande faixa de Zona de Proteção Ambiental, resposta da proximidade com o rio Tietê.

A UPR Centro é constituída basicamente pela Bacia Central e em alguns trechos as Bacias Cabuçu e Baquirivú também atingem a UPR em questão. De modo geral suas áreas são aptas para ocupação, com exceção de algumas regiões que possuem restrições devido às suas características geológicas (predominância de aluvião) nas faixas que compõem as áreas do Rio Tietê e Cabuçu de Cima, e outras por se tratarem de áreas comprometidas com algum impedimento legal, por exemplo, nas áreas de proteção ambiental do Rio Tietê.

Aspectos demográficos e socioeconômicos: O aumento populacional do Centro, a partir do mapa de incremento populacional (1991 a 2000), mostra um crescimento bastante discreto em alguns bairros (entre 0 e 5%) são eles: Gopoúva, Maia, Macedo, Bom Clima, São Roque e Várzea do Palácios — os demais não apresentaram acréscimo populacional durante esse período.

Dois itens foram analisados para caracterização de infraestrutura urbana, coleta de lixo e esgoto de forma precária. Em relação à coleta de esgoto, a UPR Centro possui condições melhores em relação ao restante do município, ainda que não satisfatória. A maior parte dos bairros que compõem o Centro tem entre 0,19 a 14,02% de coleta de esgoto precária em seus domicílios — Porto da Igreja, São Roque e Monte Carmelo estão na faixa entre 14,02 e 31,14%.

A coleta de lixo é realizada de forma precária, porém de maneira mais satisfatória se comparada ao atendimento do restante do município, onde a maioria dos bairros possuem até 0,36% da coleta precária, com exceção de Ponte Grande, Itapegica e São Roque.

O mapa do IDH de Guarulhos é predominantemente classificado nas faixas abaixo de -0,5. A UPR Centro possui para esse caso uma diversidade de resultados que perpassam todos os índices do IDH, sendo o bairro Centro aquele que apresenta melhor resultado (0,75 a 1); Itapegica e São Roque, novamente, são os bairros que demonstram as piores condições de vida (IDH de -0,75 a -0,5).

Em relação à ‘autonomia’ do IEX, essa heterogeneidade permanece, no entanto, nenhum dos bairros do Centro estão classificados nos índices mais baixos, variando nesse caso entre 1 e -0,25. Os bairros mais próximos ao bairro Centro apresentam as melhores condições. Para a avaliação de

⁹⁶ ZCH: corresponde ao centro principal da cidade, caracterizada pela concentração de atividades comerciais e de prestação de serviços, bem como pelo uso residencial de alta densidade. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

⁹⁷ ZCS: corresponde às áreas consolidadas ou de interesse urbanístico a consolidar, nas quais se pretende incentivar a formação de centros comerciais e de prestação de serviços. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

⁹⁸ ZI: caracteriza-se pelo uso predominantemente industrial, em especial com a presença de indústrias de médio e grande porte ou indústrias de base e correlatas, de indústrias de impacto ambiental significativo, tendo por objetivo potencializar o uso industrial com o adequado controle ambiental.

Qualidade de Vida, a UPR também apresenta resultados mais favoráveis, estando classificada entre 0 e 1 na maioria dos casos.

Quando observados os dados referentes às condições sócioeconômicas dos responsáveis pelo domicílio, o Centro novamente é apontado com destaque. Os chefes sem rendimentos representam entre 3,45 a 10,02% dos casos na maioria dos bairros da UPR; em contraponto, os chefes com rendimento superior a 20 salários mínimos no bairro Maia, por exemplo, concentra-se entre 19,59 e 31,35%. De maneira geral, grande parte dos chefes residentes na UPR possuem um rendimento entre 3 e 5 salários mínimos (entre 10 e 31,25%).

A região é muito bem provida de equipamentos públicos de educação e saúde, que estão uniformemente distribuídos no território. De acordo com o mapa de inclusão e exclusão feito para o município, esta é a região da cidade com os maiores índices de qualidade de vida e desenvolvimento humano, tendo conseqüentemente taxas de exclusão social próximas de zero, com exceção dos bairros Jd. VI. Galvão, Itapegica, Porto da Igreja e São Roque. Conforme a análise realizada em 2002⁹⁹, esta UPR possui alguns bairros com alto padrão de renda. No bairro Centro 41% da população estão entre as faixas de renda A e B.

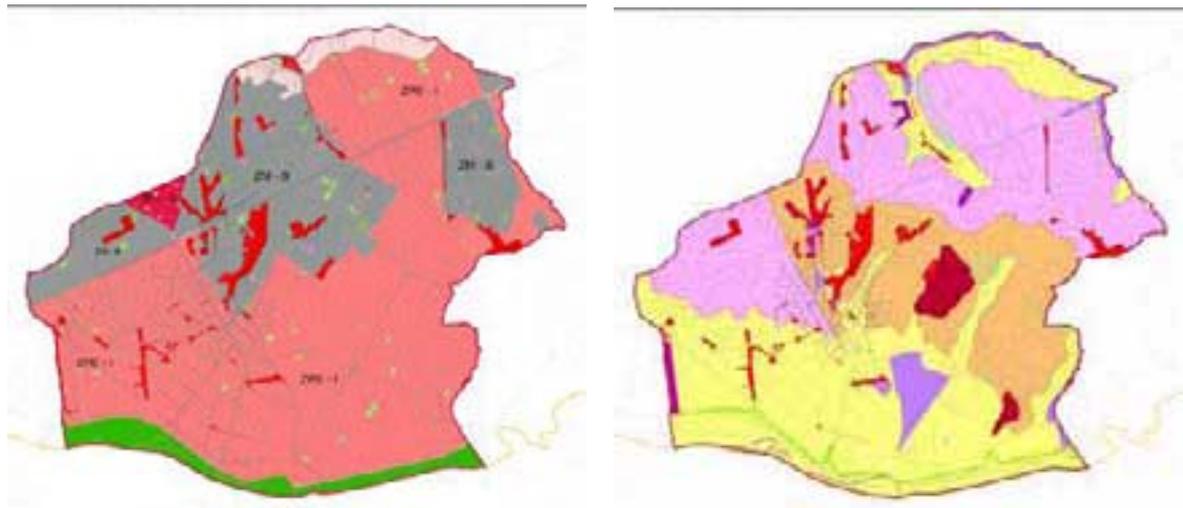
UPR Cumbica

Ao sul do município de Guarulhos e limítrofe da cidade de São Paulo, a UPR Cumbica é formada por um único bairro de mesmo nome. O desenvolvimento da região ocorreu concomitante ao centro da cidade, caracterizada como uma área bastante adensada desde o final da década de 1950. A UPR tem a Rodovia Presidente Dutra como eixo principal e de certa forma determinante de seu uso e ocupação do solo.

As principais ocupações irregulares se encontram sobre viário de origem industrial, em áreas que normalmente são públicas. Estas ocupações têm características típicas de periferias metropolitanas caracterizadas por extensas áreas de autoconstrução, com poucas áreas verdes ou institucionais e sistema viário precário.

⁹⁹ Informações constantes no documento “Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor de Guarulhos”, elaborado pelo Instituto Pólis em novembro de 2002 em solicitação da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Figura 3.16: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: O zoneamento de Cumbica é predominantemente Zona de Projeto Especial ou Estratégico I (ZPE-I)¹⁰⁰. Uma parte também grande do território está dividido em Zonas de Uso Misto B (ZM-B)¹⁰¹ e uma pequena área de Zona de Projeto Especial ou Estratégico C (ZPE-C), conforme definida anteriormente. Ao sul, na área divisa com o município de São Paulo, uma faixa foi definida como Zona de Proteção Ambiental (ZPA) e no extremo norte, uma pequena faixa foi definida como Zona Aeroportuária (ZA). Existem assentamentos precários grafados como de Interesse Social – ZEIS-A (entre eles o núcleo Vital Brasil).

Muitos dos assentamentos precários existentes nesse território caracterizam-se por ocuparem áreas afetadas como viário público.

A existência da Rodovia Presidente Dutra é responsável por parte das atividades do bairro, cuja predominância no uso do solo são as atividades industriais. Há também um grande número de transportadoras e empresas de logística, provocando problemas de tráfego e influenciando na qualidade do ar da região.

Bastante diversificada, esta UPR está inserida predominantemente nas Bacias Baquirivú e Tietê. A porção sul do recorte é caracterizada como área muito restrita à ocupação por ser uma área de planícies fluviais, cuja constituição geológica (predominância de aluvião) não favorece plenamente à ocupação. De modo análogo, a porção do extremo norte também apresenta tais características. A maior parte do território é considerada apta para ocupação, sendo definida como imprópria apenas uma faixa estreita no extremo sul do recorte, linceira aos limites da UPR.

¹⁰⁰ ZPE-I: corresponde a área onde se pretende implementar intervenções visando a reorganização e incremento da atividade industrial e de serviços e a valorização da região. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

¹⁰¹ ZM-B: corresponde às áreas da cidade inseridas na Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento e na Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana, nas quais se pretende estimular a diversificação de usos, permitindo-se maior densidade construtiva, em especial para o uso residencial. (Lei Municipal nº 6.253/2007)

Aspectos demográficos e socioeconômicos: Cumbica tem densidade demográfica relativamente baixa que fica entre 16 e 62 Hab/Km², de acordo com a Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor (PMG, 2002). O incremento populacional de Cumbica entre 1991 e 2000 ficou na margem entre 5 a 10%.

Em relação ao rendimento dos responsáveis pelos domicílios, entre 10,02% e 15,68% declararam não possuir qualquer receita. Os responsáveis com rendimentos entre 3 e 5 salários mínimos somam de 17,1% a 21,72%, e apenas 2,69% revelaram ganhar mais de 20 salários mínimos.

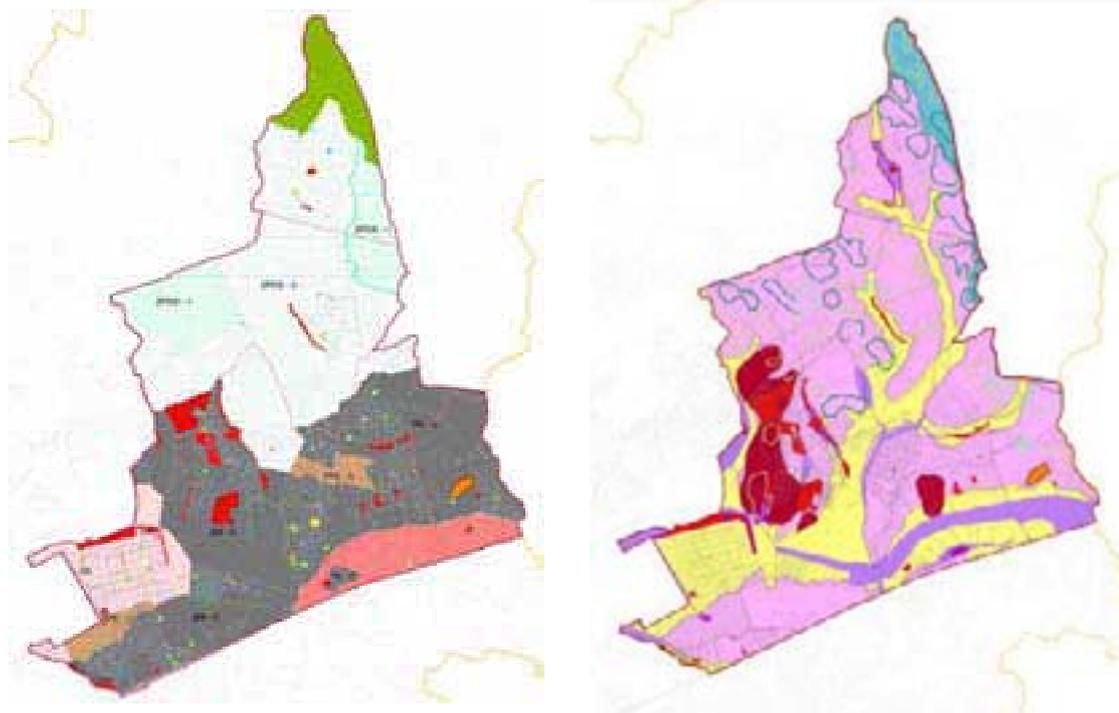
Para os indicadores utilizados para elaboração dos Mapas de Inclusão e Exclusão (IEX) de Guarulhos, Cumbica está na faixa entre -0,75 e -0,50, situação semelhante à grande parte do município. Uma pesquisa (PMG, 2002) realizada por amostragem revelou que 21,5% da população de Cumbica estava desempregada, somando-se a isso, esse é um dos bairros com o maior índice de homicídios do município, tendo uma média de 1,24 homicídios por mil habitantes.

Em relação à infraestrutura urbana, a pior situação é em relação a situação dos domicílios com coleta de esgoto de forma precária, que somam até 31,14% dos domicílios.

UPR Bonsucesso

Localizada na região leste do município de Guarulhos, a UPR Bonsucesso faz divisa com o município de Arujá. A UPR Bonsucesso é formada pelos bairros Água Azul, Mato das Cobras, Bonsucesso, Sadokim e Presidente Dutra. O início da ocupação da região de Bonsucesso remonta aos primórdios da ocupação de Guarulhos, no século XVI, período a partir do qual datam os primeiros aldeamentos indígenas. No entanto, o crescimento urbano desta área se deu de maneira expressiva somente a partir de 1980, por ocasião das obras do Aeroporto Internacional de São Paulo e da Rodovia Presidente Dutra, de modo análogo à região de Pimentas.

Figura 3.17: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: Na UPR Bonsucesso observa-se a divisão de seu território em duas zonas predominantes, a Zona de Uso Misto (ZM-C) e a Zona Proteção e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS). Ainda em relação ao zoneamento, o bairro Presidente Dutra mostra-se diferenciado na UPR, pois parte de sua área é classificada como Zona Aeroportuária (ZA), uma vez que a região faz divisa com o Aeroporto Internacional.

Duas áreas de Zona de Projeto Especial e Estratégico (ZPE-C) estão localizadas na UPR. Uma no limite da área aeroportuária e outra, na parte noroeste do bairro Bonsucesso. Próximo ao bairro Água Chata é possível observar uma faixa de Zona Industrial (ZI). No extremo norte da UPR, limite com o bairro Morro Grande, uma faixa foi definida como Zona de Proteção Ambiental.

As Zonas Especiais de Interesse Social A (ZEIS-A e ZEIS-L) e núcleos habitacionais estão fragmentadas pela UPR.

A UPR Bonsucesso está quase totalmente inserida na Bacia Baquirivú, apenas ao norte há um pequeno trecho na Bacia Jaguari. A maior parte deste território é considerada própria para ocupação, com exceção de algumas áreas de ocupação com restrição situadas na porção sul devido às suas características geológicas (predominância de aluvião) e riscos de inundação; e na porção norte, comprometidas pelas declividades acentuadas. Ao norte observa-se a presença de algumas manchas dispersas de matas, capoeiras e áreas de reflorestamento.



Aspectos demográficos e socioeconômicos: O incremento populacional entre os anos de 1991 e 2000 aconteceu mais fortemente no bairro Bonsucesso, com crescimento entre 10 e 15% de sua população, o segundo caso de maior desenvolvimento foi o Presidente Dutra, alcançando um incremento entre 5% e 10%. Os demais bairros da UPR mantiveram um aumento discreto de até 5% na população moradora.

Em relação à condição econômica dos responsáveis pelos domicílios da UPR, Mato das Cobras demonstra situação mais agravante, entre 23,5 e 33,0% dos chefes declaram não possuir rendimentos, enquanto nos bairros restantes tal situação incide em até 15% dos casos. Aproximadamente 30% dos chefes declaram receber entre 3 a 5 salários mínimos, e apenas 2,6% da população de Bonsucesso recebe mais de 20 salários mínimos como rendimento mensal.

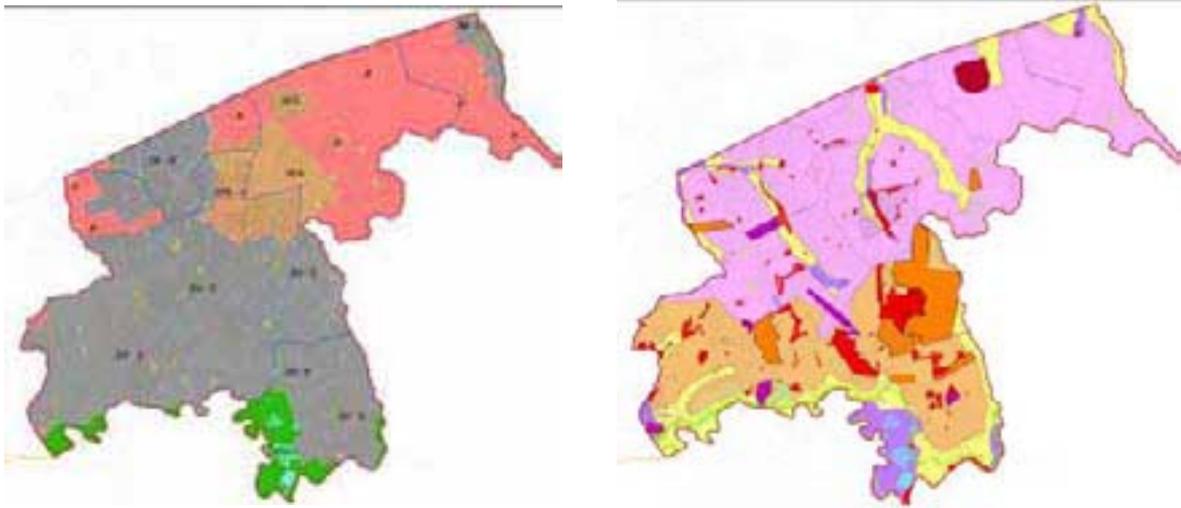
De acordo com os indicadores de inclusão e exclusão, para Autonomia, Bonsucesso apresenta resultados negativos variando nas faixas entre -0,5 e -1. Em relação à Qualidade de Vida, os resultados, ainda que não satisfatórios, são modestamente superiores, os valores predominantes variam entre -0,25 e -1 - com exceção de Aracília que apresenta resultados entre 0 e -0,25. De acordo com os dados do Mapa de Inclusão e Exclusão, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da UPR não apresenta para nenhum dos seus bairros valores positivo, estando classificado entre -0,25 e -1.

Segundo a a Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor (PMG, 2002) apenas 15% da população do Bonsucesso se encontrava entre as classes A e B e 49% se encaixava na classe C. A UPR do Bonsucesso também faz parte das regiões da cidade que são menos providas por equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e de segurança. Além de ser uma das regiões que mais concentra indústrias da cidade, e ainda possuir alguma produção agrícola próximo à divisa com Arujá no eixo da Rodovia Presidente Dutra.

UPR Pimentas

Localizada na região Sudeste do município de Guarulhos, a UPR Pimentas é formada pelos bairros Aracília, Água Chata, Itaim, Pimentas e uma pequena parte de Bonsucesso e Presidente Dutra. Região populosa, formada em grande parte por ocupações irregulares ou clandestinas. O incremento populacional da UPR, entre os anos de 1991 e 2000, aconteceu mais fortemente na região dos Pimentas atingindo um índice maior do que 15% da sua população. Por outro lado, Água Chata, bairro vizinho não apresentou crescimento populacional durante esse período, nos demais bairros o crescimento ficou no intervalo de 0 a 15%. A implantação do Aeroporto Internacional, a ampliação da Rodovia Presidente Dutra e a criação da Ayrton Senna foram responsáveis para a expansão da UPR.

Figura 3.18: Mapa Ilustrativo do Anexo I



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07), 2007; Plano Diretor de Drenagem, 2008; Bases cartográficas disponibilizadas pelas secretarias municipais de Habitação, Saúde, Educação e Serviços Públicos e pelo SAAE, em setembro de 2010.

Aspectos geomorfológicos e de zoneamento: Em relação ao zoneamento, a UPR é predominantemente demarcada como Zona de Uso Misto B e C (ZM-B e ZM-C) e sua porção mais ao norte como Zona de Uso Industrial (ZI). Além dessas há uma Zona de Projeto Especial e Estratégico (ZPE-C), e Zona de Comércio e Serviços (ZCS), nos bairros Aracília e Água Chata e ao sul está definida uma Zona de Proteção Ambiental (ZPA). Sobrepõe-se a essas zonas a demarcação de várias Zonas Especial de Interesse Social, ZEIS do tipo A e L, pulverizadas pelo território.

A UPR Pimentas está quase totalmente inserida nas Bacias Baquirivú e Central. De maneira geral, seu território é propício às ocupações, com exceção de algumas áreas com restrições devido às suas características geológicas (predominância de aluvião), dispersas em toda a UPR. As áreas impróprias situam-se na porção sul dos bairros Pimentas e Itaim, coincidentes com as Unidades de Conservação, relativa à APA do Tietê.

Aspectos demográficos e socioeconômicos: Em relação às condições econômicas da população de Pimentas, os responsáveis pelo domicílio que ganham de 3 a 5 salários mínimos estão distribuídos em duas faixas, de 17,0 a 21,5% e 21,5 a 31,0%, para os chefes sem rendimentos em quase todos os bairros encontramos a faixa entre 15,5 e 23,5%, com exceção do bairro Aracília que apresenta uma condição melhor, com apenas 3,5 a 10,0% do chefe do domicílio sem rendimentos. Nenhum dos bairros que compõem a UPR apresenta mais de 2,5% do responsável com rendimento superior a 20 salários mínimos.

De acordo com o mapa de exclusão e inclusão social, a UPR possui característica semelhante a predominância do município, para o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) os bairros que compõem Pimentas foram classificados entre -1 a -0,25, destacando mais uma vez Aracília como o bairro em melhores condições, mesmo que ainda não satisfatórias (-0,5 até -0,25).

Em relação aos dados de infraestrutura e serviços urbanos disponíveis para a UPR, a coleta de lixo de forma precária apresenta índices bastante equivalentes entre os bairros (na faixa de 0,3 e 1,2% dos domicílios), tendo apenas o bairro Itaim apresentado diferentes valores (de 1,5 a 2,5%).

Para os dados relativos à coleta de esgoto essa homogeneidade é mantida, a maioria dos bairros possui entre 14,0 e 31,0% dos domicílios com coleta precária, no entanto, neste caso o Aracília é que se destaca em relação aos demais, apresentando condições mais precárias (31,0 a 50,5%).

O Pimentas, segundo a Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor (PMG, 2002), além de ser uma das regiões mais carentes de equipamentos públicos se comparada com a região oeste da cidade, ainda apresenta um contínuo crescimento de sua população, que se encontra majoritariamente nas classes de baixa renda. Cerca de 45% da população do Pimentas se encontra entre as classes D e E.

De acordo com a Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor (PMG, 2002), a região é também uma das mais violentas da cidade, apresentando índices próximos a 1 homicídio para cada 1.000 habitantes entre os anos de 2001 e 2002. Pimentas concentra grande parte da demanda habitacional do município, pois nele se encontram boa parte das habitações precárias e sem infraestrutura além de ocupações em áreas de risco e loteamentos irregulares.

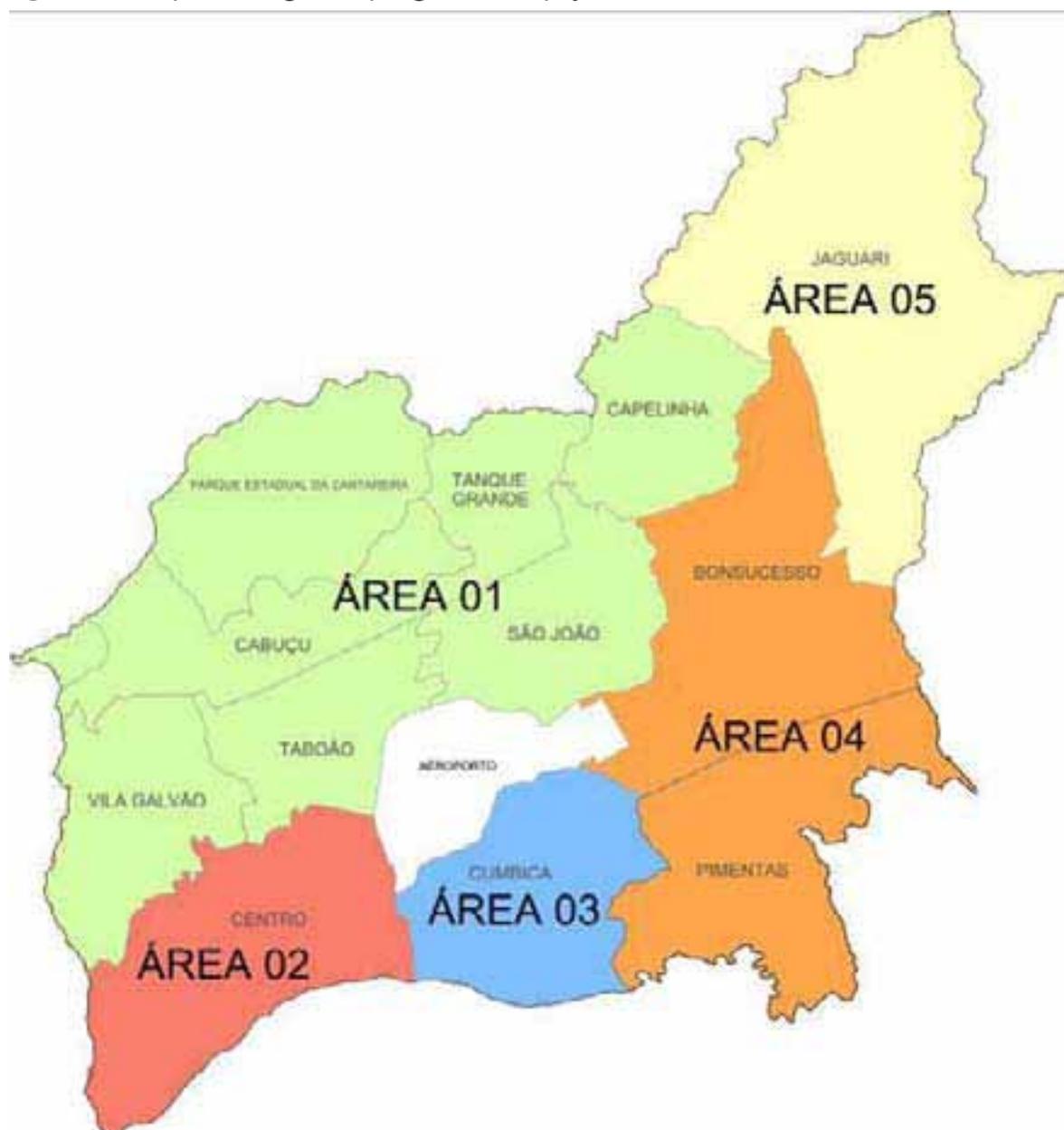
3.4.1 Características de Predominância de Ocupação

Em seu conjunto a leitura dos mapas das UPRs possibilita identificar situações predominantes no que diz respeito à ocupação de uso habitacional irregular em Guarulhos, estabelecendo categorias tipológicas de ocupação do solo. Em outras palavras, a partir da identificação de características de ocupação predominantes, as UPRs foram agrupadas possibilitando uma análise ampliada (para além da UPR) relacionando as situações das habitações e o contexto contribuinte de sua caracterização, quais sejam:

- Área 01 - Área com predominância de ocupações irregulares em áreas de mananciais, com riscos de escorregamento em situação ambiental de fragilidade;
- Área 02 - Área com predominância de ocupações irregulares consolidadas, porém com pouca condição de expansão, disponibilidade restrita de áreas vazias;
- Área 03 - Área com ocupações irregulares predominantemente localizadas sobre viário de origem industrial (áreas públicas);
- Área 04 - Área ainda com potencial de expansão urbana, com ocupações irregulares ou de baixa renda. Região do Município ainda com glebas vazias e passíveis à provisão habitacional;
- Área 05 - Área com ocupação irregular com características de área rural.

Essas tipologias contribuem para o entendimento de como, no plano territorial, são configuradas as ocupações habitacionais, sendo possível agrupá-las em cinco conjuntos de predominâncias, conforme apresentado no mapa a seguir:

Figura 3.19: Mapa de Categorias Tipológicas de Ocupação do Solo



Fonte: PMG – Secretaria de Habitação, 2010.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

4. Base Normativa e Institucional para a Política Habitacional no Município de Guarulhos

Neste capítulo serão analisadas as condições estruturantes da política habitacional no município, no que se refere à base normativa e institucional vigente. Para tanto, serão consideradas a legislação urbanística e as condições administrativas, no que trata do setor habitacional, bem como a legislação que garante e institui instâncias de participação popular em habitação no município. Será abordado, ainda, um breve levantamento da atuação dos movimentos por moradia em Guarulhos — principais conquistas, pauta de reivindicações na Conferência de Habitação e ações em andamento.

4.1 Base Normativa de referência para a política habitacional de Guarulhos

Consideraremos nesta análise a legislação urbanística municipal vigente, visando apreender quais objetivos, diretrizes, instrumentos e normas estão assegurados por lei no que trata da política habitacional no município, em particular no que diz respeito à habitação de interesse social e à função social da terra e da propriedade. Cabe também apontar as legislações federal e estadual de referência para a questão habitacional.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Guarulhos — Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971, esteve vigente por mais de 3 décadas, ocasionando que, durante esse período, fossem realizadas inúmeras emendas. O município durante esse período passou de uma população de 233.472 para 1.068.208 mil habitantes¹⁰².

A legislação urbanística de Guarulhos, aqui observada, foi formulada na década de 1990 e 2000, com alterações feitas recentemente, sendo assim um quadro normativo recente. As principais políticas públicas urbanas para Guarulhos estão expressas na Lei Orgânica do Município, formulada em 1990, e no seu novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, elaborado em 2004. No entanto, são também leis urbanísticas importantes a lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e o Código de Edificações e Licenciamento Urbano; as leis específicas que tratam da regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social; aquelas que estabelecem programas e políticas municipal de habitação e, ainda, aquelas que regulamentam instrumentos de regularização fundiária.

Assim, as leis municipais consideradas referenciais para a análise aqui desenvolvida são:

- Lei Orgânica do Município de Guarulhos, 1990;
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, Lei nº 6.055/2004;
- Código de Edificações e Licenciamento Urbano, Lei nº 6.046/2004;
- Uso Ocupação e Parcelamento do Solo, Lei nº 6.253/2007;

¹⁰² Fonte: Fundação SEADE, 2010 www.seade.com.br/ — acessado em setembro de 2010).



- Zonas Especiais de Interesse Social, Leis Específicas nº 6.382/2008, nº 6.383/2008 e nº 6.570/2009;
- Programas Habitacionais de Interesse Social, Lei nº 3.768/1991 e Decreto nº 16.994/1992;
- Política Municipal de Habitação, Lei Específica nº 4.704/1995;
- Programa de Regularização Fundiária nas Áreas Públicas Desafetadas, Decreto nº 21.446/2001;
- Unidades de Planejamento Regional, Decreto nº 25.303/2008.
- Desafetação de Áreas Municipais para fins de regularização fundiária, através das seguintes Leis: nº 3.283/1987, nº 5.473/2000, nº 5.965/2003, nº 5.984/2003, nº 6.107/2005, nº 6.249/2007, nº 6.280/2007, nº 6.281/2007, nº 6.326/2007, nº 6.369/2008, nº 6.409/2008, nº 6443/2008, nº 6.544/2009, e nº 6.662/2010.

Destacaremos a seguir aspectos relevantes para este estudo, presentes nas legislações consultadas.

Lei Orgânica do Município

A Lei Orgânica do Município de Guarulhos foi elaborada em 1990 e, naquilo que diz respeito às políticas urbanas para o desenvolvimento do município, no tocante à provisão de habitações para a baixa renda, a Lei estabelece diretrizes e normas que, entre outras, têm o objetivo de assegurar (i) a erradicação das condições “infra-humanas” de habitação e o acesso à moradia a todos; (ii) o combate aos determinismos de localização da população de baixa renda e aos “processos expulsivos” provocados pela especulação imobiliária; (iii) a redução dos custos de instalação de moradias e equipamentos para a população de baixa renda; (iv) a reserva de áreas para assentamento da população de baixa renda; (v) a urbanização e regularização fundiária, nos termos da legislação própria, das áreas faveladas e de baixa renda, mediante consulta obrigatória da população envolvida e, no caso de remoções, garantir, preferencialmente, o reassentamento da população em áreas próximas; (vi) a regularização dos loteamentos clandestinos e irregulares no aspecto urbanístico e jurídico; (vii) que as terras públicas municipais não utilizadas, sub-utilizadas e as discriminadas, serão prioritariamente destinadas a assentamentos da população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos; (viii) a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos; (iv) a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico ou de utilização pública e (vii) a participação das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos (Art. 132 da LOM). Também incumbe à administração municipal promover e executar programas de moradias populares, garantindo condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte (Art. 141 da LOM).

Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, a LOM prevê a utilização de diversos instrumentos de planejamento, tributários e financeiros e jurídicos.

Na LOM, já estão previstos, também, alguns instrumentos urbanísticos para assegurar o “aproveitamento adequado do solo urbano”, como o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (Art. 136 da LOM). Neste mesmo sentido, a Lei protege o direito e a função social da propriedade ao “configurar abuso” a retenção especulativa do solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo sub-utilizado ou não utilizado, bem como as manobras especulativas, diretamente ou por intermédio de terceiros, que visem à extorsão de preços de venda ou locação (Art. 142 da LOM). Com fim semelhante, estão previstas sanções administrativas a serem definidas em lei para o proprietário, sub-locador ou terceiros que tome o lugar desses em imóveis alugados, que se constituam em habitações coletivas precárias (Art. 143 da LOM).

No Capítulo VII “Da Habitação”, Artigo 162 LOM, está prevista, a cargo da administração municipal, a elaboração de um programa habitacional, para a superação da carência de novas residências, em especial para a população de baixa renda, que deve conter:

- “I - verbas destinadas a habitações populares, incluídas no orçamento;
- II - discriminação das áreas públicas destinadas à habitação;
- III - legalização e urbanização das áreas já ocupadas para habitação por população de baixa renda;
- IV - forma de cooperação da iniciativa privada;
- V - integração nos programas habitacionais dos governos federal e estadual;
- VI - convênios com órgãos e entidades públicas ou particulares idôneas para financiamento de habitações populares;
- VII - elaboração de pesquisas com técnicas construtivas que visem a baratear o custo das unidades habitacionais;
- VIII - participação de entidades populares na elaboração do programa e do controle e fiscalização de sua execução;
- IX - acompanhamento, por técnicos da administração municipal, de mutirões para a construção de moradias populares;
- X - fornecimento, pelo Poder Público, de máquinas e equipamentos para que a população carente possa construir suas casas dentro dos prazos definidos no programa;
- XI - adequação dos projetos habitacionais às expectativas dos usuários e às diretrizes e normas urbanísticas, com prioridade na ocupação de vazios urbanos;
- XII - previsão de infraestrutura, e de equipamentos urbanos e comunitários necessários aos futuros moradores dos núcleos habitacionais;
- XIII - localização dos núcleos habitacionais integrados à malha urbana e com acessibilidade aos locais de trabalho, serviços urbanos e lazer;
- XIV - formação de reserva patrimonial de terras, para facilitar a implantação de programas habitacionais;
- XV - agilização, simplificação e descentralização das decisões referentes à habitação”. (Art. 162 da LOM)

É importante destacar que a LOM estabelece que as verbas destinadas ao programa habitacional citado, não poderão ser menores do que 10% (dez por cento) do total, a qualquer título, destinado a obras viárias. E ainda, os critérios de distribuição pelo Poder Municipal das casas ou lotes urbanizados ou semi-urbanizados em programas habitacionais, mesmo quando em convênio com outros poderes, que esses deverão obedecer à antiguidade de protocolo da inscrição dos interessados



(considerando portanto um cadastramento anterior) e ao limite de renda de cinco vezes o salário-mínimo vigente.

A LOM também prevê que a administração municipal deva instituir, junto aos sindicatos e associações de moradores, um programa de construção de moradias populares através de mutirão (Art.163 da LOM), este regime de construção é regulamentado pelo Decreto nº 16.994/1992.

Em 1991, tais programas são regulamentados pela Lei nº 3.768/1991 que autoriza o Executivo a desenvolver Programas Habitacionais de Interesse Social - esta lei será analisada oportunamente neste capítulo.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, Lei Municipal nº 6.055 de 30 de dezembro de 2004, foi elaborado pautando-se pelos princípios, normas e instrumentos da Constituição Federal, do Estatuto das Cidades e da Lei Orgânica do Município.

O Plano Diretor de Guarulhos está balizado por eixos estratégicos que, entre outros, visam garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, propiciando aos que vivem ou atuam no Município, qualidade urbana, ambiental e social em todas as regiões e locais de moradia; e ampliar as oportunidades para os segmentos da população ora excluída do acesso ao emprego, à renda, ao conhecimento, ao adequado atendimento de saúde, de segurança, de serviços e ambientes públicos de qualidade, à infraestrutura urbana completa, à moradia adequada e regularizada, ao lazer, à participação nas decisões das instituições públicas de poder, reduzindo assim as desigualdades sociais e regionais (Incisos I e II do Art. 2º, Lei nº 6.055/2004).

A política urbana do Município prevista pelo Plano Diretor tem por objetivo ordenar e garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, devendo estimular as ações locais articuladas entre as instituições públicas municipais, estaduais e federais e os diversos órgãos em cada uma delas, buscando entre outros: (i) prover a alocação adequada de infraestrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos em todas as regiões da cidade, respeitando as áreas de preservação ambiental ou rural; (ii) propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando-se as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária; e (iii) apresentar programas de reabilitação ou 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 (Art. 7º da Lei nº 6.055/2004).

Assim como na Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor estabelece uma série de instrumentos de política urbana dos quais o poder público poderá dispor. Entre esses, para cumprir a função social, poderá utilizar-se dos instrumentos jurídicos e administrativos previstos pelo Estatuto das Cidades, entre os quais: 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 e as concessões de direito real de uso e especial para fins de moradia.

Conforme informação da PMG, o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é o que vem sendo mais utilizado no Município. Entre os demais, podem ser citados a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)¹⁰³ e os Termos de Permissão de Uso¹⁰⁴.

O Capítulo II do Plano Diretor trata do Macrozoneamento municipal. Este divide o território do Município, considerando (i) a infraestrutura instalada; (ii) as características da ocupação urbana e rural; (iii) a cobertura vegetal; (iv) a intenção de implementação de ações de planejamento; e (v) a identificação e exploração dos potenciais de cada região.

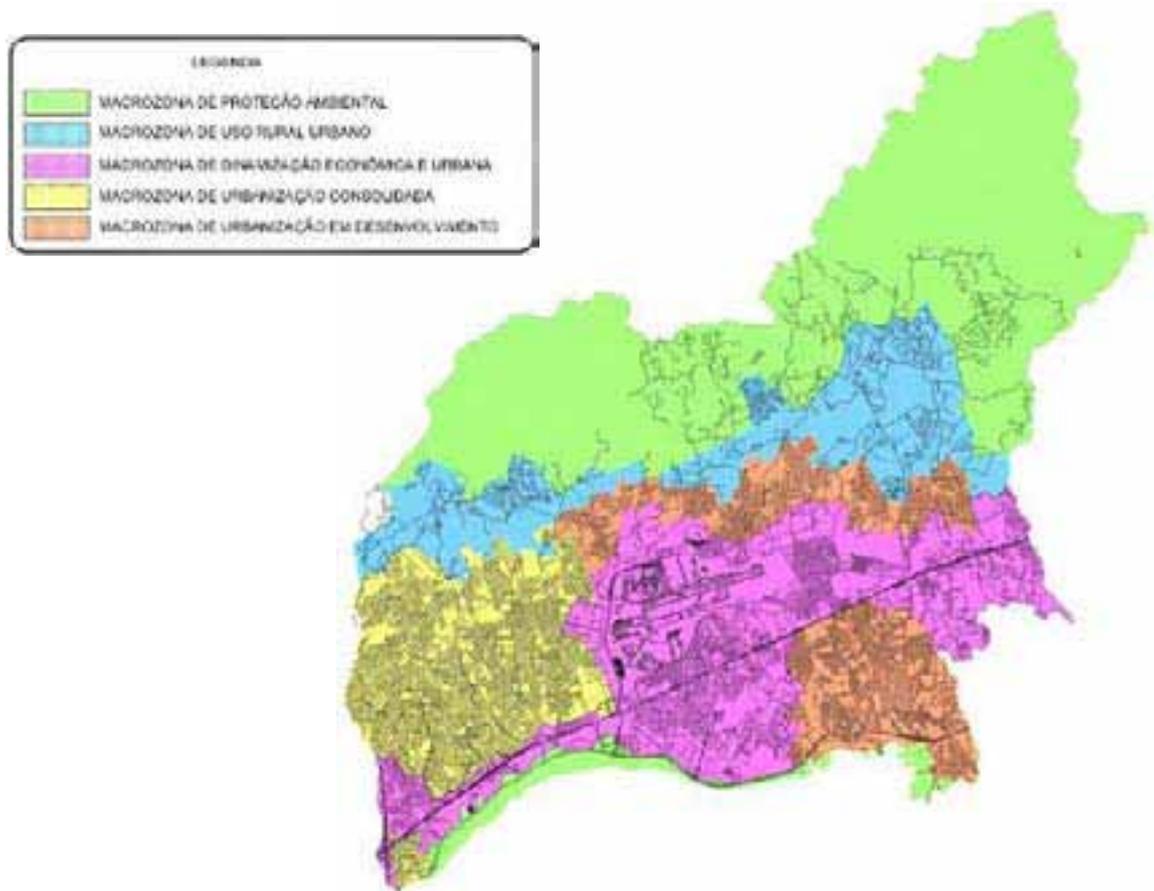
São definidas cinco Macrozonas, a saber: Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC); Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento (MUD); Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana (MDEU); Macrozona de Uso Rural - Urbano (MUR-U); Macrozona de Proteção Ambiental (MPA) (Art 18 da Lei nº 6.055/2004). Nestas Macrozonas, excluindo a de Proteção Ambiental, estão previstas a requalificação de assentamentos de baixa renda, a regularização fundiária e urbanística e/ou qualificação e promoção de HIS.

Interessa para esta análise que a Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento apresenta grande incidência de loteamentos clandestinos e/ou irregulares e favelas, necessidade de infraestrutura básica e deficiência de equipamentos sociais, culturais, de comércio e de serviços. Já na Macrozona de Uso Rural-Urbano, por ser predominantemente ocupada por habitações de população de baixa renda ou áreas com características rurais incrustadas em áreas urbanas, tem entre seus objetivos qualificar os assentamentos habitacionais existentes, dotando-os de rede de infraestrutura urbana.

¹⁰³ Em 2005, foram concedidos 46 títulos de CUEM no núcleo Santa Cecília II e III e um no Inoccop.

¹⁰⁴ Em 2003, foram concedidos Termos de Permissão de Uso para moradores da Rua Piripiri, no Jardim Fátima.

Figura 4.1: Mapa do Macrozoneamento do Município de Guarulhos



Fonte: PMG – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei Municipal nº 6.055/2004), 2004.

Conforme o Plano Diretor, as Zonas Especiais, por definição, compreendem as áreas que exigem tratamento diferenciado quanto a parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo, a serem estabelecidos em leis específicas, englobadas ou separadamente, em face à dinâmica do desenvolvimento da cidade; e as classifica em: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Aeroportuárias (ZA); Zonas Industriais (ZI); Zonas de Comércio e de Serviços (ZCS); Zonas de Preservação do Patrimônio (ZPP); Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) (Art. 29 da Lei nº 6.055/2004).

“As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 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” (Art. 30 da Lei nº 6.055/04). Estas áreas recebem três classificações diferentes: ZEIS-A – corresponde aos assentamentos habitacionais consolidados, surgidos espontaneamente e ocupados sem título de propriedade por população de baixa renda, carentes de infraestrutura urbana –; ZEIS-L – áreas de loteamentos irregulares ou clandestinos consolidados –, e ZEIS-G – áreas livres ou glebas de terra não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas, adequadas à implantação de programas habitacionais de interesse social (Art. 31 da Lei nº 6.055/2004).

Apesar de definir as ZEIS o Plano Diretor não grafou as áreas e remeteu para leis específicas sua regulamentação, inclusive no que trata do parcelamento do solo nessas áreas (conforme § 6º do Art. 42 da Lei nº 6.055/2004).

Ao tratar da expansão urbana, uso e parcelamento do solo, o Plano Diretor define como “espaços naturais de desenvolvimento da cidade” os terrenos não edificados, não utilizados ou subutilizados situados dentro do perímetro urbano, especialmente aqueles localizados na MUC, MUD e MDEU, com o objetivo de promover a racional utilização da terra urbana e do seu aproveitamento em densidades populacionais adequadas e condizentes com a infraestrutura instalada (Art. 37 da Lei nº 6.055/2004).

O Plano estabelece que o parcelamento do solo far-se-á de acordo com a legislação federal, estadual e municipal, porém remete para lei específica dispor quanto a critérios e diretrizes para loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, inclusive no que trata dos critérios de reserva de área pública.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos incorpora instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) que visam garantir a função social da terra.

Quando a propriedade não cumprir a sua função social, será passível sucessivamente, através da atuação do Poder Público Municipal, de parcelamento, edificação, ou utilização compulsória; da aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e outras medidas compulsórias – visando ampliar a oferta de imóveis na Cidade, promover o uso e a ocupação legal de imóveis em situação de abandono e otimizar os resultados dos investimentos públicos realizados (Art. 46 da Lei nº 6.055/2004). O Plano Diretor, no entanto, remete para lei específica a definição dos parâmetros de enquadramento aos instrumentos e a identificação das áreas no interior das macrozonas onde incidirão.

O proprietário de imóvel sujeito a esses instrumentos poderá propor o consórcio imobiliário, instrumento através do qual o proprietário transfere ao Poder Público o imóvel e depois de viabilizada a obra recebe, como pagamento, unidades edificadas.

O Poder Público, havendo autorização legislativa, também poderá se utilizar do consórcio imobiliário, transferindo seu imóvel a particular, para a viabilização de empreendimentos habitacionais de interesse social, recebendo, como pagamento pelo imóvel, unidades habitacionais devidamente urbanizadas ou edificadas quando do término das obras.

Outros instrumentos do Estatuto da Cidade são também observados pelo Plano Diretor, que permitem ao Município: (i) exercer seu direito de preferência – nos termos da lei específica –, para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares; (ii) conceder a outorga onerosa do direito de construir ou permitir a alteração do uso do solo, no caso de operações urbanas consorciadas; (iii) coordenar operações urbanas consorciadas, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas, para as quais poderão ser modificados índices e características de



parcelamento, uso e ocupação do solo; normas de construir, considerado o impacto ambiental delas decorrente; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação, desde que nova legislação o permita; emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção na área objeto da operação, a serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação; (iv) autorizar o proprietário de imóvel localizado em qualquer Macrozona a exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação que seja de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social, cultural ou servir a programas de regularização fundiária, e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (Art. 49 da Lei nº 6.055/2004).

O Plano Diretor, no título que trata do Desenvolvimento Social, estabelece em seu Capítulo I, os objetivos do Município com relação à habitação. São eles:

- I - assegurar o direito à moradia adequada para a população em geral como direito social, tendo a colaboração dos movimentos e organizações de moradia;
- II - promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura, utilizando, entre outros recursos, os instrumentos constantes do Estatuto da Cidade;
- III - promover a qualidade urbanística e rural, habitacional e a regularização fundiária, através de melhorias urbanas e socioeconômicas, especialmente em bairros e assentamentos de população de baixa renda;
- IV - criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de empreendimentos habitacionais, com prioridade às habitações de interesse social nos espaços vazios da cidade, aptos para a construção de unidades habitacionais;
- V - articular as iniciativas para habitação de interesse social, com as outras iniciativas sociais, visando ampliar a inclusão das famílias mais pobres;
- VI - coibir ocupações e assentamentos habitacionais inadequados, criando alternativas habitacionais em locais apropriados e combatendo a especulação imobiliária;
- VII - buscar, favorecer, dar acessibilidade à captação de recursos financeiros, institucionais, técnicos e administrativos destinados a investimentos habitacionais, com especial destaque aos de interesse dos excluídos;
- VIII - simplificar as normas e procedimentos de aprovação de projetos, de forma a estimular investimentos no Município.” (Art. 78 da Lei nº 6.055/2004)

A Lei define como “moradia adequada” aquela que possua 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 (parágrafo único do Art. 78 da Lei nº 6.055/2004).

O Poder Público Municipal poderá firmar convênios com entidades da sociedade civil para a realização dos objetivos dos projetos habitacionais. O Plano Diretor estabelece que estes “devem considerar as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas, os riscos da moradia atual, a recuperação da qualidade ambiental, a preservação das áreas de mananciais, a desocupação e preservação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população, o estímulo às alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais, a promoção de assessoria técnica, jurídica,



ambiental e urbanística às famílias de baixa renda, a promoção de programa de educação urbana, a reserva de parcela das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos e aos portadores de necessidades especiais” (Art. 79 da Lei nº 6.055/2004).

O Plano Diretor prevê que o atendimento da população removida por risco, desadensamento ou urbanização, seja prioritariamente em regiões próximas, garantindo a participação dos moradores no processo de reassentamento.

Para facilitar o acesso à habitação adequada para a população de baixa renda, o Plano Diretor propõe a criação de programas, entre outros, de loteamentos de interesse social; de conjuntos residenciais de interesse social; conjuntos habitacionais de interesse social¹⁰⁵; mutirão habitacional de interesse social; reurbanização de favelas; financiamento para aquisição de lote; financiamento de material de construção (Art. 81 da Lei nº 6.055/2004). Cabe destacar que programas com este caráter foram estabelecidos pela Lei nº 4.704/1995, que será analisada oportunamente ainda neste capítulo.

O Plano Diretor 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).

O Plano Diretor de Habitação previsto não foi criado até o momento e, ao que parece, conforme as matérias que lhe caberiam estabelecer (descritas no artigo 82), ele deveria ser instituído por lei. No entanto, cabe destacar que as ZEIS “L” e “A” do Município foram, posteriormente, identificadas pela Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo – Lei nº 6.253/2007, e algumas delas delimitadas e regulamentadas pelas Leis Municipais nº 6.382/2008, 6.383/2008 e 6.570/2009 (estas leis serão analisadas oportunamente neste capítulo).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos prevê a elaboração, ainda, de outros Planos Diretores setoriais – de Desenvolvimento Urbano e Rural (uso, ocupação, parcelamento do solo, sistema viário, transporte público, transporte de cargas); de Saneamento e Meio Ambiente; de Infraestrutura; de Desenvolvimento Econômico; de Desenvolvimento Social (habitação, educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, esportes, lazer); Planos Diretores Regionais; Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado –; e elaboração das Leis específicas de Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo; e Leis específicas reguladoras dos instrumentos urbanísticos, fiscais, financeiros, jurídicos e administrativos. Entende-se que com isso o Plano Diretor tornou-se demasiado genérico e muito pouco auto-aplicável, remetendo temas e definições importantes para serem tratadas *a posteriori*, sem as mesmas garantias de abrangência de discussão pública e de pactuações sobre temas conflitantes.

¹⁰⁵ Não há definições específicas na Lei diferenciando ‘conjuntos residenciais de interesse social’ de ‘conjuntos habitacionais de interesse social’. Presumimos que se trata de um erro material na elaboração da lei, pois ambas significam o mesmo.

Código de Edificações e Licenciamento Urbano

Importante observar que esta lei, bem como outras, está sendo objeto de uma análise direcionada ao entendimento da base legal existente no município referente à questão habitacional, com ênfase na habitação de interesse social. Nesse sentido, considerou-se que o Código de Edificações e Licenciamento Urbano de Guarulhos, Lei nº 6.046 de 5 de novembro de 2004, coloca algumas limitações importantes para o processo de construção de HIS, bem como para a regularização de edificações de baixa renda no Município, por não definir critérios e parâmetros específicos para esse uso residencial. O enquadramento às exigências da Lei inviabilizaria a produção de habitações de interesse social que não sejam em área de ZEIS (onde haveria parâmetros diferenciados para aprovação desses empreendimentos).

Por exemplo, há exigência na Lei com relação aos edifícios multifamiliares ou de habitação coletiva (de HIS ou não) de conter “espaço descoberto para recreação infantil” e “estacionamento de uma vaga por apartamento” (Art. 74 da Lei nº 6.046/2004). Nos casos de produção de HIS, isso exigiria um maior investimento do incorporador no empreendimento. Para as edificações habitacionais de área superior a 70,00 m² (de HIS ou não), a garagem ou a área de estacionamento também é obrigatória (Art. 134 da Lei nº 6.046/2004).

O Título X, das Normas para Obras Sujeitas a Programas Especiais, em capítulo único, trata dos Empreendimentos e Edificações Habitacionais de Interesse Social e Projetos Populares, trazendo definições e condições para a realização destes empreendimentos.

O art. 154 da Lei nº 6.046/2004, diz que “os empreendimentos e edificações habitacionais de Interesse Social, assim definidos pela legislação específica, terão seus projetos e obras, licenciados, de acordo com as normas e exigências previstas no Código, sem prejuízo de atendimento às demais normas da legislação específica.” Porém, as normas e exigências previstas no Código ainda não foram regulamentadas. Enquanto a PMG estuda uma minuta de Lei para regulamentação dos Programas de Habitação de Interesse Social, até o momento, são utilizados os decretos regulamentadores da Lei Municipal 3.768/91, que estabelecem questões pontuais como o número de vagas de estacionamento, isenção de taxas e emolumentos municipais.

Os demais artigos deste título referem-se apenas a estabelecer o que será considerado como “Projeto Popular”, que será aquele definido por “projetos padronizados pela Secretaria Municipal de Habitação, os quais serão objeto de escolha por parte do interessado e adaptados às condições do terreno, quanto à topografia, localização e diretrizes urbanísticas, cuja construção seja de um ou dois pavimentos com, no máximo, até setenta metros quadrados de área construída para uso unifamiliar, destinado ao Proprietário ou Possuidor” (Art. 155 da Lei nº 6.046/2004). As edificações dos projetos populares, com no máximo setenta metros quadrados de área construída são isentas do pagamento do ISSQN (imposto sobre serviço de qualquer natureza).

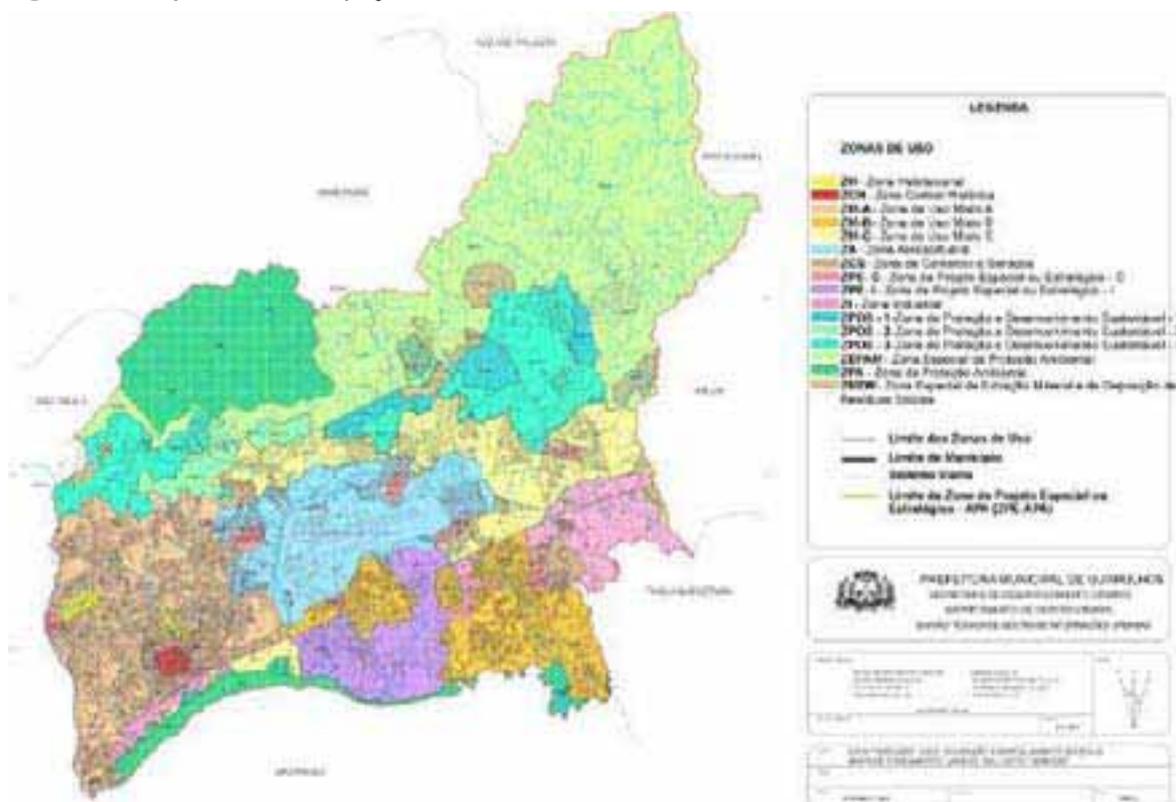
Se o “Projeto Popular” for ampliado incorporando um projeto de assistência técnica, algumas restrições dadas pela Lei poderiam ser revistas, ampliando o aporte do programa para outras iniciativas. Entende-se, ainda, que esse Título abarcaria matéria mais abrangente do que foi tratado

nessa lei, quanto a parâmetros edifícios para empreendimentos e edificações de habitação de interesse social.

Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo

A Lei Municipal nº 6.253 de 24 de maio de 2007, dispõe sobre o Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo — este último, até então, era regido tão somente pelas Leis Federais nº 6.766/1979 e 9.785/1999 que regulamentam o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional —, e revoga o Zoneamento proposto para o Município pela Lei nº 4818/1996.

Figura 4.2: Mapa de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo de Guarulhos



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Anexo da Lei nº 6.253/2007, alterado pelas Leis n/s. 6.284/2007, 6.457/2008, 6.552/2009 e 6.574/2009).

Adequação: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Dentre os objetivos desta Lei, expressos no seu Artigo 2º, estão: (i) estimular a produção de moradias, em especial de habitação de interesse social para a população de baixa renda e (ii) promover a regularização urbanística e fundiária. Nesse sentido, esta lei estabelece excepcionalidades para o parcelamento do solo em Zonas Especiais de Interesse Social (Art. 7º da Lei nº 6.253/2007) seja quanto ao traçado viário, ou área máxima do lote (Art. 37, 38 e 39 da Lei nº 6.253/2007).

A Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo estabelece no Município de Guarulhos 12 zonas de uso, entre elas, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que corresponde às “áreas em que é necessário ordenar a ocupação, através da regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais existentes e consolidados, bem como áreas livres onde haja interesse da Municipalidade



em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social para população de baixa renda” (Art. 34 da Lei nº 6.253/2007). Consta da Lei mapa com localização, limites e perímetros das respectivas zonas de uso (Anexo 19 da Lei nº 6.253/2007, Mapa do Perímetro Urbano e do Zoneamento. Alterada pelas Leis nºs. 6.284/2007, 6.457/2008, 6.552/2009 e 6.574/2009).

Conforme previsto pelo Plano Diretor, Lei nº 6.055/2004, as ZEIS são subdivididas em três categorias: ZEIS-A; ZEIS-L, e ZEIS-G. O Art. 34 da Lei nº 6.253/2007 detalha um pouco as definições já presentes no Plano Diretor, acrescentando que (i) as ZEIS-A podem ocorrer tanto em áreas públicas quanto privadas; que (ii) os loteamentos aos quais se refere a definição das ZEIS-L devem ser ocupados por população de baixa renda, estarem consolidados e não estarem atendendo aos requisitos urbanísticos exigidos nas legislações pertinentes; e (iii) quanto às ZEIS-G, apenas adiciona a informação de que os ditos programas habitacionais de interesse social devem ser direcionados para a população de baixa renda.

As ZEIS-G serão criadas por meio de lei específica, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Os núcleos habitacionais e loteamentos definidos como ZEIS-A e ZEIS-L constam de listagem nos anexos 13 e 14 da Lei e dos mapas anexos 20 e 21 dessas leis, respectivamente. Somente poderão ser incluídas novas áreas como ZEIS-A e ZEIS-L quando comprovada sua existência, através da imagem de satélite, do ano de 2005.

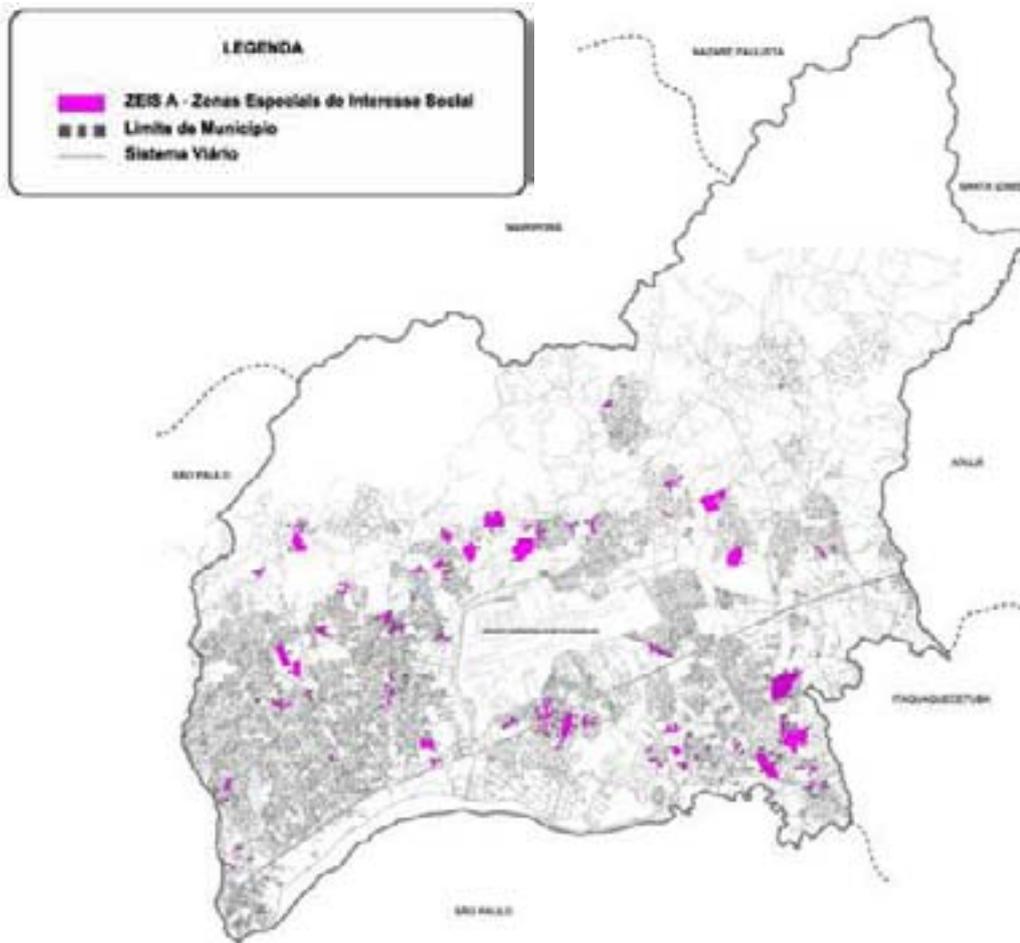
A Lei prevê que, para cada uma das ZEIS, deve ser elaborado um Plano de Urbanização contendo, no mínimo:

- “I - a composição do Conselho Gestor;
- II - diretrizes, índices e parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo, e a previsão de instalação de infraestrutura;
- III - condições para o remembramento ou desdobro de lotes;
- IV - projetos e intervenções urbanísticas necessárias;
- V - previsão de equipamentos e áreas públicas que poderão situar-se em perímetro próximo ao das ZEIS;
- VI - instrumentos aplicáveis para regularização fundiária e jurídica;
- VII - a forma de participação da sociedade na implementação dos planos;
- VIII - as obrigações atribuídas ao responsável pelo empreendimento na medida de sua culpabilidade, diferenciando-se os empreendimentos irregulares dos clandestinos”. (Art. 35 da Lei nº 6.253/2007)

O Plano de Urbanização será aprovado por lei específica, precedida de audiência pública. Esse poderá incluir mais de uma ZEIS, caso haja necessidade. E deverão ser atendidos os parâmetros estabelecidos em lei específica para implantação de habitações ou conjuntos de interesse social.

Esta lei não traz definição para Habitação de Interesse Social (HIS) ou para Habitação de Mercado Popular (HMP), tampouco define critérios específicos para esses usos residenciais no território, quando não inseridos em ZEIS. Seguem os mapas de localização das ZEIS A e L e no Anexo II a listagem das mesmas.

Figura 4.3: Mapa ZEIS A – Zonas Especiais de Interesse Social



Fonte: PMG – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.253/07, Anexo 20), 2007.

Lei nº 6.382 de 02 de junho de 2008

A Lei nº 6.382 de 02 de junho de 2008, dispõe sobre a criação, delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) G, A, e L, em áreas localizadas na Região dos Pimentas, nos Bairros Sítio São Francisco e Marcos Freire.

Através dessa lei são criadas seis ZEIS-G, para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. São definidos os perímetros, porém não há totalização de áreas, possivelmente por ainda, nesse momento, não ter sido realizado o levantamento planialtimétrico das áreas, o que impossibilita dimensionar o quanto de áreas estão sendo grafadas. Nestas ZEIS, os conjuntos habitacionais verticais deverão seguir os índices e parâmetros de ocupação do solo dispostos no anexo 04 da Lei nº 6.253/2007, no qual não há distinção feita para empreendimentos de interesse social¹⁰⁶.

O artigo 4º especifica que elementos devem constar do Plano de Urbanização para a implementação das ZEIS-G, quais sejam: (i) Cadastro Socioeconômico das Famílias; (ii) Levantamento planialtimétrico cadastral; (iii) Projeto Urbanístico completo; (iv) Conselho Gestor; e (v) Projeto simplificado dos conjuntos habitacionais de interesse social, atendendo os requisitos da Lei nº 6.046, de 5 de novembro de 2004, e respectivos memoriais descritivos e de cálculo.

A ZEIS-A delimitada nessa Lei está prevista no anexo 13 da lei nº 6.253/2007, com referência 284. A Lei a declara como objeto de reurbanização, sendo que isso implicará em: (i) desadensamento populacional; (ii) remoção das famílias cujas moradias encontram-se ao longo da faixa non aedificandi, em situação de risco ou para adequação do sistema viário; (iii) construção de unidades habitacionais de interesse social para remanejamento de famílias; (iv) implantação de equipamentos públicos; (v) adequação do sistema viário; e (vi) implantação de infraestrutura básica (Art. 6º da Lei nº 6.382/2008).

O Plano de Urbanização previsto para esta ZEIS-A é basicamente o mesmo conteúdo do proposto para as ZEIS-G, diferenciando-se apenas por exigir, também, planta do parcelamento do solo.

Através dessa Lei são criadas duas ZEIS-L, previstas no anexo 14 da lei nº 6.253/2007, com referência 17. O Plano de Urbanização previsto não difere, no seu conteúdo, do previsto para a ZEIS anterior.

Para a ZEIS-A e as duas ZEIS-L, a ocupação e uso do solo deve observar os arts. 35 e 38 da Lei nº 6.253/2007, salvo para a área máxima do lote (Art. 7º e 11 da Lei nº 6.382/2008).

Nas ZEIS-L, conforme o Art. 13, “as edificações existentes que compõem o conjunto residencial de interesse social poderão ser regularizadas isoladamente por solicitação dos moradores”, mediante apresentação da documentação exigida na Lei. Refere-se à regularização edilícia.

A Lei estabelece, ainda, que as edificações e conjuntos já construídos e localizados nessas ZEIS poderão ser regularizados, sendo dispensados dos parâmetros estabelecidos no Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município – Lei nº 6.046/2004 – (Art. 16 da Lei nº 6.382/2008).

¹⁰⁶ No entanto, na Lei nº 6.253/2007, o parágrafo 1º do Art. 35, determina que os parâmetros para implantação de habitações ou conjuntos de interesse social devem ser estabelecidos em legislação específica.



Para as ZEIS criadas por esta Lei, está previsto como infraestrutura básica mínima vias de circulação; dispositivos para escoamento das águas pluviais; rede para abastecimento de água potável; soluções para o esgotamento sanitário e soluções para fornecimento de energia elétrica domiciliar (Art. 14 da Lei nº 6.382/2008). Como compensação da exigência de áreas públicas ZEIS, o Município prevê a criação de um Parque Regional com alguns equipamentos. (Art. 9º e 15 da Lei nº 6.382/2008). As ZEIS criadas pela lei estão dispostas no território do município consideravelmente distantes da área deste Parque, para esta compensação.

Cabe observar que todas as áreas de ZEIS objeto desta Lei são de propriedade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e atendem diferentes situações, produção de conjuntos habitacionais de interesse social, regularização de conjuntos construídos e urbanização de áreas ocupadas. Assim, a Lei prevê que as ações, as obras e demais despesas decorrentes da implementação dos Planos de Urbanização das ZEIS serão de responsabilidade da CDHU, bem como os procedimentos e custas para a regularização fundiária.

Para cada uma das ZEIS criadas na Lei, será constituído um Conselho Gestor, “composto por seis membros, sendo dois representantes do Poder Executivo, dois representantes da sociedade civil e dois representantes da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)” (Art. 18 da Lei nº 6.382/2008). A eles compete o acompanhamento e a fiscalização da implementação dos Planos de Urbanização.

Lei nº 6383 de 02 de junho de 2008

Dispõe sobre a criação de Zona Especial de Interesse Social ZEIS-G, localizada na Avenida Silvestre Pires de Freitas, Jardim Paraíso. No terreno de 52.413,72 m² será implantado loteamento de interesse social¹⁰⁷.

A Lei define que não serão permitidos lotes com área inferior a 75,00m² e superior a 250,00m² e, ainda, os índices e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para a área.

O artigo 4º especifica que elementos devem constar do Plano de Urbanização para a implementação da ZEIS-G, entre os quais: (i) Cadastro Socioeconômico das Famílias; (ii) Projeto Urbanístico completo; (iii) Conselho Gestor; e (iv) Planta do loteamento com respectivos memoriais descritivos e de cálculos.

Compete ao Conselho Gestor o acompanhamento e a fiscalização da implementação do Plano de Urbanização, esse “será composto por seis membros, sendo três representantes do Poder Executivo e três representantes da sociedade civil, dentre os quais dois representantes da Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Unidos pela Terra e um representante eleito dentre os futuros beneficiários do loteamento” (art. 9º da Lei nº 6.383/2008).

A Lei nº 6.383/2008 excluiu o número de referência 3 do Anexo 14 da lei nº 6.253/2007.

¹⁰⁷ Conforme informação da PMG a área de que trata a Lei, conhecida como Campo da Paz, foi comprada pela comunidade para a construção de um empreendimento de HIS, que para viabilizar-se necessitava que essa fosse grafada como ZEIS.

Lei nº 6.570 de 15 de outubro de 2009

Dispõe sobre a criação e a delimitação de Zona Especial de Interesse Social ZEIS-A, prevista no anexo 13 da lei nº 6.253/2007, com referência 84 (loteamento Ponte Alta). Localizada na Região de Bonsucesso, Bairro das Lavras, possui área de 278.819,13 m², conforme descrição do perímetro constante da Lei.

A área de que trata a Lei, conhecida como Loteamento Ponte Alta, é de propriedade da Sociedade de Economia Mista Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - Proguaru. Trata-se de área de assentamento habitacional surgido espontaneamente e consolidada, que deve ser objeto de urbanização e regularização¹⁰⁸.

O Plano de Urbanização deverá conter, como mínimo: (i) cadastro das famílias abrangidas; (ii) levantamento planialtimétrico cadastral; (iii) projeto Urbanístico; (iv) Conselho Gestor; (v) planta do parcelamento do solo e respectivos memoriais descritivos; (vi) levantamento cadastral com implantação de área construída por lote; e (vii) levantamento de equipamentos e áreas públicas situadas em perímetro de até 2 km, com respectiva avaliação de atendimento de demanda.

Conforme o artigo 6º, “as edificações existentes que compõem o loteamento de interesse social poderão ser regularizadas isoladamente por solicitação dos moradores”, mediante apresentação da documentação exigida na Lei.

O Conselho Gestor será constituído nos moldes dos citados anteriormente, paritariamente, com seis membros, sendo dois representantes do Executivo, dois representantes da comunidade e dois representantes da Proguaru.

As ações e obras inerentes à implementação do Plano de Urbanização serão de responsabilidade da Proguaru, bem como os procedimentos e custas para a regularização fundiária.

Programas Habitacionais de Interesse Social

A Lei nº 3.768 de 08 de maio de 1991, em seu Art. 1º, autoriza o Executivo a desenvolver programas de habitacionais de Interesse Social, conforme o disposto na Lei Orgânica do Município, permitindo para tanto: (i) desapropriar de imóveis para revendê-los, parceladamente, com ou sem edificações; (ii) executar, por administração direta ou através de terceiros, parcelamentos de natureza social; (iii) realizar benfeitorias e instalar equipamentos urbanos em imóveis próprios ou de particulares; (iv) construir, por administração direta ou através de terceiros, conjuntos habitacionais de interesse social, inclusive por meio do sistema de mutirão; (v) operar em associações com entidades e órgãos públicos e particulares; (vi) investir em obras de infraestrutura e em equipamentos urbanos, inclusive a fundo perdido; (vii) oferecer terrenos e materiais de construção com preços e condições especiais de pagamento, em projetos específicos; (viii) vender lotes urbanizados, habitações, casas embrião e cestas básicas de material de construção; entre outros.

¹⁰⁸ O encaminhamento da urbanização dar-se-á nos termos do disposto no artigo 24, inciso III, da Lei nº 6.253/2007 e obedecendo a índices e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo dessa mesma lei, salvo o que for especificado na presente lei analisada.

A Lei estabelece procedimentos que ficam autorizados ao Executivo com vistas à viabilização e implementação dos programas habitacionais de interesse social, entre esses: (i) realizar convênios e contratos com entidades e órgãos públicos ou particulares; (ii) os imóveis municipais vinculados aos programas habitacionais poderão ser desafetados por decreto passando à condição de bens dominiais, desde que não enquadrados em algumas situações destacadas na Lei; e (iii) a Administração poderá vender alguns bens específicos¹⁰⁹, independentemente de licitação ou intermediar sua venda, a municípios residentes há pelo menos 03 (três) anos no Município desde que devidamente cadastrados.

A Lei nº 3.768/1991 dispõe que os programas habitacionais deverão contemplar prioritariamente as camadas de renda familiar de 0 (zero) a 5 (cinco) salários mínimos, bem como que os ocupantes das áreas de risco e daquelas necessárias à realização de obras de interesse público terão prioridade para atendimento, podendo, nesses casos, o prazo de residência previsto diminuir para 1 (um) ano.

A Lei admite a dispensa total ou parcial das exigências previstas na legislação edilícia e urbanística municipal para a consecução desses programas (Art. 10º da Lei nº 3.768/1991). Assim, em áreas aptas, o parcelamento do solo poderá apresentar lotes com dimensões inferiores as previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo¹¹⁰; as áreas destinadas ao sistema de circulação, aos equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres poderão ter características e dimensões diferenciadas; e o tamanho dos compartimentos das edificações poderá ser inferior ao estabelecido no Código de Edificações. Conforme a Lei, as normas e dimensões mínimas para as edificações de interesse social seriam estabelecidas em decreto.

Essa Lei prevê ainda duas situações que visam viabilizar a produção de HIS: (i) que os empreendimentos de caráter privado poderão beneficiar-se das disposições da Lei, somente quando comercializem os lotes e as unidades habitacionais pelo preço e nas condições fixadas pela Administração (Art 11 da Lei nº 3.768/1991); (ii) que “a Proguaru S.A. poderá atuar supletivamente nos programas habitacionais, em particular como agente promotor, executor ou gerenciador, nos termos estabelecidos pelo Executivo, ficando este autorizado a repassar à mesma as verbas e bens necessários” (Art 14 da Lei nº 3.768/1991).

O Decreto 16.994/1992 regulamenta a Lei 3.768/91, fixando normas técnica especiais para Programas Habitacionais de Interesse Social, desenvolvidos por entidades públicas e privadas, separadamente ou em conjunto. Este Decreto define como Programa Habitacional de Interesse Social “os projetos e respectivos empreendimentos de parcelamento do solo e de edificações direcionadas às camadas mais carentes da população” (Art. 1º do Decreto nº 16.994/1992).

¹⁰⁹ Aqueles de que trata o inciso IX do artigo 1º da Lei, qual sejam: lotes urbanizados, habitações, casas embrião e cestas básicas de material de construção.

¹¹⁰ Observa-se que a Lei Municipal nº 6.253/2007, de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, embora posterior, não altera esses artigos, que continuam vigentes.

O Art. 3º do Decreto traz que “a Administração a seu critério poderá regularizar os parcelamentos e construções existentes nas áreas de propriedade do Município invadidas e já cadastradas”. Essas áreas poderão ser vendidas aos seus ocupantes, segundo algumas condições e procedimentos¹¹¹.

Para enquadramento de novos arruamentos, loteamentos a desmembramentos de Interesse Social, a Lei define que “são aqueles cujo parcelamento resulte em lotes com áreas mínimas de até 75,00m², destinados a implantação de unidades Habitacionais de Interesse Social” (Art. 4º do Decreto nº 16.994/1992). Quanto aos parcelamentos já existentes, poderão surgir novos lotes com áreas mínimas, que serão definidas após estudos técnicos e expedição das diretrizes por parte da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Entre outros parâmetros estabelecidos pela Lei, estão os que se referem inclusive a áreas mínimas de compartimentos, número máximo de casas, casas geminadas e casas superpostas por agrupamento horizontal e que a fachada mínima de cada unidade Habitacional de Interesse Social não poderá ser inferior a 3,00m. No Artigo 14 (cuja nova redação é dada pelo Decreto nº 26.995/09) estabelece condições a serem observadas na construção de edifícios de apartamentos residenciais de interesse social, fixando o número máximo de pavimentos e área útil mínima da unidade familiar a saber: até 12 (doze) pavimentos, contados a partir do nível de acesso; para os edifícios com até 5 (cinco) pavimentos sem elevador, a altura do piso mais elevado, bem como a do piso mais baixo, não poderá ser superior a 12,00 m (doze metros), calculada a partir do nível de acesso; cada unidade familiar deverá ter: residências com 1 (hum) dormitório - mínimo de 25,00 m² e máximo de 30,00 m²; residências com 2 (dois) dormitórios – mínimo de 30,00 m² e máximo de 40,00 m²; residências com 3 (três) dormitórios - mínimo de 40,00 m² e máximo de 50,00 m²; residências com mais de 3 (três) dormitórios – mínimo de 50,00 m² e máximo de 60,00 m².

O Decreto definiu o “Projeto de Mutirão”, como sendo aquele promovido pelas Entidades Promotoras, pelo regime de autoconstrução de unidades habitacionais de interesse social de até dois pavimentos (Art. 16 do Decreto nº 16.994/1992). As habitações construídas por este regime também devem atender o fixado no Artigo 14º.

As entidades promotoras, nos termos do Decreto, poderiam submeter à Comissão Executiva “PROHABIS” (Portaria 589/92-GP), solicitação de enquadramento nos Programas Habitacionais de Interesse Social. Posteriormente as atribuições dessa Comissão foram absorvidas como procedimentos do Grupo de Diretrizes.

Política Municipal de Habitação

A Lei nº 4.704 de 29 de maio de 1995, estabelece a política municipal de habitação. Esta lei, embora trate de matéria afeta ao Plano Diretor, não foi endossada, revista ou revogada por este. Dessa forma, no que não for contrária, a Lei continua vigente (com as alterações propostas por legislações posteriores, no que couber).

¹¹¹ São condições previstas no inciso I do Art. 3º que as áreas “não se encontrem em áreas de risco, não façam parte de estudo para implantação de equipamentos urbanos ou comunitários, atendam as restrições da legislação municipal de zoneamento e após a regularização do parcelamento e do domínio, bem como o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis competente”.

Em seu artigo 1º a Lei declara seguir orientação do “Programa Habitar Brasil” do Governo Federal, ao definir as políticas, programas e estrutura institucional que comporiam a política municipal de habitação.

São estabelecidas políticas de terras, de recursos, de participação da iniciativa privada e de participação da comunidade.

No que trata da política de terra, a Lei confere ao poder Público o esforço de buscar alternativas habitacionais acessíveis às camadas populacionais de baixa renda, priorizando as ações de (i) avaliação e proposta para destinação de áreas municipais ociosas; (ii) reavaliação das áreas municipais que já abrigam favelas implantadas, com suas habitações cadastradas; (iii) localização de áreas adequadas ao programa, para fins de aquisição mediante desapropriação ou compra; e (iv) criação de incentivos para direcionar a iniciativa privada no desenvolvimento de projetos habitacionais para população de baixa renda (Art. 2º da Lei nº 4.704/1995).

O Artigo 4º dessa Lei, assim como a lei analisada supra, autoriza parcerias com organismos privados para propostas que resultem na redução do custo e melhoria da qualidade da habitação para a baixa renda e para empreender operações urbanas visando a obtenção de terras em condições favoráveis à implementação de programas habitacionais.

Esta Lei define 10 tipos de programas para a provisão de unidades habitacionais, melhoria das condições de sub-habitação, ações complementares de caráter normativo, de apoio e de informação, quais sejam: (i) Programa de Lotes Urbanizados; (ii) Programa de Lotes Urbanizados com Embrião; (iii) Programa de Ofertas de Unidades Habitacionais Acabadas; (iv) Programa de Reurbanização de Favelas; (v) Programa de Melhoria de Favelas; (vi) Programa de Melhoria em Loteamentos Precários; (vii) Programa de Oferta de Habitação de Aluguel; (viii) Programa de Apoio Técnico-Administrativo à Construção; (iv) Programa de Suprimento de Materiais de Construção, e (x) Programa de Sistema de Informações Habitacionais (Art. 6º da Lei 4.704/1995). Cada um desses programas é detalhado na Lei no sentido de estabelecer sua natureza, objetivos, grupos de beneficiários, formas de gerenciamento, elaboração e implantação.

A Lei criou o Fundo Municipal de Habitação — como um dos componentes dos recursos para execução da política de habitação¹¹² — e o Conselho Municipal de Habitação. Estabeleceu competências entre secretarias para a implementação da Política e ampliou as atribuições estabelecidas em legislação anterior para a Proguaru.

A Lei estabelece, ainda, a isenção de taxas, emolumentos ou tributos para as aprovações de projetos de construção referentes à Política Municipal de Habitação.

¹¹² Segundo o Art. 3º Lei nº 4.704/1995, os recursos para a execução da Política de Habitação constariam de Fundo Municipal de Habitação; recursos estaduais e federais, destinados ao Município para fins habitacionais; dotação orçamentária própria; provenientes de convênio com órgãos ou entidades públicas ou particulares; outras fontes de recursos, como as oriundas da iniciativa privada.

Unidades de Planejamento Regional – UPR

O Decreto nº 25.303 de 02 de abril de 2008 divide o Município de Guarulhos em Unidades de Planejamento Regional (UPR) — definidas como “porções do território municipal que apresentam características físico-territoriais e administrativas semelhantes, tratando-se de um instrumento cartográfico referencial” a ser utilizado “no desenvolvimento de suas políticas públicas, possibilitando alimentar permanentemente, o Sistema de Informações de Planejamento” (Arts. 1º e 2º do Decreto nº 25.303/2008). O território municipal é dividido em 11 UPRs, a saber: Centro; Vila Galvão; Taboão; São João; Bonsucesso; Cumbica; Pimentas; Cabuçu; Tanque Grande; Capelinha, e Jaguari. Conforme o Mapa das UPRs, apresentado na Figura 3.10.

O Decreto apresenta as características particulares que definem cada uma das UPRs e a descrição técnica de seus perímetros. Prevê a elaboração de um Plano Diretor Regional para cada UPR sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, conforme estabelecido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município.

No parágrafo único do Art. 2º está previsto que, para que se efetive o Sistema de Informações de Planejamento, deverá ser realizada a “coleta de dados e o monitoramento das transformações urbanas no desenvolvimento das políticas públicas, na organização do território, no crescimento da cidade e na melhoria da qualidade de vida da população”.

Programa Municipal de Locação Social

A Lei nº 6.623 de 28 de dezembro de 2009 institui o Programa Municipal de Locação Social, destinado ao pagamento de gastos com moradia, com prazo determinado, às pessoas ou famílias que se encontrem em uma das seguintes situações: ocupem áreas onde serão realizadas intervenções específicas pelo Poder Público de caráter urbanístico ou para sistemas viários, que impliquem, necessariamente, na remoção de pessoas ou famílias com renda inferior ou igual a três salários mínimos; remoção de pessoas ou famílias que estejam em áreas sujeitas a eventos de risco e de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social, conforme definidos na Lei, obedecido o critério de pertencer a família cuja renda esteja entre de zero a meio salário mínimo per capita.

O benefício de locação social, que terá valor fixado por Decreto, “consiste no pagamento de subsídio mensal destinado aos gastos com aluguel, água, energia elétrica, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), taxas, condomínio e outras despesas relacionadas com habitação” (Art. 2º da Lei nº 6.623 /2009), em local próprio, conforme especificado em Lei. O Art. 3º da Lei determina que o prazo de validade de concessão do benefício será de doze meses, podendo ser prorrogado por até igual período.

O Programa Municipal de Locação Social será gerido administrativa, financeira e orçamentariamente pelos seguintes órgãos: Secretaria de Habitação; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Coordenadoria da Mulher; e Departamento de Defesa Civil, da Secretaria de Governo (Art. 10 da Lei nº 6.623 /2009). Cabendo aos referidos órgãos operar as diretrizes do Programa no âmbito de sua competência, bem como as despesas decorrentes da execução da Lei, por conta de dotações

orçamentárias desses órgãos, consignadas no orçamento vigente e suplementadas, se necessário (Art. 20 da Lei nº 6.623 /2009). Assim, o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa de Locação Social com as dotações orçamentárias existentes.

Apesar de ser prioridade absoluta do Programa a locação de imóveis localizados em Guarulhos, os imóveis situados na Região Metropolitana de São Paulo podem ser utilizados.

Conforme o Art. 15 e 21 da Lei, essa deverá ser regulamentada por Decreto, o qual definirá os parâmetros para concessão do benefício instituído pelo Programa de Locação Social. O Decreto nº 27.162, de 14 de janeiro de 2010, regulamenta a Lei especialmente no que se refere à locação social para pessoas e famílias que se encontrem em áreas de risco.

A Lei apresenta as condições que os beneficiários deverão atender para manterem-se aptos, depois de concedido o benefício de locação social, cabendo aos Conselhos Municipais de Habitação e de Assistência Social o controle público do Programa, sem prejuízo dos demais órgãos de fiscalização.

Leis de Incentivos Fiscais para Programas Habitacionais de Interesse Social

A Lei nº 5.943, de 08 de outubro de 2003, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à implementação e ao desenvolvimento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)¹¹³. E a Lei nº 6.028 de 24 de junho de 2004, dispõe sobre concessão de incentivos fiscais a programas habitacionais de interesse social implantados por intermédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), bem como outros programas instituídos pela Secretaria de Habitação do Município. As leis tratam, ainda, de algumas definições referentes a questões operacionais específicas.

Os empreendimentos implementados pelos referidos programas ficam isentos dos tributos: ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), Taxas Municipais incidentes; e ISPPTU (Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) — este último apenas citado na Lei nº 5.943/2003 —; segundo algumas situações descritas nas Leis.

Para efeito de aplicação da Lei nº 6.028/2004 os programas habitacionais de interesse social são entendidos como aqueles destinados à população com renda de até 10 (dez) salários mínimos. Esta lei deveria posteriormente ser regulamentada.

Programa de Regularização Fundiária e Leis de Desafetação de Áreas Municipais

A Lei Municipal nº 3.283, de 04 de dezembro de 1987, dispõe sobre a desafetação de áreas municipais e autorizou a concessão de uso real sobre as mesmas, independentemente de procedimento licitatório, aos então moradores de favelas. A desafetação consiste no procedimento de desincorporar o bem da categoria de bens públicos de uso comum do povo e transferir para de bens patrimoniais disponíveis do Município. O Executivo Municipal, por essa Lei fica autorizado a elaborar e aprovar, por decreto, o Plano de Urbanização Específica para Edificação Habitacional de Interesse

¹¹³ O PAR foi instituído pela Lei Federal nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.



Social. Sessenta e sete áreas foram desafetadas por essa Lei, que foi regulamentada pelos Decretos nº 15.297/1989 e 21.446/ 2001. A Lei nº 5.473/2000, em termos próximos da Lei citada supra, desafetou 121 áreas.

A Lei nº 5.240/1999 tratou da desafetação de área pública e da concessão do direito real de uso em relação às áreas do loteamento de Interesse Social "Cidade Soberana", totalizando 10.101,94 m².

O Decreto nº 21.446/2001, citado supra, regulamentou, também as Leis nº 3.283/1987 e 5.473/2000, instituiu o Programa de Urbanização e Regularização Fundiária, e tratou, ainda, da regulamentação da forma de outorga dos títulos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

O Programa de Urbanização e Regularização Fundiária somente ocorrerá nas áreas cujos moradores estiverem organizados em Associações, formadas de acordo com o disposto na Lei nº 3.283/1987. Em áreas onde não houver Associações de Moradores, o Poder Público Municipal apoiará sua criação.

A Lei nº 5.965/2003 (com uma alteração dada pela Lei nº 6.369/2008), que desafeta 75 áreas municipais, permite, para algumas aglomerações de construções onde não seja possível a distinção dos lotes de terreno, a concessão excepcional do direito de uso real coletiva (Art. 11º da Lei nº 5.965/2003).

A Lei nº 5.984/2003 dispõe sobre a desafetação de 1.156,74 m² de área pública municipal no Jardim Otawa, e outorga a concessão de direito real de uso pelo prazo de noventa anos, na forma determinada pela Lei. A CDRU foi outorgada às famílias então moradoras em parte da área e às famílias envolvidas com os programas emergenciais, exclusivamente para fins de uso habitacional.

A Lei nº 6.107/2005 trata da desafetação de área pública e a concessão do direito real de uso (por noventa anos), visando à implantação de Programa Habitacional de Interesse Social denominado Jardim Santa Cecília III, totalizando 21.750,00 m². E a Lei nº 6.249/2007, nos mesmos termos da lei anterior, trata da desafetação de 41. 770,80 m², com outorga de CDRU. Atribuem a competência da Secretaria de Habitação a elaboração e execução dos Planos de Urbanização nas áreas discriminadas, bem como implantação dos projetos de urbanização com natureza especial de interesse, nos termos da legislação pertinente.

As leis de desafetação nº 6.280/2007; 6.281/2007; 6.326/2007; 6.409/2008; 6443/2008; 6.544/2009 e 6.662/2010 desafetam áreas públicas, com vistas a 'implantação de Projeto Habitacional de Interesse Social, com a previsão de elaboração, por parte da Secretaria de Habitação, de "projeto de urbanização de natureza especial de interesse social", no entanto, sem concessão do direito real de uso. Estas leis também indicam beneficiários destas operações aqueles previamente cadastrados na SH e demanda por reassentamentos de áreas de risco.

Até o momento, foram aprovadas quatorze leis que desafetam áreas municipais destinadas à urbanização de interesse social. Até 2005, as leis de desafetação concediam também o direito real de uso para os ocupantes daquelas áreas. Além de demarcar áreas públicas específicas a serem

desincorporadas, estas leis também definem condições e parâmetros de prioridade para beneficiar seus ocupantes, bem como preveem a elaboração de Planos de Urbanização próprios.

Considera-se que Guarulhos possua uma base normativa de regulação da produção do espaço urbano suficientemente completa e consolidada. Algumas leis, em momentos oportunos, no entanto, precisam ser adequadas e outras ainda formuladas, como por exemplo as leis específicas de regulamentação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de 2004 e a Lei de Assistência Técnica.

4.2 Condições Institucionais de implementação da política habitacional

Para o entendimento das condições institucionais de implementação da política de habitação no município de Guarulhos é importante conhecer a estrutura administrativa existente, em especial aquela que atua frente à problemática habitacional e urbana.

A Estrutura Administrativa de Guarulhos, cujo quadro completo, atualizado em Julho de 2010, consta do Anexo III, está organizada atualmente em 17 Secretarias, quais sejam: Administração e Modernização; Assistência Social e Cidadania; Assuntos Jurídicos; Assuntos Legislativos; Assuntos de Segurança Pública; Comunicação; Cultura; Esportes; Finanças; Governo; Habitação; Meio Ambiente; Obras; Serviços Públicos; Saúde; Trabalho; Transportes e Trânsito. E 8 Coordenadorias, com status de Secretaria: Assuntos Aeroportuários, da Mulher, da Igualdade Racial, de Relações Internacionais e do Fundo Social de Solidariedade, da Juventude, de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e de Relações Federativas.

A estrutura organizacional administrativa do Município de Guarulhos concentra os assuntos relacionados à provisão de habitação de interesse social e a regularização de assentamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Habitação e na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Assim, ainda que a consulta às leis que tratam das definições referentes à estrutura administrativa tenha sido ampla, em especial destacaremos aquelas que determinam as competências atuais dos órgãos da administração municipal frente à atuação no setor habitacional, quais sejam: Lei nº 5.882/2003 e Decreto nº 27.442/2010 (estrutura a competências da Secretaria de Habitação); Decreto nº 27.461/2010 (estrutura a competências da Secretaria de Desenvolvimento Urbano).

Secretaria de Habitação

A Secretaria de Habitação foi criada em 2003, pela Lei Municipal nº 5.882/2003, extinguindo a antiga Secretaria de Habitação e Bem-Estar Social. Na mesma oportunidade, teve origem a Secretaria de Assistência Social e Cidadania. A Secretaria de Habitação foi criada com a finalidade específica de coordenar a elaboração e a implementação dos planos habitacionais e de regularização fundiária no Município (Art. 1º da Lei nº 5.882/2003).

Entre as atribuições da Secretaria de Habitação estão: (i) planejar, elaborar e implementar a Política Habitacional no Município – política criada pela Lei nº 4.704 em 1995 –; (ii) elaborar e administrar estratégias de intervenção urbanística com vista ao desenvolvimento de programas habitacionais; (iii) promover ações de regularização fundiária visando a titulação definitiva dos

moradores de loteamentos, favelas e conjuntos habitacionais; (iv) coordenar a elaboração e implantação de projetos e obras de urbanização de favelas, de construção de conjuntos habitacionais de interesse social e as atividades de produção de moradia em autogestão; (v) promover o desenvolvimento de núcleos habitacionais; (vi) coordenar, elaborar e estabelecer diretrizes e critérios para as atividades do Conselho Municipal de Habitação e (vi) gerenciar o Fundo Municipal de Habitação (Art. 3º da Lei nº 5.882/2003).

A SH, além do gabinete do Secretário, se estrutura em três departamentos: Departamento de Desenvolvimento Habitacional – SH1; Departamento de Assuntos Fundiários – SH2; Departamento de Ação Comunitária – SH3 (Art. 2º da Lei nº 5.882/2003).

Figura 4.5: Organograma da Secretaria Municipal de Habitação - SH



Fonte: Lei Municipal nº 5.882/2003.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O Gabinete e os Departamentos da Secretaria de Habitação estão organizados em Divisões, quais sejam¹¹⁴: do Gabinete – Divisão Técnica de Planejamento, Orçamento e Gestão; do Departamento de Desenvolvimento Habitacional – (i) Divisão Técnica de Desenvolvimento de Projetos Habitacionais e (ii) Divisão Técnica de Obras Habitacionais; do Departamento de Assuntos Fundiários – (i) Divisão Técnica de Fiscalização e Orientação de Legalização Fundiária de Interesse Social; (ii) Divisão Técnica de Regularização de Parcelamento do Solo e (iii) Divisão Técnica de Legalização Fundiária de Ocupações de Interesse Social; do Departamento de Ação Comunitária – (i) Divisão Técnica Socioeconômica e de Indicadores Sociais; (ii) Divisão Técnica de Programas e Projetos de Trabalho Social e (iii) Divisão Técnica de Participação Comunitária.

Dentre as atribuições que recebe o Departamento de Desenvolvimento Habitacional, estão: (i) implementar as diretrizes da política habitacional no município; (ii) planejar e coordenar o desenvolvimento e a implantação de projetos urbanísticos e habitacionais de interesse social; (iii) desenvolver programas, em parceria com a comunidade e cooperativas habitacionais, visando à produção de moradias populares, através de novas alternativas de construção; (iv) desenvolver projetos e promover os reassentamentos das famílias de áreas de risco, de interferência com obras públicas ou de urbanização de favelas; (v) analisar e estabelecer a caracterização de projetos habitacionais de interesse social (Art. 5º da Lei nº 5.882/2003).

¹¹⁴ A estrutura básica da Secretaria de Habitação está detalhada no Art. 2º da Lei nº 2.7442/2010.



O Departamento de Assuntos Fundiários da SH deve, por Lei, (i) desenvolver a regularização fundiária nos assentamentos habitacionais irregulares e clandestinos; (ii) desenvolver ações para que os novos assentamentos sejam realizados em acordo com a legislação vigente; (iii) orientar as comunidades e entidades envolvidas na regularização dos assentamentos habitacionais em relação à legislação vigente; (iv) desenvolver programas de prevenção a ocupações clandestinas; (v) elaborar procedimentos e promover estudos com vista à adequação da função social da propriedade e do espaço urbano (Art. 6º da Lei nº 5.882/2003). Já ao Departamento de Ação Comunitária couberam, dentre outras, as seguintes atribuições: (i) fomentar o desenvolvimento de associações e de cooperativas habitacionais; (ii) incentivar, promover e organizar a participação da comunidade nas ações de urbanização de núcleos habitacionais, melhorias urbanísticas e na construção de moradias; (iii) promover a organização comunitária para a implantação de mutirões para a construção de moradias e para melhorias urbanísticas; (iv) coordenar ações para o reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ou em decorrência de programas de urbanização e de obras públicas; (v) desenvolver e implementar projetos de integração comunitária; (vi) coordenar as ações de capacitação da comunidade para executar construções em mutirão, e (vii) desenvolver e implementar projetos para a celebração de convênios voltados a construção de unidades e de conjuntos habitacionais e infraestrutura básica (Art. 7º da Lei nº 5.882/2003).

O Decreto nº 27.442/2010 faz importante reorganização da estrutura básica da Secretaria de Habitação, detalhando atribuições de suas Divisões e Seções Técnicas. Dentre as Divisões Técnicas que compõem a Secretaria, destacamos a de Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelo assessoramento e elaboração do planejamento da Secretaria, acompanhando e controlando as metas dos programas, planos e projetos; pela gestão orçamentária e financeira da Secretaria, e pela prestação de contas ao Conselho Municipal de Habitação dos recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação (Art. 3º do Decreto nº 27.442/2010). Neste sentido, a Seção Técnica de Apoio ao Fundo Municipal de Habitação e Prestação de Conta é responsável por (i) executar as atividades necessárias à prestação de contas ao Conselho Municipal de Habitação dos recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação; (ii) executar prestações de contas da aplicação dos recursos oriundos dos convênios firmados com a Secretaria de Habitação, e secretariar as reuniões do Conselho Municipal de Habitação (Art. 12º do Decreto nº 27.442/2010).

A Divisão Técnica de Desenvolvimento de Projetos Habitacionais também tem importante contribuição para a execução da Política Municipal de Habitação, com atribuições de (i) coordenar o desenvolvimento de planos e programas habitacionais de interesse social; (ii) vistoriar, avaliar e emitir parecer técnico sobre as áreas indicadas para implantação dos projetos habitacionais de interesse social; (iii) coordenar as atividades de licenciamentos, aprovações e licitações com as demais ações de controle processual referentes aos empreendimentos públicos habitacionais de interesse social, entre outras (Art. 14 do Decreto nº 27.442/2010).

No mesmo sentido, a Divisão Técnica de Fiscalização e Orientação de Legalização Fundiária de Interesse Social se responsabiliza pelas áreas que serão legalizadas ou onde serão realizados os projetos de HIS, coordenando a fiscalização preventiva e corretiva das áreas públicas desafetadas e

com projetos habitacionais de interesse social; coordenando as vistorias e pareceres técnicos das ocupações nas áreas públicas de interesse social, e também promovendo atividades educativas e de orientação nas áreas com projetos de legalização fundiária de interesse social (Art. 27 do Decreto nº 27.442/2010).

Algumas das atribuições da Divisão Técnica de Regularização de Parcelamento do Solo são: (i) coordenar e executar ações para obtenção dos elementos necessários para fins de regularização dos parcelamentos do solo irregulares e clandestinos junto aos órgãos competentes; (ii) coordenar e fomentar pesquisas sobre instrumentos legais e urbanísticos visando implementá-los na política municipal; (iii) interagir com a comunidade, loteadores, autoridades e representantes de órgãos públicos e privados, visando soluções para a regularização dos parcelamentos do solo; (iv) subsidiar a elaboração e implementação do Plano Municipal de Regularização Fundiária no Município, e (v) subsidiar a elaboração de projetos de regularização fundiária na captação de recursos financeiros junto aos governos estadual e federal e agências de financiamento (Art. 30 do Decreto nº 27.442/2010).

A Divisão Técnica de Legalização Fundiária de Ocupações de Interesse Social é a responsável por subsidiar a elaboração e implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em consonância com o Plano Nacional de Habitação. Também lhe compete subsidiar a elaboração de projetos de regularização fundiária na captação de recursos financeiros junto aos governos estadual e federal e agências de financiamento para investimentos na área habitacional de interesse social, além de coordenar a elaboração do Termo de Referência e dos instrumentos jurídicos relativos à legalização fundiária de interesse social (Art. 34 do Decreto nº 27.442/2010).

As Divisões Técnicas do Departamento de Ação Comunitária têm, dentre outras responsabilidades, a de (i) elaborar diagnósticos socioeconômicos e organizacionais das populações a serem beneficiadas por programas habitacionais e para embasamento de projetos habitacionais; (ii) organizar a demanda espontânea que procura serviços relacionados à moradia junto à Secretaria de Habitação; (iii) proceder a identificação das famílias e domicílios em assentamentos precários; (iv) indicar áreas e ocupações para elaboração de projetos habitacionais, conforme critérios de linhas de financiamento; (v) coordenar ações para o reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ou em decorrência de programas de urbanização e de obras públicas; (vi) promover reuniões e assembleias com a comunidade garantindo a participação durante as etapas de implantação dos projetos; (vii) acompanhar o processo de regularização da posse às famílias beneficiadas pelos projetos habitacionais; e (viii) incentivar, promover e organizar a participação da comunidade nas ações de mutirão para execução de melhorias urbanísticas e construção de moradias (Art. 39 ao 48 do Decreto nº 27.442/2010).

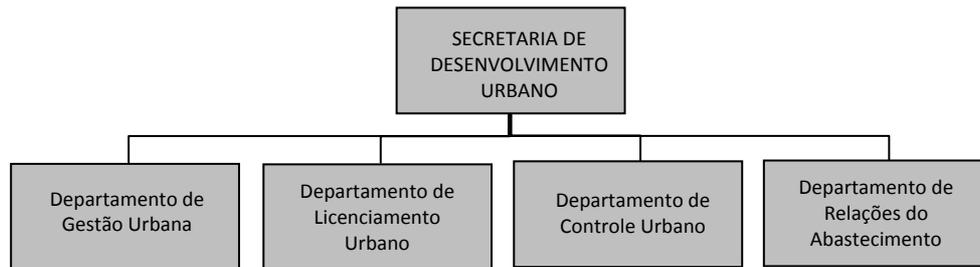
A Secretaria de Habitação conta hoje com profissionais das áreas de arquitetura e engenharia, assistência social e sociologia, direito e administração, além do pessoal operacional e administrativo. Considerando que a estrutura institucional especializada para atendimento da demanda habitacional é relativamente recente no Município e que esta vem assumindo paulatinamente um caráter mais estratégico na implementação da Política Municipal da Habitação, entende-se que esse é processual e que, portanto embora suficiente e estruturada, a Secretaria de Habitação deverá se preparar para os

novos desafios, em especial dispor de funcionários em número e qualificação suficientes a partir da aprovação do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano, além do Gabinete do Secretário, estrutura-se em quatro departamentos: Departamento de Gestão Urbana; Departamento de Licenciamento Urbano; Departamento de Controle Urbano, e o Departamento de Relações de Abastecimento.

Figura 4.6: Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SDU



Fonte: Decreto Municipal nº 27.461/10.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Destacaremos aqui apenas as atribuições dos departamentos ligados à implementação da política de habitação, em especial de interesse social. Conforme o Decreto nº 27.461/2010, recentemente aprovado, é atribuição do Departamento de Gestão Urbana fazer o acompanhamento dos planos setoriais do Município, compatibilizando-os com o Plano Diretor; a supervisão da análise das atividades urbanas quanto ao uso e ocupação do solo, e a unificação dos dados territoriais, econômicos e sociais do Município (Art. 9º do Decreto nº 27.461/2010). Este Departamento possui uma Seção Técnica específica para a Destinação de Áreas Públicas, que é responsável pela indicação de áreas passíveis de desapropriação para implantação de equipamentos comunitários (Art. 18 do Decreto nº 27.461/2010).

Ao Departamento de Licenciamento Urbano, por meio da Divisão Técnica de Licenciamento de Parcelamento do Solo, cabe a legalização dos parcelamentos consolidados, bem como a avaliação da irreversibilidade da implantação desses parcelamentos, aplicando os dispositivos para regularização fundiária de interesse específico previstos em legislação (Art. 29 do Decreto nº 27.461/2010). Especificamente, a Seção Técnica de Legalização de Parcelamentos do Solo Consolidados efetua a análise técnica dos processos de legalização de parcelamentos do solo consolidados, e elabora os elementos técnicos necessários à legalização destes, bem como cabe a esta seção também atender aos loteadores e à comunidade com relação às providências e elementos necessários para efetuar os estudos de viabilidade dessa legalização (Art. 32 do Decreto nº 27.461/2010).

Assim como a Secretaria de Habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano possui corpo técnico com capacitação adequada ao desenvolvimento de suas funções. Porém, é importante que para a implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social e consequente aumento da

demanda por fiscalização, aprovação e planejamento urbano, seja necessário investir em recursos humanos e equipamentos para desempenho pleno de suas atribuições.

Entre os demais órgãos da estrutura administrativa da PMG há algumas atribuições correlatas ou aspectos importantes a considerar que impactem ou mantenham interfaces com o setor habitacional.

Secretaria de Assistência Social e Cidadania

Conforme a legislação que cria a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, cabem a esta algumas atribuições que fazem a questão da provisão e melhoria habitacional no município, dentre elas, estabelecer estratégias coletivas e institucionais de enfrentamento da pobreza, com a participação de órgãos, instituições e sociedade, e participar de programas e projetos em parceria com os demais órgãos, para garantir atendimento integral da população em situação de exclusão social, em situação de risco ou em caso de calamidade pública (Art. 13 da Lei nº 5.882/2003). A Secretaria de Assistência Social e Cidadania está organizada em dois Departamentos, de Gestão Social e de Assistência Social. Fazem parte da estrutura da Secretaria de Assistência Social os CRAS (Centros Regionais de Assistência Social), existentes em diversas regiões do Município.

Secretaria do Meio Ambiente

A Secretaria do Meio Ambiente do Município de Guarulhos, reorganizada pelo Decreto nº 25.475/2008, se estrutura em dois departamentos: o Departamento de Relações do Meio Ambiente e o Departamento de Administração de Parques e Áreas de Lazer.

Entendendo que as áreas ambientalmente frágeis ocupadas por assentamentos precários acarretam interface de atuação territorial entre a SH e a SMA, foram consultadas as leis referentes à formação e competências deste órgão, porém não está previsto no Decreto nº 25.475/2008 e nos outros decretos que fazem alterações neste (a saber, Decretos nº 27.007/2009, 27.193/2010 e 27.543/2010) competências, ou ações relacionadas a invasões de áreas de proteção ambiental, ou quaisquer outras questões relacionadas a ocupações e assentamentos irregulares.

Secretaria de Finanças

O Decreto Municipal nº 25.536/2008, reorganizou a estrutura básica da Secretaria de Finanças (com alterações dadas pelos Decretos nºs 25.552/2008, 25.575/2008 e 27.355/2010), considerando os Departamentos de Receita Imobiliária; de Receita Mobiliária; da Despesa; de Consultoria Jurídica Fiscal; e do Tesouro. O Decreto nº 25.877/2008 define as atribuições da estrutura básica da Secretaria de Finanças.

A partir da análise do Decreto nº 25.877/2008, pode-se observar que muitas das atribuições da Secretaria de Finanças são subsidiárias em competências dos demais órgãos da administração. Em relação à questão habitacional, destacamos, entre as atribuições específicas dos departamentos da Secretaria, aquelas da Seção Técnica de Gestão Imobiliária do Departamento de Receita Imobiliária,



que tem entre suas atribuições: (i) manter atualizado o banco de dados estatísticos e emitir relatórios gerenciais e de planejamento do Departamento; (ii) efetuar a cobrança administrativa dos lançamentos de IPTU dos exercícios correntes; (iii) em relação ao planejamento, orçamento e finanças cabe-lhe integrar o sistema de planejamento, prestando assessoria na elaboração do Plano Plurianual e no orçamento; assessorar e elaborar o planejamento, acompanhando e controlando as metas dos planos, programas e projetos; administrar o planejamento e a execução orçamentária e financeira; e analisar as propostas de fornecimento e de prestação de serviços, compras e contratações, acompanhando, controlando e avaliando o cumprimento dos contratos (incisos de I a IV do Art. 4º do Decreto nº 25.877/2008). Na Divisão Administrativa de Cadastro Imobiliário do mesmo Departamento, têm-se as seguintes atribuições: (i) promover a manutenção do cadastro imobiliário, de logradouros, face de quadra e cartográfico; (ii) fornecer elementos que auxiliem na renumeração das construções e emplacamento dos logradouros; e (iii) desenvolver, implementar e manter mecanismos e procedimentos que possibilitem subsidiar com informações técnicas as diversas áreas afins (incisos de I, III e V do Art. 9º do Decreto nº 25.877/2008). Na Seção Técnica de Logradouros, Plantas e Arquivo, ainda do mesmo Departamento, estão às seguintes atribuições: (i) manter atualizado os cadastros de logradouros e face de quadra; (ii) controlar as oficializações e denominações dos logradouros, conforme legislação específica vigente; (iii) atualizar e controlar os equipamentos urbanos e valores incidentes em cada face de quadra; (iv) providenciar a atualização da planta de valores; (v) controlar o cadastro de áreas públicas municipais e atualização de suas plantas; (vi) manter atualizado o arquivo analógico das plantas de quadra e das plantas de referência, genérica de valores, equipamentos urbanos e de áreas públicas; (vii) zelar pelos arquivos de plantas de loteamento e de boletins de informações cadastrais dos recadastramentos; e (viii) coordenar e controlar o fornecimento de cópias de plantas e demais documentos sob sua guarda (Art. 11 do Decreto nº 25.877/2008). Os artigos apresentados denotam a diversidade de informações tratadas por essa secretaria que, de certa forma, se correlacionam com o setor habitacional, no que trata da natureza das informações dos cadastros de imóveis, planta cadastral e genérica de valores, e da gestão dos instrumentos tributários, entre outros.

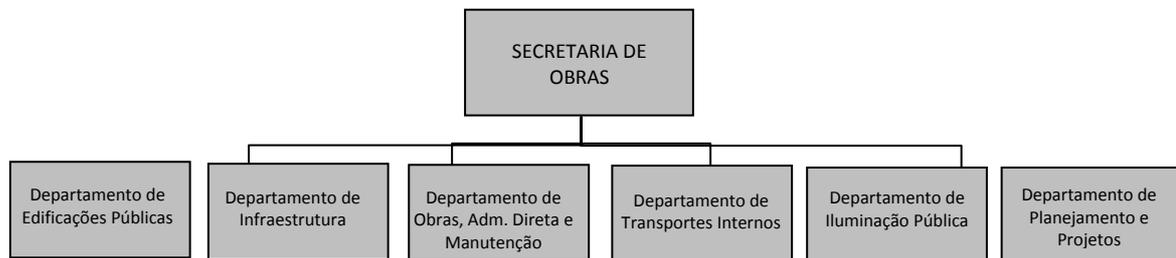
Secretaria de Obras

Em 2009, a extinta Secretaria de Obras e Serviços Públicos divide-se em Secretaria de Obras e Secretaria de Serviços Públicos. O Decreto nº 26.944/2009 reorganiza a estrutura básica da Secretaria de Obras em seis departamentos: Departamento de Edificações Públicas; Departamento de Infraestrutura; Departamento de Obras, Administração Direta e Manutenção; Departamento de Transportes Internos; Departamento de Iluminação Pública; Departamento de Planejamento e Projetos.

No Decreto nº 26.944/2009, bem como nos decretos posteriores que fizeram algumas alterações nas suas divisões e seções técnicas (a saber: Decretos nsº 26.962/2009 e 27.357/2010), nenhum dos departamentos da SO se responsabiliza por assuntos específicos da construção de habitação popular promovida pelo poder público. No entanto, estão sob sua responsabilidade atribuições referentes à execução de obras, desenvolvimento de projetos de edificações públicas e de

infraestrutura, o planejamento e custos das obras, a seção que trata de compras e contratações e ainda setor de registros cadastrais.

Figura 4.7: Organograma da Secretaria Municipal de Obras – SO



Fonte: Decreto Municipal nº 26.944/09.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

PROGUARU

A Lei nº 2.305, de 22 de maio de 1979 (alterada e regulamentada por várias leis entre 1979 e 2004)¹¹⁵ cria o Fundo para o Progresso de Guarulhos e autoriza a constituição da Sociedade de Economia Mista Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru.

O objetivo da criação do Fundo, segundo a Lei, era de acumulação sistematizada de recursos destinados a concretização de programas de desenvolvimento econômico-social do Município, e ampliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos municipais. Os recursos provinham de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento ou no seu remanejamento; operações de crédito; verbas orçamentárias especificamente destinadas; lucros do Município, derivados de sua participação na Proguaru; doações e legados; taxas e tarifas arrecadadas na forma da lei; dotações federais pertinentes à participação do Município nos Fundos Federais.

A Comissão de Coordenação das Aplicações, a quem cabe gerir o Fundo organizar o respectivo Plano de Aplicações, acompanhando sua execução, será composta por cinco membros, sendo representantes das seguintes secretarias: de Finanças; de Obras e Serviços Públicos (posteriormente divididas em duas secretarias); Desenvolvimento Urbano; e da Secretaria de Governo; e um representante da diretoria da sociedade de economia mista.

A Proguaru foi constituída para a realização das seguintes atividades de caráter econômico-social e industrial: (i) execução dos serviços públicos de coleta e remoção de lixo, fabricação de asfalto, blocos e pré-moldados, pavimentação, guias, sarjetas, iluminação pública, travessias, construção de galerias, canalizações, pontes, obras e serviços correlatos, inclusive as já contratadas¹¹⁶; (ii) promoção de estudos e elaboração de projetos relacionados com as atividades sociais; (iii) planejamento,

¹¹⁵ Alterações inseridas pelas Leis nº/s. 2.315/1979, 2.374/1980, 3.998/1991, 6.149/2006 e 6.323/2007. E regulamentada pelos Decretos nº/s. 6870/1979, 6952/1979, 6975/1979, 7185/1980, 7193/1980, 7798/1981, 7862/1981, 7959/1981, 7979/1981, 8156/1981, 8911/1982, 9018/1982, 9859/1983, 9926/1983, 10895/1985, 15157/1988, 15213/1989, 15229/1989, 15337/1989, 15461/1989, 15776/1990, 16790/1991, 17866/1993, 18004/1993, 19817/1997, 20018/1997, 20241/1998 e 22733/2004.

¹¹⁶ Redação dada pela Lei nº 2.315/1979.



promoção e adoção de medidas tendentes ao incentivo de atividades industriais e comerciais para a consecução do objetivo social; (iv) execução de serviços gráficos, de informática, ampliação, reforma e manutenção de próprios municipais, administração de velórios, mercados, estádios, execução de serviços de emplacamento de logradouros públicos, exploração de publicidade em próprios públicos e particulares¹¹⁷; promoção e desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social, sob a supervisão da Secretaria Municipal de Habitação¹¹⁸ (Art. 8º da Lei nº 2.305/1979).

A Sociedade pode celebrar contratos com entidades de Direito Público ou Privado, com vista à realização dos seus objetivos sociais, dependendo, para tanto, de autorização legislativa.

Segundo a Lei, o “Poder Executivo assegurará a Sociedade a realização das providências julgadas convenientes, em decorrência de planejamento, estudos ou projetos por ela efetuados, notadamente no que tange a eventual desapropriação de imóveis, necessários a realização de suas finalidades” (Art. 10 Lei nº 2.305/1979).

A Lei define ainda que o Município de Guarulhos será o acionista controlador da Sociedade, e os demais Conselhos que a comporão, quais sejam: Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

A empresa pública Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – PROGUARU entre 1991 a 2007, segundo as legislações consultadas assumia competência delegada pelo Executivo Municipal para a execução dos objetivos previstos na Lei da Política Municipal de Habitação, podendo, em nome do Executivo Municipal, mediante a competente aprovação e autorização do Conselho Municipal de Habitação, promover quaisquer aquisições, vendas, intermediações de terras e/ou de materiais de construção, por qualquer das modalidades previstas na Lei Civil, e obter financiamentos oferecendo as garantias exigidas, destinadas à implementação da Política Municipal de Habitação (Art. 30 da Lei nº 4.704/1995, alterado pela Lei nº 5.553/2000)¹¹⁹.

4.3 Gestão participativa e atuação dos movimentos por moradia em Guarulhos

A gestão democrática e participativa é premissa em diferentes leis municipais que tratam da questão urbana e habitacional em Guarulhos. A participação popular na gestão pública é promovida através de instâncias que privilegiam formas de participação e de controle social, propiciando a troca de informações sobre matérias relevantes e o debate efetivo com o administrador, bem como o exercício da cidadania. São instrumentos da gestão democrática, os Conselhos; Conferências; Audiências Públicas; Consultas Públicas; Sistemas públicos de informações de gestão, entre outros.

Na seqüência, observaremos o que determinam as leis municipais sobre o assunto e quais são os canais de participação instituídos no Município, bem como levantaremos a atuação dos movimentos por moradia em Guarulhos — principais conquistas, pauta de reivindicações na Conferência de Habitação, no Orçamento Participativo e ações em andamento no âmbito da atuação dos movimentos organizados por habitação.

¹¹⁷ Redação dada pela Lei nº 3.998/1991.

¹¹⁸ Redação dada pela Lei nº 6.149/2006.

¹¹⁹ A Lei nº 5.553/2000 foi posteriormente revogada pela Lei nº 6.248/2007. Não há nessa lei determinações quanto às novas competências autorizadas a PROGUARU.

A Lei Orgânica do Município, elaborada em 1990, ratifica os direitos dos seus habitantes previsto na Constituição Federal e Estadual à habitação, e ao direito constitucional de “participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático” de suas instituições (Arts. 5º e 7º da LOM).

Em 1995, a Lei que estabeleceu a Política Municipal de Habitação, atribuiu à PMG promover o incentivo às iniciativas populares para o equacionamento do problema habitacional, oferecendo recursos técnicos, materiais, administrativos e legais (Art. 5º da Lei 4.704/1995).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, Lei nº 6.055/2004, assume entre os seus eixos estratégicos “aprimorar as instituições públicas locais conforme os princípios, direitos e deveres constitucionais da democracia, da moralidade, da eficiência, da transparência, aperfeiçoando a participação democrática dos habitantes da cidade na sua gestão e controle, individualmente ou através das associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (inciso VI do Art. 2º da Lei nº 6.055/2004). Da mesma forma, o Plano Diretor prevê a participação popular na sua própria implantação e revisão (Art. 116 da Lei nº 6.055/2004).

Para assegurar a gestão democrática da cidade, o Plano Diretor prevê uma série de órgãos colegiados (a Lei cita 22 Conselhos, formados paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, e 9 Fundos), a Conferência Municipal da Cidade e ainda a utilização de outros instrumentos como os debates, audiências e consultas públicas. Somam-se a esses o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento e o Orçamento Participativo, apresentados a seguir.

Sistema Municipal de Gestão do Planejamento

No Plano Diretor de 2004, foi criado o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, que tem por objetivo, além de articular as políticas, estratégias, ações e investimentos públicos, incorporar a comunidade na definição e gestão das políticas públicas através de um sistema democrático de participação (Art. 118 da Lei nº 6.055/2004). Para tal, a Lei cria como órgãos de planejamento e gestão do Sistema: (i) o Conselho Municipal do Orçamento Participativo; (ii) o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; (iii) o Conselho Municipal de Habitação; (iv) o Fundo Municipal de Desenvolvimento; (v) o Fundo Municipal de Habitação, entre outros (Art. 121 da Lei nº 6.055/2004).

A incumbência de coordenar o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento está a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ou outro órgão criado para esse fim, com a participação dos órgãos públicos, entidades e comunidades. Integram o Sistema órgãos da administração direta e indireta, conselhos e fundos municipais, o plano estratégico de desenvolvimento, planos setoriais e planos regionais de ação, os sistemas cartográfico e de informações municipais, e os instrumentos de desenvolvimento previstos na Lei do Plano Diretor (Art. 120 da Lei nº 6.055/2004).

O Sistema Cartográfico Municipal (SCM), citado supra, foi criado pelo Código de Edificações e Licenciamento Urbano, Lei nº 6.046/2004. O SCM é composto pela Base Cartográfica Municipal e pela Rede de Referência Cadastral Municipal, e está, também, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Importante ressaltar que a Base Cartográfica Municipal é uma das informações que alimentam o WEBGeo¹²⁰ – ferramenta de Geoprocessamento, que tem como principal objetivo disponibilizar geoinformações das diversas áreas da PMG através de uma interface WEB baseada em plataforma de software livre – que entrou em funcionamento em 2006. Tais informações terão como objetivo auxiliar o usuário na obtenção de dados que reflitam a realidade sócioespacial do município, além de possibilitar a visualização da distribuição destas realidades e dos equipamentos urbanos no território.

Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um mecanismo direto de participação popular na gestão da cidade, através do qual a população tem a oportunidade de discutir com a administração local os setores de investimentos do orçamento e as políticas públicas, definindo prioridades orçamentárias.

A Lei nº 4.888, de 13 de março de 1997 institui a participação popular no processo de elaboração orçamentária no município de Guarulhos. O Decreto nº 2.0197 de 05 de março de 1998, dispôs sobre a criação de regiões¹²¹ no Município com vistas à implantação de processo do OP. E em 2000, pelo Decreto nº 20.993, foi instituído o sistema de participação popular no estabelecimento de prioridades a serem contempladas no OP.

O município foi dividido em 22 regiões, a saber: Água Chata; Pq. Jurema; Bom Clima; Bela Vista; Ponte Alta; Lavras; Jd. Adriana; Jd. Cumbica; São João; Tranqüilidade; Jd. Leblon; Presidente Dutra; Pq. Uirapuru; Cidade Tupinambá; Continental; Gopoúva; Bonsucesso; Ponte Grande; Taboão; Recreio São Jorge; Cidade Jd. Cumbica; Cocaia, e Vila Rio. Em cada uma das regiões são realizadas as Plenárias Regionais e a população indica seus representantes para o Conselho do Orçamento Participativo e para os Fóruns Regionais.

As decisões do OP são tomadas em plenárias, onde a população discute com a administração as prioridades para o investimento do dinheiro público do interesse da maioria. Também nas plenárias, a Prefeitura presta contas das obras e serviços realizados. Nas plenárias regionais, são apresentados nove temas, para que um deles seja escolhido como prioritário para aquela Região, quais sejam: Assistência Social; Desenvolvimento Econômico, Geração de Emprego e Renda; Esporte, Cultura e Lazer; Educação; Habitação e Regularização Fundiária; Infraestrutura; Saúde; Segurança, e Transportes.

Segundo o regimento interno do OP, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo é o “instrumento de controle e planejamento das ações da Prefeitura, tendo por finalidade propor, fiscalizar e decidir o Orçamento da Cidade”, conforme previsto na Lei Orgânica do Município. O Conselho Municipal do OP é composto por representantes do Governo Municipal e da Sociedade Civil e possui instâncias deliberativas e de apoio.

¹²⁰ Esta ferramenta de prestação de serviço de utilidade pública reforça o dever da Prefeitura em promover a democratização da informação. Além disso, possibilita a integração das informações de várias produzidas por diversos órgãos da PMG num único ambiente da WEB, consolidando o uso da informação como ferramenta de administração pública. O WEBGeo está disponível no site www.guarulhos.sp.gov.br, acessado em dezembro de 2010.

¹²¹ Segundo o Decreto, as regiões teriam finalidade exclusiva de promover a implantação de processo de participação popular na elaboração do Orçamento, previstos na Lei nº 4.888, de 13 de março de 1997.



Desde sua implantação, a participação da população nas plenárias do OP vem aumentando. Segundo dados fornecidos pela PMG, em 2009 estiveram presentes 11.928 pessoas. Nas Plenárias Regionais ocorridas em 2003, o tema mais votado foi “Infraestrutura”, seguido de “Habitação e Regularização Fundiária” e “Saúde”. Em 2005, o mesmo quadro de reivindicações por temas repetiu-se. Nas plenárias realizadas em 2007, a “Infraestrutura” segue sendo o tema mais votado, seguido pela “Saúde” e “Esporte, Cultura e Lazer”¹²². Dentre as ações mais realizadas de 2005 a 2008, está a pavimentação de ruas, inclusive por esquema de mutirões, e a implantação de equipamentos públicos.

De maneira geral, a demanda do OP no campo da habitação diz respeito à dotação de infraestrutura nos bairros e regularização de núcleos e loteamentos irregulares. Segundo a PMG, a primeira vem sendo atendida pelos projetos habitacionais implementados no Município, através do trabalho conjunto das secretarias municipais de Habitação, de Obras, de Serviços Públicos e do SAAE. Neste sentido, o Município conta com um grande volume de recursos financeiros acessados através de convênios do Governo Federal, o que não diminui a importância das ações pontuais na área de infraestrutura promovidas com recursos próprios. Os projetos habitacionais implementados no Município, através de convênios do Governo Federal, também visam a regularização fundiária de núcleos e loteamentos irregulares. Além destas ações mais estruturadas a PMG atua como agente conciliador entre as partes das ações de reintegração de posse de áreas passíveis de regularização jurídica.

Conferência Municipal da Cidade

O Plano Diretor, Lei nº 6.055/2004, estabelece a realização da Conferência Municipal da Cidade, prevendo a participação de representantes do Executivo, do Legislativo, de órgãos técnicos, de entidades culturais, comunitárias, sindicais, religiosas, empresariais, sociais e associativas em geral, ocorrendo, no mínimo, a cada quatro anos. Os objetivos desta Conferência são: avaliar o desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade e sugerir condutas; avaliar a aplicação e os impactos da implementação das normas contidas no Plano Diretor e em outras leis complementares ou afins e sugerir o seu aperfeiçoamento; debater e sugerir sobre as prioridades adotadas ou a adotar; fazer proposições que objetivem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (Art. 123 da Lei nº 6.055/2004).

As conferências municipais da Cidade realizaram-se anos 2005, 2007 e 2009, tendo como um dos temas à questão habitacional no município. Entre as definições, importantes na área de habitação, aprovadas na última conferência realizada em novembro de 2009, estão: i) formação do Conselho da Cidade, respeitando a participação popular de maneira ampla e democrática; ii) estabelecimento do prazo de quatro anos para implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, com financiamento de estudos necessários; iii) criação de plano gestor estratégico com participação ampla da população; iv) ação punitiva do Ministério Público para combater a implantação de loteamentos clandestinos e irregulares; v) utilização de energia renovável e gestão sustentável dos resíduos na construção de HIS; vi) incremento da ação do Estado, através da destinação do ICMS, para a

¹²² Dados obtidos na página oficial da PMG – www.guarulhos.sp.gov.br

promoção da regularização fundiária de loteamentos de interesse social e novos programas habitacionais; e vii) construção da estação do TAV (Trem de Alta Velocidade) no território de Guarulhos, *de forma harmônica com seu entorno.*

Conferência Municipal de Habitação de Guarulhos

O Decreto nº 27.261 de 09 de fevereiro de 2010, convocou a 1ª Conferência Municipal de Habitação de Guarulhos, realizada entre os dias 12 e 14 de março de 2010, sob coordenação da Secretaria de Habitação, tendo como objetivo deliberar as diretrizes para o Plano Municipal de Habitação.

O tema da 1ª Conferência foi “Habitação e Desenvolvimento com Sustentabilidade”. Esse se dividiu em quatro subtemas: Habitação de Interesse Social e Sustentabilidade; Diretrizes Políticas e Desenvolvimento Sustentável para a Política Municipal de Habitação; Regularização Fundiária Sustentável, e Financiamento Público e Controle Social (Art. 2º do Decreto nº 27.261/2010).

O Artigo 7º deste Decreto estabelece paridade entre seus participantes, sendo a Conferência integrada por representantes da Sociedade Civil, de Movimentos de Moradia e do Poder Público. O sistema de representatividade adotado foi o de delegados, sendo cem (100) dos órgãos da administração municipal, cinquenta (50) da sociedade civil e cinquenta (50) dos movimentos de moradia, todos com direito a voz e voto. Os participantes que não foram inscritos como delegados participaram apenas com direito a voz.

No Diário Oficial de 13 de abril de 2010 foi publicado o Relatório da 1ª Conferência Municipal de Habitação de Guarulhos. Apresentaremos a seguir as propostas aprovadas pelos eixos temáticos ou subtemas, entendendo que estas devem ser oportunamente consideradas durante a elaboração da Etapa III deste PLHIS.

1) Habitação de Interesse Social e Sustentabilidade:

- Priorizar, na elaboração, contratação, efetivação de parcerias ou convênios para edificação de Unidades Habitacionais de Interesse Social – UHIS’s, demanda fechada de famílias em áreas de risco, reservando UHIS’s (Unidades Habitacionais de Interesse Social) para as famílias notificadas pela Defesa Civil como risco iminente, mas que estão fora das demandas das áreas destinadas a projetos elaborados pela Secretaria de Habitação.
- Adotar novas tecnologias construtivas nos empreendimentos habitacionais.
- Implantação de conjuntos habitacionais e urbanização de favelas com diversidade de tipologias habitacionais de acordo com as características do local e da comunidade.
- Que as licitações da administração direta e indireta sejam feitas por técnica e preço com o objetivo de melhorar a qualidade das edificações e não apenas para definir os vencedores.
- Promover loteamentos de interesse social pelo poder público em parceria com entidades sem fins lucrativos.
- Produção de unidades habitacionais de interesse social proporcionais ao déficit por faixa de renda.



- Os projetos de interesse social ou de empreendimentos a serem elaborados para habitação, com controle social, deverão prever a sustentabilidade com: (i) incentivo a sistemas construtivos voltados para o reuso dos recursos hídricos com a construção de reservatórios para captação de águas de chuva; (ii) programa de eficiência energética com o uso de sistema alternativo sustentável de energia renovável (aquecedor solar nas habitações de interesse social, luminárias com leds); (iii) incentivo às construções que respeitem as normas ambientais, destinando e ampliando áreas verdes, com o uso racional dos recursos naturais, compensando-as com a redução de taxas e impostos; e (iv) medidas para garantir áreas para a implantação de unidade de recepção de resíduos recicláveis.
- O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social deve prever ações de redução gradativa para os próximos 5 anos – 25% do déficit; para os próximos 10 anos – 50% do déficit; para os próximos 15 anos – 75% do déficit; para os próximos 20 anos – 100% do déficit.
- O Poder Público, junto com o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, deverá desenvolver capacitações em parcerias com as entidades (universidades, institutos etc) para os membros dos movimentos de moradia e da sociedade civil.
- Que nas licitações e nos contratos para execução de Unidades Habitacionais de Interesse Social (UHIS's), seja inserida cláusula contratual prevendo a responsabilidade, por período determinado, da empresa contratada na manutenção das UHIS's a prefeitura.
- A Conferência Municipal de Habitação será realizada a cada 2 anos e antecederá, em 4 meses, no mínimo, a etapa municipal da Conferência das Cidades.

2) Diretrizes Políticas e Desenvolvimento Sustentável:

- Destinar recursos no Orçamento Municipal suficientes para a construção de, no mínimo, 2 mil unidades/ano.
- Revisão do Plano Diretor de Guarulhos com a participação dos segmentos da sociedade civil organizada, detalhando os instrumentos urbanísticos previstos na Lei do Plano, a localização das áreas onde serão aplicados esses instrumentos e as propostas de leis específicas para cada caso, com prazos definidos para a execução de cada etapa.
- Continuidade política para consolidar o Sistema de Planejamento Habitacional, assegurando o processo participativo, por meio de lei e decreto com os seguintes elementos mínimos: (i) Política Municipal de Habitação; (ii) Plano Municipal de Habitação; (iii) Conselho e Fundo; (iv) Secretaria; (v) Sistema de Planejamento Participativo.
- Concretizar a Lei de ZEIS's (Zonas Especiais de Interesses Social) com a implementação de novas áreas que há mais de 10 anos não estão sendo utilizadas e estão sem conservação (com devidos laudos técnicos).
- Garantir a liberação de recursos para diagnóstico físico, fundiário e social antes dos financiamentos para projetos nas áreas ocupadas irregularmente.
- Articulação entre a Secretaria de Habitação e a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, com intermediação da Secretaria Municipal de Assuntos de Segurança

Pública, no intuito de utilizar mão de obra dos presos do regime semi-aberto na construção de unidades habitacionais de interesse social no município de Guarulhos.

- Implantação de políticas públicas destinadas à população de rua e egressos de sistema prisional.
- Estabelecer diretrizes políticas de habitação voltadas para o idoso, incluindo este segmento social no Plano Diretor Municipal.
- Priorizar, na política municipal de habitação, as mulheres em situação de violência doméstica e de abrigo no aguardo de moradia, e as mulheres negras chefes de família.
- Criar banco de terras e implementar os instrumentos de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Guarulhos para se ter estoque de áreas.

3) Regularização Fundiária Sustentável:

- Adequação e criação de legislação municipal que envolva as questões urbanísticas e fundiárias do município, de acordo com leis federais e estaduais, através de grupo técnico com a representação da sociedade civil, do Poder Público e do movimento de moradia.
- Criar mecanismos para ampliação do financiamento público para regularização fundiária.
- Buscar interlocução com os cartórios de registros de imóveis para viabilizar a regularização fundiária dos núcleos habitacionais e loteamentos irregulares e clandestinos.
- Criar instrumentos que evitem novas ocupações em áreas públicas onde houve remoção.
- Promover encontros entre os municípios para discussão de regularização fundiária de interesse social, com a participação dos cartórios de registro de imóveis e do Ministério Público.
- Regularizar os instrumentos do Estatuto das Cidades já previstos no Plano Diretor.
- Estabelecer convênio com o Ministério Público e a Defensoria Pública para implantação de medidas relacionadas com processos de regularização fundiária, adotando estratégias específicas para cada caso.
- Cobrar dos loteadores e proprietários, na justiça, de acordo com a Lei 6.766/79, os recursos gastos para regularização dos loteamentos.
- Aplicação do Plano Diretor para urbanização de favela, por meio dos mutirões populares, destinando recursos técnicos e financeiros mediante parcerias com entidades públicas e privadas, garantindo moradia a todas as mulheres vítimas de violência ou egressas do sistema prisional.
- O Conselho Municipal de Habitação criará comissão técnica da área de Direito, Arquitetura, Engenharia, registradores e corretores de imóveis, com o objetivo de agilizar o processo de regularização fundiária.

4) Financiamento Público e Controle Social:

- O Conselho Municipal de Habitação deverá realizar, semestralmente, plenárias de prestação de contas à sociedade e criar mecanismos periódicos de disponibilização de informações sobre suas decisões.



- A Prefeitura Municipal deverá cobrar preço público dos moradores residentes em terras públicas já com título de posse, cujo valor será repassado ao Fundo Municipal de Habitação.
- Financiamento pelo Poder Público de urbanização de favelas (áreas públicas ainda não adensadas) em sistemas de mutirão e autogestão com assessoria técnica da Secretaria de Habitação.
- Redução do valor do imóvel à medida em que as parcelas forem antecipadas.
- A Secretaria de Habitação deverá, em suas áreas de atuação, identificar e priorizar a inclusão de famílias vulneráveis economicamente que gerem até 1 salário mínimo de renda nos programas municipais de geração de emprego e renda.
- Criar taxa, definida em lei, sobre os empreendimentos de alto padrão, com base no índice CUB (Custo Unitário Básico) do SindusCon (Sindicato da Indústria da Construção Civil), e que esta taxa seja destinada ao FMH (Fundo Municipal de Habitação) para investimento em habitação de interesse social.
- Criar Empresa Pública para a construção de habitações de interesse social e que a mesma seja administrada pelo Poder Público, juntamente com a sociedade civil organizada.
- Ampliar a composição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, a fim de garantir a participação da população no controle social.
- Destinar do Orçamento Municipal recursos para o Fundo Municipal de Habitação. Revogar a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) de habitação que não está sendo utilizada para moradia de interesse social.

Na Plenária Final foram apresentadas e aprovadas algumas moções para encaminhamento aos órgãos competentes ou responsáveis:

- Moção nº 1, ao Tribunal de Justiça: Para a instalação de uma Vara Especializada em Questões Fundiárias na Comarca de Guarulhos.
- Moção nº 2, à Secretaria de Habitação: Para a inclusão de reserva nas ZEIS's para agricultura urbana e familiar, assegurando a geração de renda e sustentabilidade para famílias em situação de vulnerabilidade.
- Moção nº 3, à Secretaria de Assuntos Jurídicos: Para que todas as intervenções de reintegrações ou demolições de casas sejam antecedidas de reuniões com os representantes dos Conselhos da Cidade, principalmente com os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e de Habitação.
- Moção nº 4, 5 e 6 ao Sr. Prefeito: (i) Para que haja aumento nos recursos destinados ao aluguel social, para atender maior número de famílias atingidas pelas enchentes ou que estão em situação de risco e desmoração; (ii) Para que seja cumprida pela administração pública a Lei Federal nº 4950-A/66, que trata do piso salarial dos arquitetos e dos engenheiros, valorizando assim os seus servidores; e (iii) Para que enfatize a importância de debater as dificuldades de acesso à moradia dos segmentos egressos do

sistema prisional, pessoas em situação de rua e adolescentes em medida sócio educativa (internação) e suas respectivas famílias.

- Moção nº 7, à Marcha Mundial das Mulheres: De apoio à 3ª Ação Internacional da Marcha Mundial das Mulheres 2010, pela proposta de debates e reflexão para a construção de propostas concretas de ação quanto às políticas públicas relacionadas à Autonomia Econômica das Mulheres, Bens Comuns e Serviços Públicos, incluído o direito à moradia, paz e desmilitarização e Violência contra as Mulheres.

Algumas moções foram apresentadas e aprovadas nos eixos temáticos, são elas:

Eixo 1 de Habitação de Interesse Social e Sustentabilidade:

- Moção nº 1, à Secretaria de Habitação: Impedir que pessoas adquirentes de unidade habitacional voltem para áreas de encostas, áreas de risco, dando a documentação de posse ao término do pagamento do imóvel.

Eixo 2 de Diretrizes Políticas e Desenvolvimento Sustentável:

- Moção nº 1, à CDHU: Não permitir legalmente e na prática a comercialização e a transferência das unidades recebidas da CDHU, sob pena de perda total dos direitos sobre a unidade.
- Moção nº 2, à Secretaria de Habitação: O que vai fazer com os projetos que não foram concluídos, a exemplo da Vila Flórida (área de lazer e de esporte que consta no projeto)?
- Moção nº 3, ao Tribunal de Justiça: Criação de Vara Especial específica para julgar as ações da regularização fundiária.

Eixo 4 de Financiamento Público e Controle Social:

- Moção nº 1, 2 e 3, à Secretaria de Habitação: (i) realização de reuniões com o Conselho de Habitação e o Conselho Municipal e Gestor da Saúde para incentivo de melhor saúde e moradia; (ii) que nos empreendimentos de urbanização sejam preservadas as áreas de comércio e de armazenamento de recicláveis existentes dentro da comunidade; e (iii) ampliar o percentual de 20% para 40% na contratação de mão de obra especializada de trabalhadores locais (pedreiros, carpinteiros, eletricitas, encanadores e outros) nos empreendimentos de construção civil do PAC.

Conselho e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Através da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, nº 6.253/2007, foi instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) em Guarulhos, com caráter deliberativo e consultivo, e composição paritária formada pelo Poder Executivo Municipal e sociedade civil.

A composição do CMDU foi definida pela Lei nº 6.308/2007, que regulamentou o Conselho, sendo formado por 16 (dezesesseis) membros — 8 (oito) do governo municipal e 8 (oito) da sociedade civil com seus respectivos suplentes.

O Conselho assume as seguintes competências: (i) debater a política de desenvolvimento urbano do município; (ii) acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões



relativas à sua aplicação; (iii) debater e emitir parecer sobre proposta de alteração no Plano Diretor, na Lei de Zoneamento e no Código de Edificações e Licenciamento Urbano, bem como propor normas gerais de direito urbanístico; (iv) articular as ações dos Conselhos Municipais vinculados à política urbana, visando a integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico e cultural e uso do solo para a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; (v) acompanhar o planejamento e a política de desenvolvimento urbano do município; (vi) debater, propor diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU); (vii) criar câmaras técnicas; elaborar e aprovar seu regimento interno (Art. 2º da Lei nº 6.308/2007).

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), criado pelo Plano Diretor de 2004, também é regulamentado pela Lei nº 6.308/2007. Esse tem como finalidade oferecer suporte financeiro aos programas e ações relacionados ao desenvolvimento urbano da cidade de Guarulhos. Os recursos do Fundo serão aplicados tendo em vista a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, no que couber.

O gestor do FMDU, conforme previsto no Artigo 14 Lei nº 6.308/2007, será o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Conselho e Fundo Municipal de Habitação

O Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) foram criados pela Lei nº 4.704/1995 (alterada pela Lei nº 6.539/2009), que estabeleceu a Política de Habitação Municipal (PMH). O FMH foi instituído com a finalidade de dar apoio e suporte financeiro à consecução da Política de Habitação Municipal e o CMH como órgão gerenciador, de caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação da mesma.

O Fundo e o Conselho Municipal de Habitação foram posteriormente regulamentados pela Lei nº 6.248/2007 e suas alteradoras subsequentes — nsº 6.477/2008 e 6.539/2009.

Além da responsabilidade de supervisionar o Fundo Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação assume as seguintes competências: (i) participar da elaboração e fiscalizar a implementação e o desenvolvimento dos programas da política habitacional de interesse social, sugerindo suas estratégias e prioridades; (ii) acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados; acompanhar e fiscalizar os programas e projetos; (iii) auxiliar no estabelecimento de limites máximos de financiamento para os programas habitacionais, a título oneroso ou a fundo perdido; (iv) participar da elaboração de planos de aplicação dos recursos para habitação oriundos dos governos federal, estadual e municipal ou repassados por meio de convênios firmados com órgãos internacionais; fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais; (v) constituir, quando necessário, grupos técnicos e/ou comissões especiais para o desempenho de suas funções; (vi) estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano; (vii) possibilitar ampla informação sobre temas e questões atinentes à política

habitacional à população e às instituições públicas e privadas; (viii) convocar a Conferência Municipal de Habitação; (ix) articular com as demais instâncias de participação popular do Município; (x) definir os critérios de atendimento com base nas diferentes realidades e problemas habitacionais do Município, e (xi) elaborar, aprovar e emendar o seu regimento interno (Art. 3º da Lei nº 6.248/2007).

O CMH tem composição paritária, com representantes do Poder Público e da Sociedade Organizada, sendo ao todo nomeados dezesseis membros. Os oito representantes do Poder Público se dividem em dois da Secretaria de Habitação e um de cada uma das Secretarias de Obras e Serviços Públicos¹²³; de Desenvolvimento Urbano; de Meio Ambiente; de Finanças; de Assistência Social e Cidadania, e da PROGUARU. Os outros oito membros são representantes da Sociedade Civil Organizada, da categoria profissional de engenheiros e arquitetos; da entidade sindical dos trabalhadores da construção civil; da entidade de corretores de imóveis; da entidade, da associação ou do sindicato patronal da cadeia produtiva da indústria da construção civil — um representante de cada entidade e categoria — e quatro representantes das entidades comunitárias e das organizações populares participantes das políticas públicas de habitação.

O Fundo Municipal de Habitação está sob administração e gerência da Secretaria de Habitação e supervisão do Conselho Municipal de Habitação, ficando, desta forma, a aplicação dos seus recursos sujeita às diretrizes e normas da Secretaria, mediante aprovação do CMH (Arts. 7º e 8º da Lei nº 6.248/2007). Constituem-se receitas do FMH: (i) dotações orçamentárias próprias; (ii) recebimento de prestações decorrentes de financiamentos de programas habitacionais; (iii) doações, auxílios e contribuições de terceiros; (iv) recursos financeiros oriundos dos governos federal e estadual e de outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de convênios; (v) recursos financeiros oriundos de organismos internacionais de cooperação, recebidos diretamente ou por meio de convênios; (vi) aporte de capital decorrente da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas em lei específica; (vii) rendas provenientes da aplicação de recursos no mercado de capitais; recursos arrecadados provenientes de valores de concessão, bem como de venda de imóveis municipais e de contrapartida; outras receitas (Art. 9º da Lei nº 6.248/2007).

Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CGFMH) foi criado em 2007, pelo Decreto nº 24.921, para administrar e gerenciar o FMH. Na definição de sua composição, dada pelo Decreto, não há obrigatoriedade de paridade, sendo composto por um total de seis membros: o Titular da Secretaria de Habitação; dois membros indicados pelo titular da Secretaria de Habitação, e três membros do Conselho Municipal da Habitação (Comissão Executiva do Conselho).

É competência do CGFMH “administrar e promover o cumprimento da finalidade do Fundo Municipal de Habitação; definir, revisar e dar publicidade às normas e critérios referentes à apreciação dos projetos habitacionais; avaliar a execução dos projetos habitacionais aprovados; estabelecer

¹²³ A Secretaria de Obras e Serviços Públicos foi dividida em duas secretarias em 2009.



normas e diretrizes para a gestão do fundo; elaborar e aprovar as pautas das reuniões; conceder licenças que não serão computadas como ausências de seus membros, sempre que houver motivo justificável; submeter, anualmente, à apreciação do Prefeito Municipal, relatório das atividades desenvolvidas pelo Fundo Municipal de Habitação, instruído com a prestação de contas da gestão, acompanhado da documentação comprobatória, sem prejuízo da submissão a outros instrumentos de controle financeiro, genericamente instituído para a administração pública; elaborar seu regimento interno” (Art. 19 do Decreto nº 24.921/2007).

Segundo o mesmo decreto, os recursos do FMH serão aplicados “na aquisição de áreas de terra destinadas aos programas de habitação de interesse social, inclusive em procedimentos expropriatórios; na aquisição de material de construção para edificação ou reforma de moradia própria e para obras complementares ou auxiliares, visando à melhoria de vida dos hipossuficientes do Município; nos financiamentos de imóveis para moradia própria; na contratação ou execução de obras ou serviços necessários ao desenvolvimento de programas habitacionais, incluídas nestas obras de urbanização ou reurbanização de favelas; projetos de habitação popular de entidades comunitárias regularmente constituídas (Associações, Cooperativas ou similares); e em outros projetos previstos nos programas de acordo com as diretrizes e normas da Secretaria de Habitação” (Art. 23 do Decreto nº 24.921/2007).

Conselho Gestor de Zona Especial de Interesse Social

A Lei nº 6.253 /2007, de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, define que quando da regulamentação de cada Zona Especial de Interesse Social seja constituído um Conselho Gestor. O Conselho Gestor da ZEIS terá por incumbência o acompanhamento e a fiscalização da implementação do Plano de Urbanização. Esse terá composição paritária entre os membros do Executivo e da sociedade civil, garantindo-se a presença de associação representante de moradores da área, quando houver (Parágrafo 2º do Art. 35 da Lei nº 6.253/2007). Segundo exemplo de regulamentações de ZEIS já aprovadas, o Conselho foi composto por seis membros, sendo três representantes do Poder Executivo e três representantes da sociedade civil.

Movimentos organizados por moradia

Os movimentos organizados por moradia no município de Guarulhos ganham força nos meados da década de 1970, tendo 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 ocupadas¹²⁴. Algumas situações de irregularidade, no entanto, foram ocasionadas pela venda de lotes em loteamentos clandestinos e irregulares.

¹²⁴ Segundo os representantes do Movimento Nacional de Luta por Moradia, Movimento de Luta por Moradia, e do Movimento Paulo Canarin, em reunião realizada em 18/08/2010 na Secretaria de Habitação, no âmbito das reuniões bilateral de elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional.

No que trata das reivindicações por regularização fundiária, esta se dá, prioritariamente, no sentido de garantir a urbanização, acarretando melhorias nas favelas, com implantação de infraestrutura, água e luz domiciliar, bem como pavimentação e drenagem.

A relação entre o Poder Público Municipal e os Movimentos Organizados por Moradia intensifica-se a partir de 1987, quando, fruto da mobilização popular — articulada principalmente por meio do Centro do Trabalhador para Defesa da Terra “Paulo Canarin” e lideranças locais —, foi sancionada a lei municipal¹²⁵ que permitiu a desafetação pela Prefeitura de 65 áreas públicas ocupadas e a “Concessão de Direito Real de Uso” – CDRU para as famílias moradoras, além de possibilitar que área pudesse ser inserida em projetos de urbanização. Cabe ao poder público, no sentido de fortalecimento da gestão democrática, atuar no apoio à organização comunitária.

Atualmente a pauta dos movimentos passa pela garantia da segurança da posse, impedindo ações reintegratórias; reivindicação da regulamentação e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor, para efetivar a função social da terra; promover parceria com o órgão público na indicação de demanda quanto da elaboração de produção pública de HIS; e que esta demanda considere a priorização das famílias com renda de 0 à 1 salário mínimo; e garantir o acesso não só à unidade habitacional mas à urbanização das áreas, entendendo que os equipamentos (como transporte, escolas, creches, parque, fontes de renda, etc) dão suporte à vida urbana¹²⁶.

Entre as principais entidades atuantes na luta por moradia Município, identificou-se o Movimento Paulo Canarin, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e o Movimento de Luta por Moradia (MLM), e o More Bem — estes representados no CMH —, bem como a atuação das cooperativas habitacionais e associações por moradia.

No que se refere à produção de novas habitações, o Movimento Nacional de Luta por Moradia informa que é o único movimento de Guarulhos que está apto a receber recursos diretamente da Caixa Econômica Federal.

A partir de 1996, o Programa de Parceria com Associações e Cooperativas da CDHU promoveu 13 empreendimentos no município de Guarulhos através da modalidade de mutirão (sendo que apenas quatro deles foram realizados em sua totalidade), conforme convênio original entre a CDHU e as Associações requerentes. Este Programa é importante para a organização das entidades, por contar com a participação dessas em todo o processo — desde a indicação do terreno até a implantação do condomínio.

Quatro associações concluíram o projeto previsto, totalizando a construção de 440 novas unidades habitacionais, são elas: Associação de Construção Comunitária por Mutirão de Guarulhos (2 empreendimentos); União Comunitária de Assistência ao Povo de Cidade Patriarca; e Associação Sociedade Amigos da Vila Nitro Operária e Adjacentes.

¹²⁵ Lei nº 3.283/1987, referenciada anteriormente neste capítulo.

¹²⁶ Texto elaborado considerando declarações dos participantes da reunião com representantes dos Movimentos Organizados por Moradia, realizada em 18/08/2010 na Secretaria de Habitação, no âmbito das reuniões bilateral de elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional



Outras nove associações não tiveram seus empreendimentos concluídos, porém esses foram parcialmente realizados. Das 1.300 unidades previstas, não se tem ao certo o número produzido. As entidades envolvidas nesses convênios são: Movimento dos Sem Terra Urbanos de Itaquaquecetuba; Movimento dos Sem Terra Urbano da Região Leste Grande São Paulo (5 empreendimentos); Solidariedade Santa Terezinha (POOL); Movimento de Sem Terra Urbano de Guarulhos (2 empreendimentos).

No Relatório Sintético das Ações do Movimento Nacional de Luta pela Moradia em Guarulhos¹²⁷, que permite identificar algumas formas de atuação e organização dos movimentos em Guarulhos, constam como ações: produção de HIS, através de parcerias com o Governo do Estado e Caixa para acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, e ainda no PMCMV em parceria com a Prefeitura; atuação em mediação de conflitos e regularização fundiária por usucapião. Cabe ao MNLM trabalho de assistência técnica e jurídica, conforme o caso.

¹²⁷ O Relatório foi entregue por representantes do MNLM em 26/10/2010, no âmbito das reuniões bilateral de elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional.

5. Atuação do Poder Público no Setor Habitacional de Guarulhos

Segundo o Ministério das Cidades, a elaboração pelos municípios dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tem entre seus objetivos específicos viabilizar recursos financeiros para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação de investimentos habitacionais que garantam dignidade às pessoas, em especial, às famílias de baixa de renda¹²⁸. Assim, entende-se que o PLHIS deva apoiar às ações de planejamento e gestão na área habitacional, de forma a potencializar programas, ações e recursos, com a identificação das interfaces de ação no território realizadas pelos três níveis de governo, em especial aquelas destinadas a atender famílias de baixa de renda.

No intuito de subsidiar as ações futuras para o setor habitacional de Guarulhos, este capítulo apresenta um panorama da atuação do poder público, nas instâncias Federal, Estadual e Municipal de Governo, destacando as parcerias e convênios firmados entre eles, através de seus Programas Habitacionais.

5.1 Atuação Pública na Instância do Governo Federal

Como apresentado no primeiro capítulo deste diagnóstico, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal iniciou o processo de implementação e estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), principal instrumento da Política Nacional de Habitação (PNH), ampliando sobremaneira a diversidade de recursos, onerosos e não onerosos, a serem acessados por agentes públicos e privados, estaduais e municipais.

Dentro deste panorama, serão apresentados a seguir os convênios firmados através dos Programas Habitacionais do Governo Federal, organizados em quatro tópicos, quais sejam: i) Dados Gerais dos Convênios do Governo Federal; ii) Programas Habitacionais do Governo Federal realizados em Guarulhos; iii) Programas Habitacionais do Governo Federal em andamento e previstos em Guarulhos; e iv) Síntese dos Programas Habitacionais do Governo Federal em Guarulhos.

5.1.1 Dados Gerais dos Convênios do Governo Federal

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 urbanização 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, a parceria com o Governo Federal se torna imprescindível para viabilização das mesmas.

¹²⁸ Manual para Apresentação de Propostas para a Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social - Exercícios 2008/2011. Disponível em www.cidades.gov.br acessado em setembro 2010.

Desde o ano de 1996 até Julho de 2010, o Município alavancou aproximadamente R\$ 240 milhões em recursos conveniados junto ao Governo Federal (considerando todos os Ministérios)¹²⁹. Deste total, aproximadamente 75%, equivalente à cerca de R\$ 160 milhões, se referem aos desembolsos de repasse do Governo Federal e 25%, equivalente à cerca de R\$ 57 milhões, são relativos à contrapartida da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Neste mesmo período, segundo dados da Controladoria Geral da União, 48% dos recursos liberados pelo Governo Federal foram disponibilizados através de convênios junto ao Ministério das Cidades, o que equivale à cerca de 115 milhões, distribuídos em 49 convênios que pressupõe interface com a questão habitacional e de desenvolvimento urbano do município.

Dentre esses, os 37 convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Guarulhos e o Ministério das Cidades, no período citado¹³⁰, foram organizados, neste Diagnóstico, segundo três temáticas de atuação: Produção Habitacional e Urbanização; Desenvolvimento Urbano e Implantação de Infraestrutura; e Desenvolvimento Institucional.

A partir dos dados do Portal da Transparência, pode ser feita a análise refere à distribuição dos recursos por modalidade, onde observa-se que 82,5% dos recursos (cerca de R\$ 185 milhões) se destinaram a Produção Habitacional e Urbanização, enquanto 17% (cerca de R\$ 37,5 milhões) foram utilizados em ações de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, e apenas 0,5%, (cerca de R\$ 1 milhão) foram empregados em ações de Desenvolvimento Institucional.

Cabe aqui ressaltar que os dados, apresentados na tabela abaixo, encontram-se disponíveis no Portal da Transparência e são de responsabilidade da Controladoria Geral da União. Os registros internos da Prefeitura Municipal de Guarulhos, apresentarão, ainda, alguns convênios firmados junto a outros Ministérios, que não o das Cidades; e alguns que constam ainda como previstos junto ao órgão municipal, não estando ainda atualizados no referido site. Isso, no entanto, poderá ser checado quando verificarmos os convênios entre o Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Guarulhos realizados, em andamento e previstos, apresentados de maneira detalhada no próximo tópico.

¹²⁹ Fonte: Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal, 2010. Disponível em www.portaltransparencia.gov.br – acessado em agosto de 2010.

¹³⁰ As informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal abrangem o período entre 1996 e 2010, porém não foi identificado nenhum convênio com o Ministério das Cidades (órgão criado em 2003) anterior a 1999.

Tabela 5.1: Convênios da Prefeitura Municipal de Guarulhos e o Ministério das Cidades, por Tipo de Intervenção, desde 1999 a 2010

Produção Habitacional e Urbanização						
Objeto do Convênio	Órgão Concedente	Vigência (início e fim)	% Liberada	Contrapartida Municipal (R\$)	Conveniada (R\$)	Total do investimento (R\$)
Urbanização Integrada de Favelas - Saneamento Integrado	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	05/09/2007 a 15/12/2010	50	13.747.807,72	54.153.621,90	67.901.429,62
Urbanização Integrada de Favelas do Entorno da Cidade Satélite Industrial	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	17/10/2007 a 15/12/2010	57	7.591.171,12	31.357.391,77	38.948.562,89
Urbanização Integrada de Favelas com Abertura de Sistema Viário de Circulação - Acesso ao Núcleo Abastecimento Água Esgoto	Caixa Econômica Federal - FNHIS	17/10/2007 a 15/12/2010	66	8.229.346,97	22.700.617,61	30.929.964,58
Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários Nacional Credito Extraordinário	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	19/06/2006 a 19/06/2011	100	7.012.738,66	8.287.500,00	15.300.238,66
Habitat/BID - Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	30/12/2004 a 30/05/2010	26	4.100.521,26	11.359.175,44	15.459.696,70
Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	29/06/2006 a 25/02/2011	100	73.125,00	292.500,00	365.625,00
Apoio a Prevenção e Erradicação de Riscos e Assentamentos Precários Nacional	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	26/06/2006 a 31/01/2011	100	47.865,53	234.000,00	281.865,53
Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda - Construção de Habitações Populares Nacional - Autorizado pelo Ofício MCidades N 4471 2005	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	29/12/2005 a 30/06/2011	100	243.750,00	975.000,00	1.218.750,00
Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários Melhoria de Habitações em Assentamentos Precários Guarulhos - Autorizado pelo Ofício MCidades N 7347 2005	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2005 a 20/06/2008	100	48.750,00	243.750,00	292.500,00
Melhoria das Condições de Habitabilidade	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	26/12/2002 a 31/03/2010	100	1.532.453,59	2.800.000,00	4.332.453,59
Melhoria das Condições de Habitabilidade	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	31/12/2001 a 31/12/2004	100	737.772,73	2.208.178,50	2.945.951,23
Melhoria das Condições Habitacionais em Guarulhos	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	21/12/2000 a 30/06/2003	100	94.240,00	210.000,00	304.240,00
Urbanização de Assentamentos Precários Favelas da Cidade Industrial Satélite	Caixa Econômica Federal - FNHIS	31/12/2009 a 31/12/2011	0	2.179.671,37	4.277.025,62	6.456.696,99
Sub Total				45.639.213,95	139.098.760,84	184.737.974,79

Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura						
Objeto do Convênio	Órgão Concedente	Vigência (início e fim)	% Liberada	Contrapartida Municipal (R\$)	Conveniada (R\$)	Total do investimento (R\$)
PAT Prosanear - Saneamento Integrado	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2005 a 20/04/2009	85	2.500.000,00	7.058.090,00	9.558.090,00
PAT- Prosanear - Planos e/ou Projetos	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	02/07/2003 a 02/11/2006	100	1.335.209,32	811.220,00	2.146.429,32
Ações de Infraestrutura Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2007 a 27/03/2011	100	98.620,00	493.100,00	591.720,00
Apoio a Implantação e Ampliação de Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis Sistemas de Drenagem Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	30/06/2006 a 30/06/2010	100	114.123,49	195.000,00	309.123,49
Drenagem Pavimentação Guias e Sarjetas	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2006 a 23/06/2011	20	58.500,00	292.500,00	351.000,00
Apoio a Implantação e Ampliação de Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis - Sistemas de Drenagem Urbana Guarulhos Autorizado pelo Ofício MCidades N 7347 2005	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2005 a 28/08/2010	100	328.545,86	243.750,00	572.295,86
Obras de Infraestrutura Urbana em Municípios de Médio e Grande Porte - Obras de Desenv. Urbano na Região do Novo Trevo de Bonsucesso	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	02/07/2004 a 31/07/2007	100	292.668,90	100.000,00	392.668,90
Apoio a Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano Nacional - Autorizado pelo Ofício MCidades N 4228 2005	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	26/08/2005 a 26/02/2007	100	50.000,00	195.000,00	245.000,00
Implantação ou Melhoria de Infraestrutura Urbana e Equipamentos Comunitários	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	19/12/2003 a 30/08/2005	100	47.953,51	100.000,00	147.953,51
Infraestrutura Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	31/12/2001 a 31/12/2004	100	500.000,00	2.000.000,00	2.500.000,00
Ações de Saneamento Básico	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	05/07/2002 a 30/08/2005	100	251.928,61	100.000,00	351.928,61
Implantação ou Melhoria de Infraestrutura Urbana e Equipamentos Comunitários	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	26/12/2002 a 30/06/2005	100	1.232.250,00	4.929.000,00	6.161.250,00
Implantação ou Melhoria de Infraestrutura Urbana e Equipamentos Comunitários	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	05/07/2002 a 31/07/2005	100	1.028.877,83	3.000.000,00	4.028.877,83
Infraestrutura Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	31/12/2001 a 31/12/2004	100	1.028.877,83	3.000.000,00	4.028.877,83
Ações de Reestruturação Urbana, Interligação de Áreas Urbanas e de Adequação de Vias - ADE	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	31/12/2001 a 31/12/2004	100	45.311,12	150.000,00	195.311,12
Ações de Infraestrutura Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	28/12/2007 a 28/11/2010	0	1.381.197,22	1.086.500,00	2.467.697,22
Implantação ou Melhoria de Infraestrutura Urbana e Equipamentos Comunitários	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	01/08/2008 a 25/07/2011	0	721.377,84	1.482.100,00	2.203.477,84
Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana - Ações de Infraestrutura Urbana em Municípios de SP	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	01/08/2008 a 25/07/2011	0	357.309,73	245.850,00	603.159,73
Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana - Estrada de Nazaré	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	03/09/2008 a 03/09/2010	0	55.225,90	295.300,00	350.525,90
Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana - Ações de Infraestrutura Urbana	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	03/09/2008 a 28/07/2011	0	134.257,00	295.300,00	429.557,00
Sub Total				11.562.234,16	26.072.710,00	37.634.944,16

Desenvolvimento Institucional						
Objeto do Convênio	Órgão Concedente	Vigência (início e fim)	% Liberada	Contrapartida Municipal (R\$)	Conveniada (R\$)	Total do investimento (R\$)
Habitar Brasil/BID - Desenvolvimento Institucional - DI	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	30/12/1999 a 15/12/2009	100	28.000,00	687.457,04	715.457,04
Habitar/BID - Desenvolvimento Institucional - DI	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	21/06/2004 a 31/12/2008	65	1.000,00	70.000,00	71.000,00
Apoio a Elaboração de Planos Habitacionais Elaboração - Etapas 1, 2 e 3	Caixa Econômica Federal - FNHIS	26/12/2007 a 28/12/2010	100	86.360,00	58.640,00	145.000,00
Elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos - Autorizado pelo Ofício MCidades N 2269/2004	Caixa Econômica Federal - Programas Sociais	14/06/2004 a 30/06/2005	100	20.000,00	100.000,00	120.000,00
Sub Total				135.360,00	916.097,04	1.051.457,04

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <http://sp.transparencia.gov.br> acessado em agosto de 2010.



Ainda com base nos dados do Portal da Transparência, o total de recursos repassados pelo Governo Federal ao município de Guarulhos, acumulados até o mês de Julho de 2010, é de cerca de R\$ 197,5 milhões. Desse total, até essa data, 5,45% correspondiam a recursos alocados nas áreas relacionadas aos programas de urbanização, conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 5.2: Repasses do Governo Federal para o Município de Guarulhos acumulado em 2010

Valor total repassado pelo Governo Federal (todos os Ministérios)	R\$ 197.510.059,91 (100%)	
Valor repassado para a área de Saneamento (Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil Habitantes)	R\$ 10.266.312,81	R\$ 10.759.412,81 (5,45%)
Valor repassado para a área de Urbanismo (Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano)	R\$ 493.100,00	

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <http://sp.transparencia.gov.br> acessado em agosto de 2010.

As ações promovidas pelos Programas Habitacionais do Governo Federal no município de Guarulhos nos últimos anos serão apresentadas a seguir, assim como aquelas em andamento e previstas através de convênios com a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado.

5.1.2 Programas Habitacionais do Governo Federal realizados em Guarulhos

A partir da década de 1960, as primeiras ações no setor habitacional no Município foram viabilizadas por Programas Habitacionais do Governo Federal. Essa se deu a partir da instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), atuando na modalidade de financiamento com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo (SBPE).

A produção de novas unidades habitacionais, desse primeiro período, apesar de ter o intuito de atender a população de baixa renda, como no caso dos Conjuntos Habitacionais produzidos pelo BNH e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP), na prática, não cumpriu este objetivo.

Banco Nacional de Habitação – BNH

Segundo Gama¹³¹, com o advento da espacialização da periferia guarulhense em sua porção Leste, algumas intervenções do Estado se fizeram presentes no Município, principalmente, a partir de 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Assim, na década de 1960 foi implantado o primeiro empreendimento habitacional voltado para a população de baixa renda no Bairro Presidente Dutra. O loteamento contava com cerca de 300 casas-padrão financiadas pelo referido BNH, construídas em terrenos de 10 x 25 metros. Aproximadamente 20 anos depois, na década de 1980,

¹³¹ Nilton Gama, 2009 – O Processo de Conformação da Periferia Urbana no Município de Guarulhos: os loteamentos periféricos como (re)produção de novas espacialidades e lugar de reprodução da força de trabalho.

parte do loteamento passou pelo processo de desapropriação para a implantação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto de São Paulo/Cumbica.

Tabela 5.3: Empreendimentos realizados pelo BNH no município de Guarulhos

Empreendimento	Localização	Período	Total de UH
Conjunto Habitacional	Bairro Presidente Dutra	década 1960	300
Total			300

Fonte: GAMA, 2009 - O Processo de Conformação da Periferia Urbana no Município de Guarulhos: os loteamentos periféricos como (re)produção de novas espacialidades e lugar de reprodução da força de trabalho.

Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP

Durante os anos de vigência do Banco Nacional de Habitação (1964 a 1986), destaca-se a atuação do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP), empresa privada sem fins lucrativos criada em 1966 e vinculada ao BNH para prestação de assessoria a cooperativas habitacionais para produção de novas unidades habitacionais.

Operando com recursos próprios e também com recursos repassados por agentes financeiros, o INOCOOP mantém ainda hoje sua atuação na produção habitacional. No município de Guarulhos a empresa entregou um total de 2.128 unidades habitacionais, distribuídas entre 1.784 casas construídas em três empreendimentos na região de Cumbica; e 344 apartamentos construídos em dois em empreendimentos localizados na regional Centro, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 5.4: Empreendimentos realizados pelo INOCOOP no município de Guarulhos

Empreendimento	Tipo de UH		Total de UH
	Casa	Apto	
Cumbica I (CICAP)	565	0	565
Cumbica II (CICAP)	502	0	502
Cumbica III (CICAP)	717	0	717
Campos de Gopoúva	0	256	256
Eloy Chaves	0	88	88
Total	1.784	344	2.128

Fonte: INOCOOP. Disponível no site oficial da entidade <http://inocoop-sp.bbshop.com.br> acessado em agosto de 2010.

Carecem informações precisas quanto ao período de realização desses empreendimentos, em especial dos INOCOOP, bem como quanto à população beneficiada. Porém, tem-se que a produção pública de habitação em Guarulhos durante o período BNH e anos seqüentes não foi numericamente expressiva, considerando o atendimento da população de baixa renda (aquela com renda familiar mensal de até 5 salários mínimos).

Como será constatada mais adiante neste capítulo, a produção da CDHU em Guarulhos, no que se refere à produção habitacional pública, teve maior relevância até meados da década de 1990.

Nesta última década, com o advento da assinatura de convênio entre a Municipalidade e a Caixa Econômica Federal, para a produção de unidades habitacionais pelo Programa de Arrendamento

Residencial (PAR), do Governo Federal, houve um grande acréscimo da oferta para a população de baixa renda¹³².

Também, houve investimentos, através dos programas do Governo Federal, em desenvolvimento institucional e urbanização de áreas precárias dos municípios, com implantação de redes de infraestrutura e mobilidade, construção de equipamentos públicos, execução de obras de contenção nas áreas de risco e regularização fundiária desses locais. Neste sentido, a Prefeitura Municipal de Guarulhos firmou os convênios dentro de outros programas, quais sejam: Morar Melhor; PAT Prosanear; Habitar Brasil/BID; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Apresentaremos, na seqüência, informações detalhadas a este respeito.

Programa de Arrendamento Residencial – PAR

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF), criado pela Lei Federal n° 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, consiste no arrendamento por 180 meses das unidades habitacionais para famílias com renda familiar até R\$ 1.800,00¹³³. Ao final do período de arrendamento, as famílias interessadas têm a opção de adquirir o imóvel.

Segundo André Marinho, gerente nacional de programas habitacionais e arrendamento residencial da Caixa¹³⁴, o PAR foi criado para combater o déficit habitacional brasileiro, analisado em 1995, em estudo da Fundação João Pinheiro. "Percebeu-se, naquele momento, que o déficit estava concentrado principalmente na faixa populacional com renda mensal inferior a cinco salários-mínimos".

Segundo dados do PEMAS, até 2004, 8.761 famílias com este perfil foram inscritas em Guarulhos para aquisição de imóveis pelo PAR. Em atendimento a esta demanda, foram produzidas 4.638 unidades pelo programa. A síntese dos empreendimentos habitacionais promovidos pelo PAR, em Guarulhos está apresentada na Tabela 5.6, que segue.

¹³² Imparato, Ellade. *A Regularização Fundiária em Guarulhos e a Produção de Habitação para a População de Baixa Renda – soluções e dificuldades encontradas*. 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Recife, 2004. Disponível em www.ibdu.org.br

¹³³ Disponível em <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/par.htm> – acessado em setembro de 2010.

¹³⁴ Revista Construção Mercado, 2009. Disponível em <http://revista.construcaomercado.com.br> – acessado em outubro de 2010.



Tabela 5.5: Empreendimentos realizados através do Programa de Arrendamento Residencial - PAR no município de Guarulhos

Empreendimento	Endereço	Localização	Período	Total de UH
PAR Cidade Brasília	Rua Branquinha	Cidade Parque Brasília	Até 2003	160
PAR Condomínio Nova Petrópolis I	Rua Mª Isabel Rezende	Jd. Cumbica		180
PAR Condomínio Nova Petrópolis II	Rua Mª Isabel Rezende	Jd. Cumbica		180
PAR Residencial Papa João Paulo I	Av. Papa João Papa I	Bonsucesso		200
PAR Residencial Esperança	Av. José Miguel Ackel	Vila Izabel - Pimentas		90
Subtotal até 2003				810
PAR Araucária	Av. Armando Bei	Bonsucesso	Entre 2003 a 2005	200
PAR Residencial Maria Dirce I	Rua Jacinto	Jardim Maria Dirce		140
PAR Parque Jurema II	Av. Jurema	Bonsucesso		200
PAR Residencial Maria Dirce II	Rua Jacinto	Jardim Maria Dirce		180
PAR Topázio	Estrada do Sacramento	Vila Maria de Lourdes		118
PAR Ametista	Estr. do Sacramento	Vila Maria de Lourdes		138
PAR Parque Jurema I	Av. Jurema	Bonsucesso		200
PAR Morais Filho (PAR Venâncio Aires C)	Av. Venâncio Aires	Parque Uirapuru		140
Subtotal desde 2003 até 2005				1.316
PAR Residencial Maria Dirce III	Rua Jacinto	Jardim Maria Dirce	Entre 2005 a 2010	180
PAR Venâncio Aires A	Av. Venâncio Aires	Parque Uirapuru		200
PAR Venâncio Aires B	Av. Venâncio Aires	Parque Uirapuru		160
PAR Cidade Calbo	Rua Flor da Serra	Vila Carmela		172
PAR Carmela	Rua Flor da Montanha	Vila Carmela		168
PAR Girassóis	Estrada do Lavras	Jd. Novo Portugal		132
PAR Itapage	Av. Morada Nova	Jd. Otawa		172
PAR Jerivas	Av. Papa João Paulo I	Bonsucesso		180
PAR Ipês	Av. Papa João Paulo I	Bonsucesso		180
PAR Margarida	Estrada do Lavras	Lavras		236
PAR Morada Nova	Rua Trairi	Jd. Otawa		168
PAR Turmalina I e II	Estrada do Lavras	Jd. Novo Portugal		400
PAR Urupes	Av. Papa João Paulo I	Bonsucesso		164
Subtotal desde 2005 até 2010				2.512
Total				4.638

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Agosto, 2010.

Programa Morar Melhor

O Programa Morar Melhor, criado em 2000, integrou os então Programas Habitar-Brasil e Programa Ação Social em Saneamento (PASS). O Programa Morar Melhor tem por objetivo “promover ações integradas de desenvolvimento urbano nas regiões de maior concentração de pobreza do país, contribuindo para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental, ampliando a oferta de habitações e promovendo a melhoria das condições de habitabilidade e da infraestrutura urbana, destinando-se a áreas com base econômica frágil”¹³⁵.

O Programa é operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), que são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas.

¹³⁵ Conforme descrição disponível no site www.caixa.gov.br acessado em setembro de 2010.

Em Guarulhos¹³⁶, o Programa Morar Melhor previu, inicialmente, a realização de três empreendimentos: i) Conjunto Habitacional de Interesse Social Vila Flórida; ii) Conjunto Habitacional de Interesse Social Santa Cecília III; e iii) Conjunto Habitacional de Interesse Social Bela Vista.

O CHIS Vila Flórida, localizado na região do Bom Clima, foi parcialmente realizado pelo Programa Morar Melhor, construído em duas etapas, sendo construídas 56 unidades habitacionais na primeira etapa e 112 unidades, na segunda. Posteriormente, outras unidades habitacionais foram previstas com recursos do PAC no mesmo conjunto.

O CHIS Santa Cecília III foi realizado parcialmente pelo Programa, com a construção de 80 unidades habitacionais. Ainda está prevista a realização da segunda etapa de intervenção no local, através do PAC, que prevê a construção de novas unidades além da regularização fundiária e urbanização de toda a área.

As intervenções no CHIS Bela Vista previstas dentro do Programa Morar Melhor foram remanejadas para serem executadas através do PAC.

Tabela 5.6: Empreendimentos realizados através do Programa Morar Melhor no município de Guarulhos

Empreendimento	Localização	Período	Total de UH
CHIS Vila Flórida (1ª etapa)	Bom Clima	2001	56
		2003	112
Subtotal Vila Flórida			168
CHIS Santa Cecília III (1ª etapa)	Vila Rio	2006	80
Total			248

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010.

Programa de Assistência Técnica PROSANEAR – PAT PROSANEAR/BIRD

O Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR – PAT PROSANEAR, tem como objetivo a recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas por população de baixa renda. A parceria entre o Governo Federal e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) visa apoiar os Estados, Municípios e o Distrito Federal, na elaboração de planos e projetos sustentáveis para a melhoria das condições de vida de pessoas de baixa renda que moram em assentamentos precários.

Três modalidades de atuação são elaboradas pelo programa¹³⁷, quais sejam:

- Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), que trará a melhoria da infraestrutura urbana, das condições sociais e de moradia e da qualidade de vida da população;
- Projetos de Saneamento Integrado (PSI), que consiste em um conjunto de ações básicas e/ou executivas de infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, além de adequação do sistema viário, contenção de encostas e reassentamento de população, áreas de lazer e mobiliário urbano de pequeno porte;
- Programa de Trabalho Social (PTS), com programas de educação sanitária e ambiental e de capacitação da comunidade.

¹³⁶ Fonte: Secretaria de Habitação de Guarulhos, Prefeitura Municipal de Guarulhos. Setembro, 2010.

¹³⁷ Fonte: PMG, Secretaria Municipal de Habitação – Relatório enviado para o Programa de Cooperação Itália/Brasil (100 Città per 100 progetti Italia-Brasile). Disponível no site www.progetto100citta.it acessado em setembro de 2010.

O PAT PROSANEAR em Guarulhos¹³⁸ produziu 67 unidades habitacionais com infraestrutura, na Vila Nova Cumbica. Está em andamento a construção de mais 115 apartamentos e a implantação da infraestrutura restante no local.

O Programa contempla também a construção de 90 casas assobradadas no CHIS Centenário II¹³⁹, que atenderam famílias oriundas da ocupação na área da Vila Nova Cumbica.

As ações previstas incluem também obras de adequação no sistema viário, implantação de infraestrutura básica e recuperação ambiental, com a consolidação de 159 famílias no próprio local, além de Trabalho Técnico Social para atendimento das famílias envolvidas na intervenção.

Tabela 5.7: Produção através do PAT-PROSANEAR, no Projeto de Urbanização Integrada em Favelas de Vila Nova Cumbica

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
PAT PROSANEAR	Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI e Projetos de Saneamento Integrado – PSI	Elaboração de Projetos de Saneamento Integrado e Planos de Desenvol. Local Integrado	811.220,00	1.335.209,32	2.146.429,32
	Urbanização Integrada	67 novas UH	10.000.000,00	2.500.000,00	12.500.000,00
		Consolidação de 159 UH			
		90 novas UH no CHIS Centenário II			
Total		157 novas UH	10.811.220,00	3.835.209,32	14.646.429,32

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010.

Programa Habitar Brasil /BID

O Programa Habitar Brasil/BID, lançado pelo Governo Federal em 1999, aportou-se em um acordo de empréstimo com o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID)¹⁴⁰.

O objetivo do Programa Habitar Brasil/BID é a promoção de intervenções em aglomerados subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais, além do fortalecimento das condições administrativas e institucionais dos municípios, para dotá-los de maior capacidade de atuação no controle e recuperação desses núcleos e na adoção de medidas para evitar novas ocorrências.

O Programa organizou-se em dois subprogramas, quais sejam:

- Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) – Visando qualificar a capacidade institucional dos municípios para atuarem na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda. As ações de DI abrangem (i) criação ou aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais que permitam a regularização dos

¹³⁸ Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação –Revista Habitação Guarulhos: Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável – Dezembro,2009.

¹³⁹ O Conjunto Habitacional de Interesse Social Centenário II terá também recursos do PAC, através do qual serão construídos outros 27 sobrados, totalizando 117 unidades habitacionais.

¹⁴⁰ Contrato de Empréstimo 1126 OC/BR, firmado entre a União Federal e o BID. Tem como Órgão Gestor o Ministério das Cidades, sendo a CAIXA o agente financeiro, técnico e operacional e responsável pela implementação do programa. Disponível em www.caixa.gov.br

assentamentos subnormais, (ii) capacitação técnica das equipes da prefeitura que atuam no setor, (iii) propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo, e (iv) implantar estratégias de controle e desestímulo a ocupação irregular de áreas.

- Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) — Prevendo a implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam (i) a regularização fundiária, (ii) a implantação de infraestrutura urbana, (iii) a recuperação ambiental das áreas. A UAS deve assegurar a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

Em Guarulhos¹⁴¹, foram firmados três convênios dentro do Programa Habitar Brasil/BID, sendo dois deles voltados para o desenvolvimento institucional (DI) e o outro visando a urbanização de assentamentos subnormais (UAS).

O primeiro convênio de Desenvolvimento Institucional teve como escopo (i) traçar um perfil acerca da situação do Município em termos institucionais do setor habitacional; (ii) elencar os problemas centrais a serem objeto de propostas para o desenvolvimento de um Plano Estratégico para o Município na área urbano-habitacional; e (iii) habilitar a Prefeitura para a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Assentamentos Subnormais (PEMAS).

O segundo convênio tratava de promover a ampliação e modernização da capacidade institucional do município, em especial em sua atuação na área habitacional, com ênfase no atendimento às famílias de menor renda.

O convênio estabelecido junto ao Subprograma UAS previa a elaboração, desenvolvimento e implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, conforme estabelecidos nas normativas do programa. Através desse convênio, foi realizada a primeira etapa do Projeto de Urbanização Integrada da Cidade Jardim Cumbica II, abrangendo a elaboração dos projetos de engenharia e arquitetura, bem como do Plano de Trabalho Social. O Programa atendeu a 1.112 famílias moradoras da comunidade da Cidade Jardim Cumbica II, no bairro Cumbica.

Cabe destacar que algumas etapas do Projeto de Urbanização Integrada da Cidade Jardim Cumbica II estão sendo encaminhadas junto ao PAT PROSANEAR, descrito anteriormente, e outras estão previstas para serem realizadas através do PAC, que será descrito posteriormente.

¹⁴¹ Fonte: PMG, Secretaria Municipal de Habitação – Relatório enviado para o Programa de Cooperação Itália/Brasil (100 Città per 100 progetti Italia-Brasile). Disponível no site www.progetto100citta.it acessado em setembro de 2010.

Tabela 5.8: Ações realizadas pelo Programa Habitar Brasil – HBB/BID, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Habitar Brasil BID	Subprograma de Desenvolvimento Institucional	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS (1ª Etapa)	50.000,00	1.000,00	51.000,00
		Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS (2ª Etapa)	700.000,00	28.000,00	728.000,00
	Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS	Projetos de engenharia e arquitetura e Plano de Trabalho Social na Cidade Jardim Cumbica II	11.464.868,00	4.100.521,56	15.565.389,56
Total			12.214.868,00	4.129.521,56	16.344.389,56

Fonte: Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010 e Controladoria Geral da União: Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível no site www.portaltransparencia.gov.br acessado em agosto de 2010.

Programa de Habitação de Interesse Social

No âmbito do Programa de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades, que atua com recursos FNHIS, identificam-se duas modalidades de atuação: (i) produção ou aquisição de unidades habitacionais¹⁴² e (ii) requalificação urbana¹⁴³.

Na modalidade de produção, por meio da Ação de Apoio do Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda¹⁴⁴, o Programa objetiva viabilizar o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até 3 salários mínimos em localidades urbanas e rurais. Em Guarulhos, através dessa modalidade foram realizadas as obras de infraestrutura para receber o empreendimento CHIS Centenário I.

Tabela 5.9: Ação realizadas pelo Programa de Habitação de Interesse Social, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Habitação de Interesse Social	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda	Obras de infraestrutura para receber CHIS Centenário I	975.000,00	243.750,00	1.218.750,00
Total			975.000,00	243.750,00	1.218.750,00

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010.

Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

¹⁴² Tem com objetivo viabilizar intervenções necessárias à construção ou aquisição de unidades habitacionais em parcelas legalmente definidas de uma área, que venham a dispor, no mínimo, de acesso por via pública e de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

¹⁴³ Visa implementar a produção ou aquisição de parcelas legalmente definidas de uma área, em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal, dotadas de acesso por via pública e, no seu interior, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Essa modalidade tem também como o objetivo de oferecer solução de moradia adequada a partir de intervenções voltadas ao melhor aproveitamento do espaço urbano, possibilitando: aquisição de imóveis para fins habitacionais; e/ou a realização de obras e serviços voltados à modificação de uso e ocupação de imóveis, observada a legislação municipal, que resultem em lotes urbanizados ou unidades habitacionais.

¹⁴⁴ O Ministério das Cidades viabilizou a operação de Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, operado com recursos do OGU e financiadas com recursos do FNHIS, através da abertura de crédito extraordinário. Disponível em www.planalto.gov.br (Lei nº 11.308 de maio de 2006) – acessado em outubro de 2010.

O Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários¹⁴⁵, tem por objetivo promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos precários, atuar na prevenção de situações de risco, bem como articular ações que visem atender às necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social. Este Programa opera em três linhas de ação e seis modalidades, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 5.1: Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários - tipos de ações e modalidades

Tipo de Ação	Modalidade
Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade	Urbanização de Assentamentos Precários
Ação Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Capacitação de Equipes Municipais
	Elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos
	Elaboração de Proj. Básicos de Engenharia para Estabilização de Áreas de Riscos de Deslizamentos em Encostas
Ação Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável
	Atividades Específicas de Regularização Fundiária

Fonte: Caixa. Disponível no site oficial da entidade www.caixa.gov.br acessado em outubro de 2010.

Em 2004, a Prefeitura Municipal de Guarulhos acessou recursos do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, para a realização do Plano Municipal de Redução de Risco de Guarulhos, através da modalidade de Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários.

O Plano Municipal de Redução de Risco de Guarulhos (2004), visa definir medidas de segurança, recursos financeiros, prioridades e os prazos necessários para erradicação das situações de alto risco relacionadas a escorregamentos de encostas que atingem os assentamentos precários críticos do Município.

Este trabalho avaliou o risco em um total de 55 áreas de assentamento precário do município¹⁴⁶. Foram identificadas situações de risco associado a escorregamentos de encostas e solapamento de margens de córregos em 46 delas, nas demais, tais riscos são muito baixos ou inexistentes.

Através da Ação de Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas, o Programa objetiva que os estados e municípios tenham condições de implementar nesses locais projetos de regularização urbanística ambiental e jurídico-legal.

¹⁴⁵ Disponível em www.caixa.gov.br — acessado em setembro de 2010

¹⁴⁶ A listagem das áreas a serem estudadas foi elaborada por técnicos das Secretarias de Habitação, do Meio Ambiente e do Planejamento e da Defesa Civil Municipal, com a colaboração das lideranças comunitárias, convidadas pela Prefeitura a participarem da avaliação das áreas.

Tabela 5.10: Ações realizadas pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Plano Municipal de Redução de Riscos - PMRR	100.000,00	20.000,00	120.000,00
		10 projetos básicos para áreas de risco	234.000,00	46.800,00	280.800,00
Total			334.000,00	66.800,00	400.800,00

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010.

5.1.3 Programas Habitacionais do Governo Federal em andamento e previstos em Guarulhos

Entre os convênios da Prefeitura Municipal com o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, foram identificados como em andamento ou previstos, os seguintes Programas e Ações Habitacionais: Pró-Moradia; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; PAC; Programa Minha Casa, Minha Vida; e Ação de Apoio à elaboração de PLHIS. O Governo Federal também possui um convênio do PAC em andamento com o Governo do Estado, através da CDHU, para produção habitacional em Guarulhos. A seguir, serão apresentadas as finalidades e as ações relacionadas a cada um dos Programas e Ação citados.

Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA

O Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia, criado em 1995, objetiva oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até R\$ 1.050,00, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta.

O programa PRÓ-MORADIA é operado por intermédio das seguintes modalidades: (i) Urbanização de Assentamentos Precários; (ii) Produção de Conjuntos Habitacionais; e (iii) Desenvolvimento Institucional. Entre as ações do Programa estão previstas, entre outras: regularização fundiária; aquisição ou produção de lotes urbanizados; construção ou melhoria de habitações; e execução de serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários quando complementar às obras habitacionais.

A seguir, serão apresentados os quatro convênios do PRÓ-MORADIA firmados entre o Governo Federal e a PMG.

Urbanização Integrada da Vila São Rafael — o contrato identificado como PRÓ-MORADIA/2009, na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, contempla a urbanização total da área da Vila São Rafael, a construção de prédios e a execução de obras de infraestrutura — como drenagem, saneamento, energia elétrica, área de lazer, arruamento e pavimentação¹⁴⁷. Também estão previstos pelo programa a legalização/regularização fundiária das áreas de interesse social ocupadas e das

¹⁴⁷ Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

novas unidades habitacionais que serão produzidas para atender a população local, além do Trabalho Técnico Social, onde a participação popular norteará todas as ações de mobilização comunitária, geração de renda e avaliação do pós-obra, entre outras.

A proposta urbanística prevê o desadensamento da área, além do atendimento das famílias que vivem em áreas de risco e em trechos destinados a implantação de infraestrutura. Para tanto, o programa considera a implantação de obras de infraestrutura e a produção de novas unidades habitacionais verticalizadas.

A provisão habitacional interna será em 436 apartamentos na própria área (relocação/remanejamento)¹⁴⁸ e 356 apartamentos de provisão externa à Vila São Rafael (realocação/reassentamento)¹⁴⁹, que serão atendidas no âmbito do contrato PRO-MORADIA/2010, em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social nos bairros Jardim Adriana e Parque Flamengo. O PRO-MORADIA/2010 prevê a construção de 160 UHs no CHIS Parque Flamengo e 480 unidades habitacionais no bairro Jardim Adriana. As remoções provisórias estão sendo atendidas pelo Programa Auxílio-Moradia, onde cada morador recebe R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês para pagar o aluguel, enquanto a obra é executada.

Urbanização Integrada da Vila Flora – o convênio identificado como PRO MORADIA/2009, modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, trata da Urbanização Integrada da Vila Flora¹⁵⁰, localizado no Bairro Itapegica, entre a Rodovia Fernão Dias e as ruas Henrique Ricco e Luigi Riccitelli, e prevê a urbanização completa deste assentamento.

A proposta urbanística tem como premissa, além da implantação de infraestrutura – drenagem, rede de abastecimento de água e esgoto, energia elétrica e pavimentação – o desadensamento da área; prioritariamente com atendimento das famílias que vivem em áreas de risco e em trechos destinados a infraestrutura, acarretando em uma reestruturação urbana completa. Assim como na Vila São Rafael, o Programa prevê a regularização fundiária e o trabalho técnico social.

Serão consolidadas na área 111 residências, nas quais as famílias serão beneficiadas com obras de implantação de infraestrutura e requalificação urbana, outras 260 famílias serão relocadas/remanejadas em unidades habitacionais verticalizadas, a serem construídas na própria área de intervenção da Vila Flora.

Através do convênio PRO MORADIA/2010, na modalidade do Programa específica para Produção de Conjuntos Habitacionais, serão construídos os conjuntos habitacionais que atenderão a demanda da Vila Flora com o reassentamento de 284 famílias.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Conforme conceito adotado pelo Ministério das Cidades. Reassentamento (realocação): 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.

¹⁵⁰ Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – através do convênio PRO MORADIA/2010 na modalidade Conjuntos Habitacionais, serão construídos no total cinco Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, em áreas desapropriadas para tanto, a saber: i) CHIS Afonso Sardinha, com 40 novos apartamentos; ii) CHIS Castro Alves, com 160 novos apartamentos; iii) CHIS Eça de Queiroz, com 120 novos apartamentos; iv) CHIS Fernando Pessoa, com 160 novos apartamentos; e v) CHIS Parque Flamengo, com 160 novos apartamentos. Esses, conforme apresentado, atenderão as famílias removidas pelas intervenções de Urbanização e Regularização da Vila São Rafael e da Vila Flora.

Tabela 5.11: **Ações em andamento e previstas pelo Programa PRÓ-MORADIA, em Guarulhos**

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
PRÓ-MORADIA	Urbanização de Assentamentos Precários	Consolidação de 804 famílias na Vila São Rafael	42.294.000,00	11.786.280,73	54.080.280,73
		436 UH na Vila São Rafael			
	Urbanização de Assentamentos Precários	Consolidação de 111 famílias na Vila Flora	14.313.175,00	8.929.701,35	23.242.876,35
		260 UHs na Vila Flora			
	Produção de Conjuntos Habitacionais	40 UH no CHIS Afonso Sardinha	1.920.000,00	338.045,06	2.258.045,06
		160 UH no CHIS Castro Alves	7.680.000,00	2.759.400,42	10.439.400,42
		120 UH no CHIS Eça de Queiroz	5.760.000,00	1.715.285,50	7.475.285,50
		160 UH no CHIS Fernando Pessoa	7.680.000,00	2.665.689,65	10.345.689,65
160 UH no CHIS Parque Flamengo		7.680.000,00	2.105.283,76	9.785.283,76	
Total		1.336 novas UH	87.327.175,00	30.299.686,47	117.626.861,47

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
 Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Regularização Fundiária de ZEIS-L – em 2010, a Prefeitura Municipal de Guarulhos assinou também o convênio dentro do Programa PRÓ-MORADIA, na modalidade Desenvolvimento Institucional. Este prevê o levantamento topográfico de 20 loteamentos grafados como ZEIS-L para fins de regularização fundiária, envolvendo cerca de 3.000 lotes.

A tabela que segue apresenta a síntese das ações de urbanização, provisão e desenvolvimento institucional em andamento e previstas para serem realizadas através dos convênios do Programa PRÓ-MORADIA, em Guarulhos.

Tabela 5.12: Ações em andamento e previstas pelo Programa PRÓ-MORADIA, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
PRÓ-MORADIA	Desenvolvimento Institucional	Elaboração de estudos e planos em assentamentos, treinamento de equipe e aquisição de bens	9.250.000,00	750.000,00	10.000.000,00
Total			9.250.000,00	750.000,00	10.000.000,00

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
 Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Os recursos do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, supracitado com ações já realizadas no Município, continuam sendo acessados pela Prefeitura Municipal de Guarulhos para a realização de dois tipos de ações, quais sejam: (i) Ação de Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas e (ii) Ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade.

A primeira delas está em andamento no Município através da modalidade de Atividades Específicas de Regularização Fundiária, para a realização do Projeto de Regularização Fundiária Sustentável dos loteamentos irregulares Jardim Santa Emília e Jardim Cristina.

Segundo o artigo 46 da Lei Federal 11.977/09, *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 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.*

Na prática em Guarulhos, o Projeto de Regularização Fundiária Sustentável prevê a regularização dos documentos (títulos ou transcrições) da gleba do loteamento e dos lotes; a aprovação do projeto de parcelamento (loteamento) nos órgãos responsáveis e execução de obras de infraestrutura (quando houver necessidade); a recuperação do meio ambiente (quando houver necessidade); e a orientação e participação da população.

Importante ressaltar que a regularização fundiária trabalha sobre o parcelamento do solo, ou seja, o loteamento e os lotes, e não sobre as edificações. A regularização das edificações deverá acontecer após a regularização do loteamento, através de processos administrativos individuais, abertos pelos interessados.

O loteamento Jardim Santa Emília é considerado irregular devido ao fato de seu projeto original não ter sido aprovado na Prefeitura Municipal e conseqüentemente, não ter sido registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A partir desta constatação, foram identificadas outras irregularidades, tais como a transcrição da gleba descrever área maior que a do loteamento; o parcelamento do solo da ocupação não atender as regras gerais da legislação do município; os lotes possuem matrículas registradas em desacordo com o real (dimensões e nome do proprietário); e existir lotes sem matrículas

com e sem comprovação de propriedade. Ao final do Projeto de Regularização Fundiária do loteamento irregular Jardim Santa Emília, aproximadamente 340 lotes serão regularizados.

O Projeto de Regularização Fundiária Sustentável do Jardim Cristina, que também faz parte deste convênio, prevê a regularização de 150 lotes, porém o projeto ainda não foi licitado pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Mais recentemente, outro convênio foi firmado através da Ação de Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas para a realização do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Guarulhos. No momento, o referido plano encontra-se em andamento.

Tabela 5.13: Ações do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos

Programa	Modalidade /Intervenção	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Precários - Loteamento Jardim Santa Emília	340 lotes no Loteamento Jardim Santa Emília	292.500,00	73.125,00	365.625,00
	Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Precários - Loteamento Jardim Cristina	150 lotes no Loteamento Jardim Cristina			
	Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável	43.875,00	175.500,00	219.375,00
Total		490 lotes regularizados	336.375,00	248.625,00	585.000,00

Fonte: PMG, Secretaria de Habitação. Setembro, 2010.

Outra ação do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários acontece no Município em dois momentos, através de repasses do FNHIS/2006 e FNHIS/2009.

Em 2006, os convênios foram firmados dentro do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, caracterizados pela Ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade, através da modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, previam a construção de 299 unidades em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social nos bairros Centenário III, Jardim Lenize e Cidade Jardim Cumbica. Os Projetos de Urbanização Integrada, que se encontram em andamento no Município, atenderão famílias que possuem rendimento mensal de até 3 salários mínimos (sendo que 58% dessas possuem mulheres chefes de família). Todas as ações estão sendo acompanhadas de Trabalho Social e, ao final do processo a questão fundiária será regularizada. A seguir, os empreendimentos previstos nos convênios do FNHIS/2006 serão apresentados com mais detalhe.

No Projeto de Urbanização Integrada da Favela Cidade Jardim Cumbica I serão beneficiadas 128 famílias, das quais 108 serão relocadas/remanejadas em novas unidades e 20 serão reassentadas

(realocadas) para o CHIS Centenário III. Além da provisão de novas unidades os empreendimentos habitacionais serão providos de infraestrutura básica, área de lazer e intervenção paisagística.

O Conjunto Habitacional de Interesse Social Centenário III localizado na Rua Arenópolis, região dos Pimentas, terá 98 casas assobradadas para atendimento de 24 famílias do Jardim Lenize, 20 famílias da Favela Cidade Jardim Cumbica I, 10 famílias da Vila Nova Bonsucesso e, as demais unidades atenderão famílias de outros locais em processo de desadensamento na execução de projetos habitacionais.

No bairro Jardim Lenize, serão atendidas 104 famílias, que foram transferidas para alojamentos da Prefeitura Municipal para viabilizar as obras de construção do Conjunto Habitacional de Interesse Social Jardim Lenize, localizado na Rua Boa Vista. Os quatro prédios do referido conjunto possuem pavimento térreo e mais quatro pavimentos para atender 80 famílias. As demais 24 famílias serão transferidas para o CHIS Centenário III, conforme citado anteriormente.

O Projeto de Urbanização Integrada da Vila Nova Bonsucesso prevê a construção de 13 unidades habitacionais na Rua Santa Maria para beneficiar famílias da própria área. Além dessas, outras 10 famílias da Vila Nova Bonsucesso serão transferidas para o CHIS Centenário III, como citado anteriormente.

Tabela 5.14: Ações em andamento pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Melhoria das Condições de Habitabilidade – Urbanização Integrada Cidade Jardim Cumbica I	108 UHs na Cidade Jardim Cumbica I	1.836.000,00	2.605.312,38	4.441.312,38
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	98 UHs no CHIS Centenário III	1.666.000,00	3.537.202,73	5.203.202,73
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	80 UHs no CHIS Jardim Lenize	1.360.000,00	1.724.407,69	3.084.407,69
	Melhoria das Condições de Habitabilidade – Urbanização Integrada Vila Nova Bonsucesso	13 UHs na Vila Nova Bonsucesso	221.000,00	486.928,24	707.928,24
Total		299 novas UH	5.083.000,00	8.353.851,04	13.436.851,04

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Em 2009, a Prefeitura Municipal de Guarulhos firmou novos convênios dentro do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, na modalidade Melhoria das Condições de Habitabilidade, com recursos do FNHIS, para a construção de 360 novas unidades, nos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social Prados, Prados II e Zobelita; além da urbanização da favela, implantação de infraestrutura básica e equipamentos públicos previstos no Projeto de Urbanização Integrada de Favelas do CIS Cumbica. Cada conjunto habitacional conta com 120 apartamentos, que serão destinados ao reassentamento das famílias removidas da pelo Projeto de Urbanização de Favelas do CIS Cumbica.

Tabela 5.15: Ações em andamento pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Melhoria das Condições de Habitabilidade – Urbanização Integrada de Favelas da CIS Cumbica	Implantação de infraestrutura básica nas favelas do CIS Cumbica	2.179.671,37	4.277.025,26	6.456.696,63
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	120 UHs no CHIS Prados	6.317.594,06	1.401.675,21	7.719.269,27
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	120 UHs no CHIS Prados II	6.632.547,33	1.401.675,21	8.034.222,54
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	120 UHs no CHIS Zubetila	6.006.309,31	1.401.675,21	7.407.984,52
Total		360 novas UH	21.136.122,07	8.482.050,89	29.618.172,96

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS

Concluindo a apresentação dos programas e ações viabilizadas no âmbito dos convênios da PMG com o Governo Federal, está inserida a Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.

Essa ação tem como objetivo apoiar na elaboração dos PLHIS¹⁵¹, através da viabilização de recursos financeiros do FNHIS para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação do instrumento. O presente Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) está em elaboração.

Tabela 5.16: Ação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, em Guarulhos

Ação	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
		Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS	58.640,00	86.360,00	145.000,00
Total		58.640,00	86.360,00	145.000,00

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi apresentado pelo Governo Federal em 2007, previsto como estratégia de desenvolvimento em diferentes áreas até 2010. Entre seus objetivos, através do eixo de infraestrutura social e urbana, visa atender a projetos de urbanização de favelas, com características de grande porte com impacto na articulação e integração do território; recuperação ambiental; eliminação de gargalos da infraestrutura logística (ocupações em áreas de

¹⁵¹ Instrumento previsto na Lei nº 11.124 e Resoluções nº. 2 e 7, do Conselho Gestor do FNHIS, como requisito para adesão ao SNHIS.

aeroportos, portos e ferrovias); prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; e complementação de obras já iniciadas.

Em março de 2010, foi lançado o PAC 2 para o biênio 2010-2011, onde o Ministério das Cidades deve selecionar propostas de projetos e obras de urbanização de assentamentos precários, saneamento, pavimentação e prevenção de riscos, entre outros.

O PAC é financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e suas ações estão sob a responsabilidade dos solicitantes – governos municipais e estaduais. A Sistemática para Programas e Ações do PAC considera subconjuntos de temas e municípios, sendo que entre os três grupos considerados, Guarulhos integra o Grupo 01 – no qual está a Região Metropolitana de São Paulo, da qual faz parte.

No que se referem ao setor habitacional, os convênios estabelecidos pelo PAC concentram, atualmente, o maior montante de recursos de repasse do Governo Federal em Guarulhos e o maior número de áreas de intervenção previstas.

Foram assinados quatro grandes convênios no âmbito do PAC, onde estima-se a produção de cerca de 2.750 novas unidades habitacionais, para atendimento de famílias moradoras de áreas de assentamentos precários. Entre as ações previstas e em execução em Guarulhos, estão as obras de Urbanização Integradas nas favelas dos bairros que compõem o Centro Expandido e da Cidade Jardim Cumbica II, na área definida como Cidade Industrial Satélite (CIS) de Cumbica e do seu entorno.

Além da produção habitacional, o Programa prevê em todos os convênios, a regularização fundiária e o trabalho social com as famílias atendidas, assim como a implantação de infraestrutura básica e de equipamentos públicos, a revitalização de vias e recuperação ambiental das áreas degradadas.

Apresentam-se, a seguir, cada um dos convênios PAC em Guarulhos:

Urbanização Integrada das Favelas da Cidade Industrial Satélite de Cumbica¹⁵² – Assinado em 2007, o convênio Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentro do Programa de Projetos Prioritários de Investimento (PPI)¹⁵³ nas favelas da Cidade Industrial Satélite (CIS) Cumbica abrange intervenções na área onde localiza-se o grande pólo industrial (¼ de toda a atividade industrial), responsável pela geração de milhares de empregos formais.

As famílias ocupantes de áreas de viário em geral serão reassentadas, porém estima-se que serão beneficiadas na área cerca de 2.000 famílias através de obras de infraestrutura, recuperação ambiental e recuperação de viários (avenidas Guinle e Jaguarão).

O Projeto de Revitalização da CIS Cumbica é um dos maiores em andamento no Município e vem sendo desenvolvido em etapas. As obras da Prefeitura, em parceria com o Governo Federal, têm aporte de mais de cerca de R\$ 71,5 milhões pelo PAC/PPI, para a erradicação dos treze núcleos, através da remoção das famílias para os CHIS Pimentas I, Pimentas II, Pimentas III, Jardim Angélica e Loteamento

¹⁵² Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

¹⁵³ O Programa Prioritário de Investimento foi definido conjuntamente com governos estaduais, DF e municípios com objetivo de definir prioridades de atendimento. Os recursos deste tipo de investimento não dependem de aval parlamentar, apenas de decisões de governo.

de Interesse Social São Judas, todos localizados na região dos Pimentas. O projeto total prevê a construção de 1.234 unidades habitacionais, sendo que os quatro CHIS serão dispostos em prédios de apartamentos com térreo e mais quatro pavimentos, enquanto o Loteamento São Judas terá 310 sobrados e 80 apartamentos.

Através do mesmo convênio, ainda em fase de projeto, também estão previstos no CHIS Jardim Angélica a implantação de infraestrutura básica (rede de água tratada, energia elétrica e esgotamento sanitário), de equipamentos públicos e de paisagismo, a recuperação de viário e ambiental de áreas degradadas, além do trabalho social e regularização fundiária.

Tabela 5.17: Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas da Cidade Industrial Satélite de Cumbica

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Programa de Aceleração do Crescimento, dentro dos Projetos Prioritários de Investimento – PPI	Urbanização Integrada em Favelas	400 UHs no CHIS Pimentas I	54.153.621,90	13.747.807,72	67.901.429,62
		144 UHs no CHIS Pimentas II			
		140 UHs no CHIS Pimentas III			
		390 UHs no LHS São Judas			
		160 UHs no CHIS Jardim Angélica			
Total		1.234 novas UHs	54.153.621,90	13.747.807,72	67.901.429,62

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Urbanização Integrada das Favelas do Entorno da Cidade Industrial Satélite de Cumbica¹⁵⁴ - Assinado em 2007, o convênio PPI/PAC nas favelas do Entorno da Cidade Industrial Satélite (CIS) Cumbica aportará investimentos de aproximadamente R\$ 35 milhões entre valores de repasses do OGU e contrapartida da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

O Projeto prevê a construção de 403 novas unidades habitacionais em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (CHIS) nas regiões de São João e Pimentas. Em 2010, foram entregues pela Prefeitura Municipal 27 unidades no CHIS Centenário II, para atendimento de famílias da Vila Nova Cumbica e como dito anteriormente, onde outras 90 casas assobradadas foram construídas pelo Programa PAT-Prossanear no mesmo local.

Estão previstas a construção dos seguintes Conjuntos para atendimento das famílias a serem reassentadas: 200 casas sobrepostas no CHIS Centenário I; 40 apartamentos com térreo e quatro pavimentos no CHIS Ponte Alta; 36 apartamentos no CHIS Maria Clara e 40 apartamentos no CHIS Bondança I e outros 60 apartamentos no CHIS Bondança II – sendo que os CHIS Maria Clara e Bondança I atenderão especificamente famílias de áreas de risco do Núcleo Cocho Velho (Parque São Luiz).

¹⁵⁴ Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

O Programa contempla também a implantação de equipamentos e serviços públicos – com creches e escolas com quadra poliesportiva – trabalho social e regularização fundiária da área.

Tabela 5.18: Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas do Entorno da Cidade Industrial Satélite de Cumbica

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Programa de Aceleração do Crescimento, dentro dos Projetos Prioritários de Investimento – PPI	Urbanização Integrada em Favelas	200 UHs no CHIS Centenário I	31.357.391,77	7.591.171,12	38.948.562,89
		27 UHs no CHIS Centenário II			
		40 UHs no CHIS Ponte Alta			
		40 UHs no CHIS Bondança I			
		60 UHs no CHIS Bondança II			
		36 UHs no CHIS Maria Clara			
Total		403 novas UHs	31.357.391,77	7.591.171,12	38.948.562,89

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Urbanização Integrada das Favelas do Centro Expandido de Guarulhos¹⁵⁵ - O convênio PPI/PAC, firmado em 2007 que trata da Urbanização de Favelas do Centro Expandido abrangerá oito comunidades de Guarulhos com a construção de 861 unidades habitacionais, intervenções em áreas consolidadas e obras no entorno. Os investimentos iniciais chegam a aproximadamente R\$ 35,5 milhões.

O Programa atenderá, com construção de unidades habitacionais, as famílias que ocupam áreas nos bairros Bela Vista, Santa Cecília, Vila Flórida, Santo Agostinho, Limeira e Santa Clara, além das ruas Xisto e Ursa Maior. Sendo que em quatro dessas áreas, trata-se de projetos complementares, sendo construídas as seguintes unidades em CHIS, quais sejam: 340 no Santa Cecília III; 100 no Santo Agostinho; 80 na Vila Flórida; e 20 no Limeira (Cidade Soberana). Além destas, outras 321 unidades serão construídas inicialmente nas favelas dos bairros Bela Vista, Ponte Alta, Granja Eliana e Santa Clara.

O Programa contempla, ainda, algumas obras de melhorias no entorno, entre essas: abertura de via de acesso na Rua Piratuba, no Santa Cecília e a construção de Centro Educacional e quadra poliesportiva, no Taboão. Em todas as áreas, serão executadas obras de infraestrutura e implantação de serviços públicos, além de regularização fundiária.

A seguir, serão apresentadas características das áreas e dos empreendimentos:

- Vila Flórida – localizada no Bairro Bom Clima, próxima ao Centro (região privilegiada em termos de acesso a serviços públicos e privado). Uma das mais antigas ocupações do Município, com registro de início da ocupação na década de 1970, a Vila Flórida passa por um processo contínuo de

¹⁵⁵ Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

urbanização. Em 1992, 268 famílias da Vila Flórida foram transferidas para o Loteamento de Interesse Social na Ponte Alta, para a construção do Ginásio Poliesportivo. Entre 2001 e 2003, a Prefeitura Municipal construiu 168 unidades habitacionais, pelo Programa Morar Melhor, para atender as famílias que moravam às margens do córrego das ruas Juquitiba e Mauês.

Com recursos deste Programa serão atendidas famílias que moram às margens do córrego nas ruas Hungria e José Gomes, em situação de risco de inundação. O CHIS Vila Flórida atenderá a 80 famílias.

- Santa Cecília – a favela que ocupava a área surgiu em meados da década de 1980. Esse bairro caracteriza-se como sendo bem servido por equipamentos, entre eles escolas, unidades de saúde, centro comunitário, estabelecimentos comerciais e de serviço e grandes avenidas de ligação intermunicipal.

O CHIS Santa Cecília contará com um total de 420 apartamentos, dispostos em 21 blocos de cinco pavimentos, incluindo o térreo, entre essas, 80 unidades já construídas (em 2006 pelo Programa Morar Melhor, já apresentado). Através do PAC, serão construídos 340 novos apartamentos, beneficiando cerca de 1.140 moradores. As famílias são oriundas da própria comunidade e remanescentes de urbanizações que compõem o contrato do projeto do Centro Expandido (Santo Agostinho e Bela Vista). Durante a execução do projeto, 154 famílias são mantidas incluídas no Programa Auxílio Moradia.

- Santo Agostinho – O CHIS está inserido na área mais desenvolvida da Região do Tabão localizado ao lado da Praça Oito de Dezembro. Em seu total, serão beneficiadas 122 famílias de rendimento mensal de até dois salários mínimos. Foram construídos no próprio local 20 apartamentos, entregues em 2005, com recursos próprios da Prefeitura Municipal e neste contrato PAC estão previstas outras 100 unidades habitacionais – em cinco blocos –, sendo que apenas duas famílias serão remanejadas para apartamentos localizados em outros conjuntos habitacionais, fora do assentamento.

- Limeira – nesta área da Travessa Limeira, na Cidade Soberana, foram construídas 16 unidades habitacionais em sistema de mutirão, com recursos próprios da Prefeitura, em 2008. E através do convênio PAC do Centro Expandido de Guarulhos, serão construídas 20 casas assobradadas e geminadas, para atendimento das demais famílias remanescentes da remoção na área da alça de Bonsucesso, que esperavam em alojamento nesta área. Serão consolidadas outras 13 habitações de famílias moradoras da área.

- Bela Vista – esta favela foi à primeira área a ser beneficiada com o Programa Auxílio Moradia, em meados de 2009, quando foram removidas 79 famílias para o início da obras. Trata-se de área com população em situação de baixíssima renda, sendo que 268 famílias foram cadastradas na área de intervenção.

O Programa prevê a construção, numa primeira etapa, de 183 unidades habitacionais, distribuídos em prédios de dois a cinco pavimentos. A área de intervenção do programa compreende as ruas Monte Carlo, Agnello Trama e Arthur Azevedo, até a divisa do Jardim América.

▪ Santa Clara — área ocupada localizada no Jardim Santa Clara — região com bom acesso viário e de transporte público, contando com rede privilegiada de equipamentos e serviços públicos.

Serão construídas 40 unidades habitacionais (em dois blocos), em uma área de 2,80 mil m². O atendimento será destinado as 35 famílias moradoras da área (que esperam incluídas no Programa Auxílio-moradia) e 05 famílias remanescentes de outros projetos de urbanização.

▪ Ponte Grande — localizada na divisa com o tradicional Bairro da Penha a região da Ponte Grande é bastante antiga e bem estruturada em termos de equipamentos e infraestrutura.

No CHIS Ponte Grande estão prevista, no âmbito do PAC do Centro Expandido de Guarulhos, a construção de 60 unidades habitacionais, distribuídas em três blocos. Além de área de convivência e quadra esportiva, o projeto inclui o reflorestamento de parte da gleba para preservação permanente, nas proximidades da várzea do Rio Tietê. Essas unidades atenderão ao reassentamento de famílias oriundas das ruas Xisto e Ursa Maior, no Parque Primavera (Região do Taboão).

▪ Granja Eliana — A construção do CHIS Granja Eliana está prevista na região dos Pimentas, região da Água Chata. A área encontra-se nas proximidades do Hospital dos bairros Pimentas e Bonsucesso, com acesso à Rodovia Presidente Dutra.

O CHIS Granja Eliana será construído em dois blocos, totalizando 38 apartamentos que irão abrigar famílias vindas da área em situação de risco das ruas Xisto e Ursa Maior (as famílias oriundas dessa área de proteção ambiental serão reassentadas, também, nos CHIS Ponte Grande e Santa Cecília). Todas as famílias atendidas são de baixa renda, sendo que mais de 70% com rendimento familiar de até três salários mínimos.

O projeto prevê um centro comunitário (no térreo de um dos blocos) e ainda a construção de um parque infantil — na área de lazer, além de contar com a implantação de serviços públicos de infraestrutura básica.

Tabela 5.19: Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas do Centro Expandido de Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Programa de Aceleração do Crescimento, dentro dos Projetos Prioritários de Investimento - PPI	Urbanização Integrada em Favelas	80 UHs no CHIS Vila Flórida	22.700.617,61	8.229.346,97	30.929.964,58
		340 UHs no CHIS Santa Cecília III			
		100 UHs no CHIS Santo Agostinho			
		20 UHs no CHIS Limeira			
		183 UHs CHIS Bela Vista			
		40 UHs no CHIS Santa Clara			
		60 novas UHs no CHIS Ponte Grande			
		38 UHs no CHIS Granja Eliana			
Total		861 novas UHs	22.700.617,61	8.229.346,97	30.929.964,58

Fonte: Secretaria de Habitação — PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
 Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Urbanização Integrada das Favelas da Cidade Jardim Cumbica II¹⁵⁶ — Através do convênio PPI/PAC, firmado em 2004, serão investidos pela Prefeitura Municipal e Governo Federal cerca de R\$ 23 milhões na urbanização das favelas de Cumbica, às margens da Rodovia Presidente Dutra. No total, 1.112 famílias serão beneficiadas pelo Programa de Urbanização Integrada em Favelas da Cidade Jardim Cumbica II.

A urbanização da área prevê a construção de 240 unidades habitacionais no local e a consolidação das demais moradias, serão reassentadas 240 famílias nos conjuntos Centenário I (200 UHs) e Ponte Alta (40 UHs).

Tanto as áreas que irão receber os novos empreendimentos habitacionais, quanto à área que será consolidada serão beneficiadas com a implantação de infraestrutura básica — rede de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, sistema de drenagem, abertura e pavimentação de viário — e recuperação ambiental de toda a área. Além disso, será realizado o trabalho social e ações de regularização jurídica com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Tabela 5.20: Ações em andamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização Integrada em Favelas da Cidade Jardim Cumbica II

Programa	Modalidade	Produto	Valores do contrato		Total de investimentos (R\$)
			Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	Urbanização Integrada em Favelas	200 UHs no CHIS Centenário I	9.946.392,14	13.247.231,58	23.193.623,72
		40 UHs no CHIS Ponte Alta			
Total		240 novas UHs	9.946.392,14	13.247.231,58	23.193.623,72

Fonte: Secretaria de Habitação — PMG e Prestação de Contas - exercício 2009.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

A segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) estabelece algumas alterações na sistemática para os Programas e Ações para o biênio 2010-2011, em relação ao que vinha sendo aplicado em sua primeira fase. Neste sentido, a Prefeitura Municipal de Guarulhos encaminhou novas propostas no âmbito do programa, que ainda encontram-se em análise pelo Ministério das Cidades.

Paralela às ações da Prefeitura Municipal, a CDHU vem viabilizando, através do PAC 2, intervenções no Sítio São Francisco — inserido no Projeto de Urbanização do Sítio São Francisco — área de propriedade da CDHU, considerada uma das regiões mais carentes da região dos Pimentas. A área de intervenção do Projeto foi grafada, em 2009, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na mesma época, foi firmado um acordo entre as duas esferas do Poder Público sobre quais seriam as estratégias para execução do Projeto de Urbanização do Sítio São Francisco, principalmente no que diz respeito à questão fundiária e interlocução com a comunidade.

Segundo fontes da CDHU, o convênio do PAC 2 firmado entre o Governo Federal e o Governo Estadual, prevê um investimento na ordem de R\$ 40 milhões para urbanização e requalificação

¹⁵⁶ Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.
PLHIS de Guarulhos – Diagnóstico do Setor Habitacional

ambiental da área ocupada, com implantação de redes de infraestrutura básica, equipamentos públicos e parques lineares; desocupação das áreas de APP e de risco; construção de 752 unidades habitacionais para relocação das famílias – a serem produzidos pela CDHU, nas áreas de ZEIS G – e outras 96 unidades habitacionais isoladas; além da regularização fundiária de toda a área do Projeto.

Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O Programa Minha Casa Minha Vida¹⁵⁷, lançado pelo Governo Federal em março de 2009, tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos. Com a meta de construir um milhão de habitações até 2012, foram estabelecidas três faixas de rendimento familiar para que sejam beneficiadas com juros e formas de atendimento diferenciadas.

A Prefeitura Municipal de Guarulhos aderiu ao programa para beneficiar famílias com rendimento mensal de zero até dez salários mínimos. Neste sentido, a Secretaria de Habitação cadastrou 130 mil pessoas, para possível atendimento pelo PMCMV.

Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 4.100 unidades para atendimento de famílias com rendimento de 3 a 10 salários mínimos e 965 unidades para atendimento de famílias com rendimento de 3 a 6 salários mínimos, já receberam alvará de construção. Importante esclarecer que todas as unidades previstas dentro do Programa serão construídas pela iniciativa privada.

Além destas unidades que já possuem alvará de construção, encontram-se na Secretaria de Desenvolvimento Urbano em ‘processo de comunique-se’ cerca de 4.900 unidades para atendimento de famílias com rendimento de 3 a 10 salários mínimos e 5.216 unidades para atendimento de famílias com rendimento de 3 a 6 salários mínimos.

Como apresentado no capítulo anterior, destaca-se dentro do PMCMV a ação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), que teve aprovado na modalidade Entidades do PMCMV recursos para produção de 218 unidades habitacionais de interesse social no Parque Estela.

A seguir, estão apresentados os empreendimentos do PMCMV que aprovados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

¹⁵⁷ Disponível em: www.caixa.gov.br – acessado em setembro de 2010.



Tabela 5.21: Programa Minha Casa, Minha Vida – previsão de atendimento de 0 a 3 salários mínimos, em Guarulhos

Localização do Empreendimento	Situação	N° de UHs
Rua Ferruccio Biondi	Processo com alvará	350
Estrada do Cabuçu – Jardim Doraly		350
Rua Aracitaba x Dolores de Campos (quadra 127)		1.700
Rua Mucugeo - Pimentas		500
Rua Mucugeo - Pimentas		500
Estrada Pres. Juscelino Kubitschek – Tanque Velho		500
R. Um x Estrada da Água Chata – Sítio São Francisco		200
Total de UHs (atendimento de 0 a 3 salários mínimos)		4.100

Fonte: Departamento de Licenciamento Urbano, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – PMG, agosto de 2010.

Tabela 5.22: Programa Minha Casa, Minha Vida – previsão de atendimento de 3 a 6 salários mínimos, em Guarulhos

Localização do Empreendimento	Situação	N° de UHs
Rua Onório Marsella x Rua Senador Pompeo	Processo com alvará	12
Estrada das Lavras s/n° (Av. José Brumatti) - Lavras		249
Estrada da Água Chata 3.900 (antigo 1.057)		704
Total de UHs (atendimento de 3 a 6 salários mínimos)		965

Fonte: Departamento de Licenciamento Urbano, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – PMG, agosto de 2010.

Tabela 5.23: Ações em andamento pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, em Guarulhos

Programa	Modalidade	Produto
Minha Casa, Minha Vida	Iniciativa Privada (atendimento de 0 a 6 salários mínimos)	5.065
	Entidades	218
Total		5.283 UHs

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano – PMG e Relatório Sintético das Ações do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), ago/2010.

5.1.4 Síntese dos Programas Habitacionais do Governo Federal em Guarulhos

Considerando os empreendimentos habitacionais realizados através de Programas do Governo Federal nos últimos 50 anos, verifica-se que foram produzidas em Guarulhos 7.471 unidades habitacionais para atendimento de famílias de baixa renda pelo BNH, INOCOOP, PAR, Programa Morar Melhor, PAT Prossanear, Habitar Brasil, Programa de Habitação de Interesse Social e Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

Além da produção de unidades habitacionais, os Programas do Governo Federal vem promovendo ações de desenvolvimento institucional através da realização de planos e ações que auxiliam o planejamento do Município, totalizando de cerca de R\$ 13,5 milhões investidos. Deste total, aproximadamente 82% (cerca de R\$ 11 milhões) vem sendo investido através dos repasses do Governo Federal e cerca de 18% (cerca de R\$ 2,5 milhões) vem sendo disponibilizado através de contrapartida da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

A previsão de produção dos convênios em andamento e previstos em Guarulhos soma um total de 10.506 unidades habitacionais, sendo que 490 delas são lotes que estão sendo regularizados.

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

O montante de recursos total previsto para estes convênios somam cerca de R\$ 330 milhões, sendo que cerca de 75% (aproximadamente R\$ 240 milhões) dos recursos serão aplicados através de repasse do Governo Federal e em média 25% (aproximadamente R\$ 90 milhões) de contrapartida da Prefeitura Municipal.

Entre os convênios em andamento e previstos em Guarulhos destacam-se os dois maiores Programas Habitacionais do Governo Federal – PAC e o PMCMV – que juntos representam mais da metade (76%) do total de unidades a serem produzidas. O PAC prevê a produção de 2.738 unidades habitacionais e o PMCMV já disponibilizou o alvará de construção para mais 2.500 novas unidades, sendo que 54% deste total se destinam ao atendimento de famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos, 38% atendem famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos.¹⁵⁸

A síntese dos Programas e Ações viabilizados no âmbito dos convênios da PMG com o Governo Federal está apresentada nas Tabelas 5.25 e 5.26.

Tabela 5.25: Síntese dos Programas Federais realizados em Guarulhos

Programa	Modalidade	N° Unidades	Recursos do Governo Federal (R\$)	Contrapartida Municipal (R\$)	Total do Investimento (R\$)
Banco Nacional de Habitação – BNH	s/i ⁽¹⁾	300	s/i	s/i	s/i
Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP	s/i	2.128	s/i	s/i	s/i
Programa de Arrendamento Residencial – PAR	s/i	4.638	s/i	s/i	s/i
Morar Melhor	s/i	248	s/i	s/i	s/i
PAT PROSANEAR	Planos de Desenvolvimento Local Integrado e Projetos de Saneamento Integrado	-	811.220,00	1.335.209,32	2.146.429,32
	Urbanização Integrada	157	10.000.000,00	2.500.000,00	12.500.000,00
Habitar Brasil BID	Subprograma de Desenvolvimento Institucional	-	750.000,00	29.000,00	779.000,00
	Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS	-	11.464.868,00	4.100.521,56	15.565.389,56
Habitação de Interesse Social	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda	-	975.000,00	243.750,00	1.218.750,00
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	-	334.000,00	66.800,00	400.800,00
Total		7.471	24.335.088,00	8.275.280,88	32.610.368,88

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação.

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

¹⁵⁸ Os outros 8% de unidades produzidas pelo PMCMV se referem à produção de unidades habitacionais através da modalidade Entidades .

Tabela 5.26: Síntese dos Programas Federais em andamento e previstos em Guarulhos

Programa	Modalidade	Nº Unidades	Recursos do Governo Federal (R\$)	Contrapartida Municipal (R\$)	Total do Investimento (R\$)
PRÓ-MORADIA	Urbanização de Assentamentos Precários	696	56.607.175,00	20.715.982,08	77.323.157,08
	Produção de Conjuntos Habitacionais	640	30.720.000,00	9.583.704,39	40.303.704,39
	Desenvolvimento Institucional	-	9.250.000,00	750.000,00	10.000.000,00
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Precários	490	292.500,00	73.125,00	365.625,00
	Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	-	43.875,00	175.500,00	219.375,00
	Melhoria das Condições de Habitabilidade	299	5.083.000,00	8.353.851,04	13.436.851,04
360		21.136.122,07	8.482.050,89	29.618.172,96	
Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS	-	58.640,00	86.360,00	145.000,00
Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	Urbanização Integrada em Favelas	2.738	118.158.023,42	42.815.557,39	160.973.580,81
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	-	-	-
Total		10.506	241.349.335,49	91.036.130,79	332.385.466,28

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação.

5.2 Atuação Pública na Instância do Governo Estadual

Este item apresenta os Programas Habitacionais do Governo Estadual realizados no município de Guarulhos no enfrentamento ao déficit habitacional. A Secretaria da Habitação do Estado (SH-SP) é o órgão responsável pela formulação e planejamento da política habitacional do Estado, além de desenvolver alguns programas específicos. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) é a empresa do Governo Estadual, que vinculada à Secretaria da Habitação, é o agente promotor e executor da produção habitacional no Estado. O público alvo de atendimento dos programas são famílias com rendimentos entre 1 e 10 salários mínimos.

As informações utilizadas para a construção deste item foram retiradas, em sua maioria, do site da SH-SP e da CDHU. Quanto a algumas lacunas ou imprecisões de dados identificadas nas informações disponíveis no referido site, a PMG solicitou esclarecimentos junto ao Governo do Estado¹⁵⁹; porém até o momento de fechamento deste documento, não houve resposta pelo órgão competente. Então, sempre que a informação estiver imprecisa ou que for percebida alguma incorreção no dado apresentado no site, optou-se por não utilizar a fonte¹⁶⁰. Assim, nesses casos os empreendimentos ou projetos não estarão contabilizados, embora relacionados no site da CDHU.

¹⁵⁹ A Secretaria Municipal de Habitação solicitou informações à CDHU, através de Ofício nº 005/2010 – SH02.06 de 10/09/2010.

¹⁶⁰ Segundo site da CDHU, acessado em ago/2010, entre esses casos a relação de um empreendimento vinculado ao Programa de Atuação em Cortiço/CDHU, que teria sido realizado no ano de 2009. Porém, esta informação não foi identificada pela PMG.

5.2.1 Programas Habitacionais do Governo Estadual realizados em Guarulhos

A partir da criação da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (SH-SP), e da sua Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) instituída em 1987¹⁶¹, a política habitacional do Estado vem sendo implementada, conjuntamente pelos dois referidos órgãos, através de Programas Habitacionais, com recursos advindos do ICMS do Estado.

Nesse sentido, cabe destacar a atuação da CDHU, através da produção e comercialização de moradias, e no desenvolvimento urbano das cidades, de acordo com as diretrizes da SH-SP. Nos últimos anos, a CDHU promoveu o acesso a mais de 11.000 unidades habitacionais no município de Guarulhos, seja por meio da produção e comercialização através de empreitada global, da produção em regime de mutirão.

Assim, os Programas Habitacionais, no âmbito estadual, conforme destacado, organiza-se através da atuação da SH-SP e da CDHU. A seguir, serão apresentados os programas já realizados no Município, por ambos os órgãos.

Caixa Estadual de Casas para o Povo – CECAP

Em Guarulhos, a extinta CECAP¹⁶² implementou o Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães, com a produção de 4.680 unidades habitacionais, que acabou se tornando referência geográfica no Município. Hoje, a área é conhecida como Bairro CECAP, localizado na extremidade sudoeste do Aeroporto Internacional de Cumbica.

Segundo Gama (2009), este empreendimento caracteriza a iniciativa de introduzir a arquitetura moderna como solução ao problema da habitação, com a tipologia verticalizada como um modelo de habitação racional. A revista eletrônica Projeto e Construção¹⁶³ também ressalta a importância do empreendimento, implantado entre 1972 e 1980. Cabe mencionar que as unidades produzidas no Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães foram adquiridas por famílias de classe média, e não pela população de baixa renda do município, como pretendido inicialmente.

¹⁶¹ Decreto n° 30.052, de 15 de junho de 1989, cria a CDHU como empresa do Governo Estadual vinculada à Secretaria da Habitação.

¹⁶² A CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo foi criada em 1949, pela Lei n° 483, como uma autarquia subordinada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1975, esta foi tornou-se uma empresa de economia mista, pela Lei n° 905. Em 1980 foi desativada, passando a denominar-se CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo e posteriormente sendo transformada na atual CDHU.

¹⁶³ Fonte: "Projeto e Construção", São Paulo, n° 25, Dez. 1972, pp. 32-35. Disponível em www.parquececap.org – acessado em outubro de 2010.

Tabela 5.27: Empreendimentos realizados pela CECAP, em Guarulhos

Empreendimento ¹⁶⁴	Localização	Programa	N° de UHs	Data de entrega
Guarulhos A1 – Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães	Parque CECAP	CEE	480	1972
Guarulhos A2 – Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães			1320	1974
Guarulhos A3 – Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães			960	1977
Guarulhos A4 – Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães			960	1979
Guarulhos A5 – Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães			960	1980
Total			4.680	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – site <http://www.habitacao.sp.gov.br/> acessado em ago/2010.

Programas SHs de Produção Habitacional do Governo Estadual, em Guarulhos

Em 1988, os Programas SH1, SH2, SH3 e SH4¹⁶⁵, voltados à produção habitacional, começam a ser implementados visando atuar frente ao déficit habitacional do Estado. As modalidades do Programas SH se dividiam em obras por empreitada – realizadas em parceria com a iniciativa privada e com as prefeituras – e em programas de mutirão – em parceria com movimentos populares organizados em associações.

No que tange a produção habitacional em Guarulhos, consta no site da CDHU que 2.038 unidades habitacionais foram produzidas na década de 1990 pelos Programas SH1, SH3 e SH4, conforme tabela a seguir.

Tabela 5.28: Empreendimentos realizados pelo Programa SH do Governo Estadual, em Guarulhos

Empreendimento	Localização	Programa	N° de UHs	Data de entrega
Guarulhos C1 – Marcos Freire	Pimentas	SH1	902	1991
Guarulhos B – Padre Bento	Vila Sirena	SH3	688	1992
Guarulhos B02 – Padre Bento		SH4	448	1998
Total			2.038	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – site <http://www.habitacao.sp.gov.br/> acessado em ago/2010.

Atualmente, inserido no Projeto de Urbanização do Sítio São Francisco, o Conjunto Habitacional Guarulhos C1, conhecido como bairro Marcos Freire, localizado na região dos Pimentas, está sendo regularizado, no âmbito do Programa de Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais da CDHU, e com ações previstas em convênio do PAC 2, entre a CDHU e o Governo Federal, supracitado.

¹⁶⁴ Devido à falta de informações no site da CDHU, o empreendimento Guarulhos – financiado pela Caixa Econômica Estadual em 1974 – não será contabilizado neste estudo.

¹⁶⁵ SH1: Atendimento na Grande São Paulo), SH2: Atendimento do interior do Estado; SH3: Atendimento na Região Metropolitana e o SH4: esse não foi possível averiguar o foco territorial específico de atendimento, mas parece estava vinculado ao Programa Municipal de Habitação.

Programa de Parceria com Associações e Cooperativas/ CDHU

Este Programa de Parceria com Associações e Cooperativas¹⁶⁶ da CDHU foi desenvolvido com o objetivo de atender às Associações e Cooperativas, com a utilização de terrenos inseridos nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A construção destes empreendimentos conta com a participação das Entidades Organizadoras — Associações Comunitárias ou Cooperativas Habitacionais — em todo o processo, desde a indicação do terreno até a implantação do condomínio.

Em Guarulhos, observa-se uma grande produção pelo sistema de mutirão, incentivada pelas prerrogativas do Art. 163 do Capítulo VII, que trata da habitação na Lei Orgânica do Município, que prevê que *'a administração municipal deverá instituir, junto com os sindicatos e associações de moradores do Município, um programa de construção de moradias populares, através de mutirão'*.¹⁶⁷

Desde 1996, o Programa de Parceria com Associações e Cooperativas promoveu 13 (treze) empreendimentos no município de Guarulhos, todos eles realizados pelo sistema de mutirão, sendo que apenas 04 (quatro) deles foram realizados em sua totalidade, conforme convênio original entre a CDHU e as Associações requerentes, quais sejam:

- O Conjunto Habitacional Guarulhos H (conhecido como Conjunto Habitacional Acapulco): localizado no bairro Santa Inês, foi realizado pela Associação de Construção Comunitária por Mutirão de Guarulhos. A construção de 180 unidades foi iniciada em novembro de 1996 e entregue no primeiro semestre de 1998.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C02: localizado na região dos Pimentas, foi realizado pela União Comunitária de Assistência ao Povo de Cidade Patriarca. A construção das 120 unidades foi iniciada em dezembro de 1996 e entregue no primeiro semestre de 1998.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C02-B (C3): localizado na região dos Pimentas, foi realizado pela Associação Sociedade Amigos da Vila Nitro Operária e Adjacentes. A construção das 40 unidades foi iniciada em novembro de 1998 e entregue no primeiro semestre de 2000.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C03-A (C13): também localizado na região dos Pimentas, foi realizado pela Associação de Construção Comunitária por Mutirão de Guarulhos. A construção das 100 unidades foi iniciada em março de 1998 e entregue no primeiro semestre de 2000.

Tabela 5.29: Empreendimentos realizados pelo Programa Parceria com Associações e Cooperativas da CDHU, em Guarulhos

Empreendimento	Localização	Programa	N° de UHs	Data de entrega
Guarulhos H - Acapulco	Santa Inês	Parceria com Associações/Mutirão	180	1998
Guarulhos C02	Pimentas		120	1998
Guarulhos C02-B (C3)	Pimentas		40	2000
Guarulhos C03-A (C13)	Pimentas		100	2000
Total			440	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) — site www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

¹⁶⁶ Disponível em www.habitacao.sp.gov.br — acessado em setembro de 2010.

¹⁶⁷ Lei Orgânica do Município de Guarulhos, Guarulhos, abril de 1990.

Além dos conjuntos habitacionais apresentados acima, outros nove empreendimentos foram parcialmente realizados pelo Programa de Parceria com Associações e Cooperativas da CDHU, na região dos Pimentas. Porém, não é possível estimar a quantidade de unidades realmente produzidas em cada empreendimento, já que as obras foram gerenciadas pelas associações e cooperativas, não havendo registro oficial destas na Secretaria de Habitação de Guarulhos a respeito das mesmas.

Seguem abaixo, alguns dados sobre os empreendimentos realizados parcialmente pelo Programa.

- O Conjunto Habitacional Guarulhos C03 (C03-B): convênio firmado em 1998, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana de Itaquaquecetuba e a CDHU, previa a construção de 100 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 22% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C04: convênio firmado em 1997, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana da Região Leste Grande São Paulo e a CDHU, previa a construção de 240 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados 45,6% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C05: convênio firmado em 1998, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana da Região Leste Grande São Paulo e a CDHU, previa a construção de 40 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 12,6% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C06: convênio firmado em 1998, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana da Região Leste Grande São Paulo e a CDHU, previa a construção de 100 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 18,6% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C07: convênio firmado em 1997, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana da Região Leste Grande São Paulo e a CDHU, previa a construção de 180 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 3,7% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C08: convênio firmado em 1997, entre o Movimento dos Sem Terra Urbana da Região Leste Grande São Paulo e a CDHU, previa a construção de 260 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados 59% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C09: convênio firmado em 1997, entre a Solidariedade Santa Terezinha (POOL) e a CDHU, previa a construção de 120 unidades, porém até o ano de 2002, foram realizados 80% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C14: convênio firmado em 1998, entre o Movimento de Sem Terra Urbana de Guarulhos e a CDHU, previa a construção de 120 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 12% das obras previstas.
- O Conjunto Habitacional Guarulhos C15: convênio firmado em 1998, entre o Movimento de Sem Terra Urbana de Guarulhos e a CDHU, previa a construção de 140 unidades, porém até o ano de 2003, foram realizados apenas 5,17% das obras previstas.

**Tabela 5.30: Empreendimentos previstos* pelo Programa Parceria com Associações da CDHU, em Guarulhos**

Empreendimento	Localização	Programa	N° de UHs previstas	Data de entrega
Guarulhos C09	Pimentas	Parceria com Associações/Mutirão	120	2002
Guarulhos C03 (C03-B)	Pimentas	Parceria com Associações/Mutirão Associativo	100	2003
Guarulhos C04	Pimentas		240	2003
Guarulhos C05	Pimentas		40	2003
Guarulhos C06	Pimentas		100	2003
Guarulhos C07	Pimentas		180	2003
Guarulhos C08	Pimentas		260	2003
Guarulhos C14	Pimentas		120	2003
Guarulhos C15	Pimentas		140	2003
Total				1.300

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – site www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

* Os empreendimentos foram realizados parcialmente, sendo que o total de unidades previstas não corresponde ao total de unidades produzidas.

Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco / CDHU

Este Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco¹⁶⁸ tem por objetivo atender aos moradores de assentamentos precários visando à melhoria das condições de moradia e integração urbana, através da produção e comercialização da CDHU. Destina-se prioritariamente às famílias moradoras em favelas, áreas de risco, que estejam desabrigadas devido à ocorrência de calamidades ou que necessitam ser removidas por interferência de obras públicas. O Programa prevê (i) a oferta de moradias para o reassentamento de famílias; (ii) melhoria urbana e habitacional de assentamentos precários onde é possível a regularização com soluções habitacionais na própria área; e (iii) ações sociais com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas participantes.

Foram firmados dois convênios¹⁶⁹ entre o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal, através do Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco, que serão descritos a seguir:

- O Conjunto Habitacional Guarulhos J: localizado no Bairro Bonsucesso, possui 410 unidades habitacionais, entregues em 2003. Além das unidades habitacionais e rede de infraestrutura – água, esgoto e energia elétrica – também foram implantados três centros de apoio e uma quadra de lazer. Nesse empreendimento foram atendidas 229 famílias que moravam no leito da Avenida Guinle, no bairro Cidade Satélite Industrial de Cumbica e 48 famílias moradoras de uma área afetada por risco geotécnico, localizada na Rua da Mina, Jardim Ponte Alta.

- Os Conjuntos Habitacionais Guarulhos K e L: localizados no Bairro Santos Dumont, possuem um total de 440 unidades habitacionais, entregues em 2005, com infraestrutura – água, esgoto e energia elétrica. Nesse empreendimento foram atendidas 380 famílias da Favela da Ponte Grande (área sob viaduto e cortada por tubulações de gás); 40 famílias do Parque São Luiz (área de margem do córrego Cocho Velho, com risco de solapamento); e 20 famílias provenientes de risco por ocupação das margens do córrego Popuca.

¹⁶⁸ Disponível em <http://portalsdcdhu.cdhu.sp.gov.br> acessado em setembro de 2010.

¹⁶⁹ Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação – Eixos Temáticos e Projetos de Cooperação, 2010. Disponível em www.guarulhos.sp.gov.br – acessado em julho, 2010.

Tabela 5.31: Empreendimentos realizados pelo Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco da CDHU, em Guarulhos

Empreendimento	Localização	Programa	N° de UHs	Data de entrega
Guarulhos J - RMGUA2	Bonsucesso	Atuação em Favelas e Áreas de Risco	410	2003
Guarulhos K/L - RMGUA4	Santos Dumont		440	2005
Total			850	

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação, 2010 – www.guarulhos.sp.gov.br e CDHU – www.habitacao.sp.gov.br acessados em ago/2010.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada / CDHU

O Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada¹⁷⁰ da CDHU tem por objetivo atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda – principalmente de famílias com renda mensal de um a dez salários mínimos – e segmentos urbanos diversos, através da construção de moradias em regime de empreitada com execução de obras por empresas contratadas e contando também com a parceria das Prefeituras. Serão financiadas as construções de novas moradias em conjuntos habitacionais com infraestrutura e equipamentos coletivos.

Em Guarulhos¹⁷¹, o Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada produziu e comercializou 417 unidades habitacionais, nos Conjuntos Habitacionais Guarulhos O, Guarulhos P e Guarulhos Q, localizados na região dos Pimentas. Os empreendimentos, que iniciaram em 2004, contaram com toda infraestrutura básica.

No empreendimento foram reassentadas as famílias provenientes de diferentes ocupações: 33 famílias oriundas da Favela Vila Flórida (que esperavam em alojamento, devido à remoção para construção de um CHIS no local); 20 famílias oriundas da Favela Jardim Ponte Alta II (essa foi erradicada por estar em área de risco geológico de deslizamento, na Rua da Mina); 40 famílias da Favela Jardim Frizzo (que moravam em palafitas sobre o canal); 93 famílias em situação de risco da Favela Cidade Parque São Luiz (que moravam às margens do córrego que sofria de solapamento); 143 famílias oriundas da Rua Lauro de Gusmão Silveira que estavam em alojamentos, sendo que 55 esperavam no alojamento na Rua Estrela do Oeste no bairro Taboão e outras 88 famílias na Rua Boa Vista, no bairro São João; 63 famílias que ocupavam a área junto à adutora da SABESP, na Estrada do Cabuçu; e 25 famílias removidas para a desobstrução do sistema viário na Cidade Industrial Satélite Cumbica.

¹⁷⁰ Disponível em <http://portalsdcdhu.cdhu.sp.gov.br> – acessado em setembro de 2010.

¹⁷¹ Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação - Tabela Geral de Atendimento Prefeitura, CDHU/SH, Setembro 2010.

Tabela 5.32: Empreendimentos realizados pelo Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada da CDHU, em Guarulhos

Empreendimento	Localização	Programa	Local de origem da população	Nº de UHs	Data de entrega
CHIS Guarulhos O, Guarulhos P e Guarulhos Q – RMGUA-1	Pimentas	Núcleo Habitacional por Empreitada	Rua Maués, Bom Clima	33	Dezembro 2006 e Janeiro 2007
			Rua da Mina, Ponte Nova	20	
			Rua Urgandini Fanganiello, Ponte Grande	40	
			Córrego Cocho Velho, Presidente Dutra	93	
			Rua Estrela do Oeste, Taboão	55	
			Rua Boa Vista, São João	88	
			Estrada do Cabuçu, Cabuçu	63	
			Rua Aroeiras, Cumbica	25	
Total				417	

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação, 2010 – www.guarulhos.sp.gov.br e CDHU – www.habitacao.sp.gov.br acessados em ago/2010.
 Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Programa de Parceria com os Municípios – Modalidade Produção Direta / CDHU

Este Programa visa atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda – entendidas como aquelas com renda de 1 a 10 salários mínimos, priorizando o atendimento a famílias com até 5 salários mínimos – e segmentos urbanos diversos. A demanda inclui ainda demandas específicas, entre as quais, famílias com ônus excessivo de aluguel ou em coabitação, idosos, portadores de necessidades especiais e policiais.

O repasse de recursos financeiros da SH/CDHU à Prefeitura prevê a execução, por meio da administração direta do município, de construção de unidades habitacionais e implantação da infraestrutura e melhorias urbanísticas.

Em Guarulhos¹⁷², os recursos advindos do Programa foram destinados às obras dos Conjuntos Habitacionais Guarulhos R1, Guarulhos R2, Guarulhos R3, e implantação de infraestrutura. Localizados na região dos Pimentas, os CHIS totalizaram 371 unidades habitacionais. As obras foram iniciadas em 2004 e entregues em 2007, prontas para serem comercializadas.

As famílias atendidas pelo empreendimento tiveram origens diferentes: o Abrigo Emergencial do Jardim Presidente Dutra; obras de drenagem e de desobstrução do sistema viário da CIS Cumbica e da Av. Tancredo Neves; intervenções de recuperação ambiental e revitalização paisagística; além daquelas identificadas pela Defesa Civil, no Plano Municipal de Redução de Risco, com eminente risco de enchente e solapamento.

¹⁷² Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação – Tabela Geral de Atendimento Prefeitura, CDHU. Setembro 2010.



Tabela 5.33: Empreendimentos realizados pelo Programa Parceria com os Municípios – Modalidade Produção Direta da CDHU, em Guarulhos

Empreendimento	Localização	Programa	Local de origem da população	Nº de UHs	Data de entrega
Conjuntos Habitacionais Guarulhos R1, Guarulhos R2 e Guarulhos R3 – RMGUA-3	Pimentas	Parceria com os Municípios – Modalidade Produção Direta	Rua Mathias de Albuquerque, Vila Galvão	09	Junho 2007
			Av. Irdi, CIS Cumbica	42	
			Av. Guinle, CIS Cumbica	163	
			Av. Guinle c/ R. Júlio Castilho, CIS Cumbica	11	
			Av. Guinle c/ Av. Patos, CIS Cumbica	05	
			Travessa Cerro Largo, CIS Cumbica	07	
			Ruas Urucuí, Pe. Agostinho, Cristiano Castro, Redenção, Cidade Aracílias	23	
			Av. Tancredo Neves, São Roque	48	
			Rua Angical, Pimentas	09	
			Av. São João Batista, Cumbica	11	
			Casos de risco – demanda pontual identificada pela Defesa Civil	43	
Total				371	

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria de Habitação, 2010 – www.guarulhos.sp.gov.br e CDHU – www.habitacao.sp.gov.br acessados em ago/2010.
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários / CDHU

O Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários¹⁷³ da CDHU tem por objetivo atender as famílias moradoras de assentamentos precários, áreas de risco, prioritariamente aquelas que estejam desabrigadas devido à ocorrência de calamidades ou que necessitam ser removidas por interferência de obras públicas.

O Programa prevê três linhas de ação, quais sejam: (i) oferecer moradias e reassentamento às famílias residentes em áreas de risco ou de intervenção pública; (ii) melhoria urbana e habitacional de assentamentos precários onde é possível a regularização, com soluções habitacionais na própria área; e (iii) ações sociais com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das famílias moradoras em áreas de assentamentos precários.

Em Guarulhos, através do Programa a CDHU produziu o Conjunto Habitacional Guarulhos C23, contendo 80 apartamentos, na região dos Pimentas. Este empreendimento faz parte do Projeto de Urbanização do Sítio São Francisco, área de propriedade do Estado. As obras do empreendimento tiveram início em 2006 e entregues no primeiro semestre de 2009. O custo total do empreendimento foi de R\$ 2,5 milhões.

¹⁷³ Disponível em www.habitacao.sp.gov.br – acessado em setembro de 2010.

**Tabela 5.34: Empreendimentos realizados pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários da CDHU, em Guarulhos**

Empreendimento	Localização	Programa	Nº de UHs	Data de entrega
Guarulhos C23	Pimentas	Urbanização de Favelas	80	2009
Total			80	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

Programa Habitacional de Integração do Servidor Público – PHAI / CDHU

No âmbito dos Programas promovidos pelo Governo do Estado, através do Programa Habitacional de Integração do Servidor Público (PHAI)¹⁷⁴ são financiados imóveis novos ou usados através de concessão de cartas de crédito, com subsídios (auxílio temporário na prestação) da SH/CDHU a servidores públicos estaduais ativos.

Em Guarulhos, o Programa Habitacional de Integração do Servidor Público (PHAI) viabilizou o Conjunto Habitacional Guarulhos A7, localizado na Av. Geraldo Alves Celestino, s/nº, Bairro Parque CECAP. As 224 unidades foram concluídas no primeiro semestre de 2009, ao custo total de R\$ 10.339.259,30.

Tabela 5.35: Empreendimentos realizados pelo Programa Habitacional de Integração do Servidor Público da CDHU, em Guarulhos*

Empreendimento	Localização	Programa	Nº de UHs	Data de entrega
Guarulhos A7	Parque CECAP	PHAI	224	2009
Total			224	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

Nota: (1) Sem informação.

* Devido à falta de informações precisas no site da CDHU, outros 12 empreendimentos realizados através desse Programa não serão contabilizados neste estudo.

5.2.2 Programas Habitacionais do Governo Estadual em andamento e previstos em Guarulhos

Além dos Programas Habitacionais já realizados em Guarulhos pelo Governo do Estado, estão previstos e em andamento outros empreendimentos a serem realizados pelo Programa de Reassentamento Habitacional e pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários.

Programa de Reassentamento Habitacional / CDHU

O Programa de Reassentamento Habitacional¹⁷⁵ da CDHU tem por objetivo promover o atendimento habitacional de interesse social para famílias provenientes de remoção de áreas de risco, áreas sob influência de intervenções de obras públicas e assentamentos precários – incluindo também assentamentos em áreas de proteção ambiental, onde não é possível a urbanização.

Os terrenos que recebem os empreendimentos devem ser doados pelo município à CDHU que, pela modalidade de empreitada, executa a construção.

¹⁷⁴ Disponível em www.habitacao.sp.gov.br – acessado em setembro de 2010.

¹⁷⁵ Disponível em www.habitacao.sp.gov.br

Em Guarulhos serão produzidas 392 unidades habitacionais em área de ZEIS A¹⁷⁶, incluídas no Plano de Urbanização do Sítio São Francisco, para o atendimento de famílias que serão removidas das áreas de risco e APP. Para a realização deste Plano, a CDHU firmou convênio com o Governo Federal, como já apresentado, no âmbito da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

As obras de construção dos CHIS Guarulhos C11/C16/C17/C18 estão em andamento¹⁷⁷, sendo que o valor da obra será de aproximadamente R\$ 23 milhões.

Ainda pelo Programa de Reassentamento Habitacional¹⁷⁸, está previsto o empreendimento Guarulhos C24¹⁷⁹ com a construção de 140 unidades habitacionais na região dos Pimentas. O valor total do contrato é cerca de R\$ 6,5 milhões.

Tabela 5.36: Empreendimentos em andamento e previsto pelo Programa de Reassentamento Habitacional da CDHU, em Guarulhos

Empreendimento	N° de UHs	Situação	Programa
Guarulhos C11/C16/C17/C18	392	Em produção	Reassentamento Habitacional
Guarulhos C24	140	Contratada sem OIS	
Total	522		

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários

O Plano de Urbanização do Sítio São Francisco prevê também a construção dos CHIS Guarulhos X, Guarulhos Y e Guarulhos Z – a serem construídos em ZEIS G¹⁸⁰. Desses, o empreendimento Guarulhos Z encontra-se em processo de contratação pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, apresentado anteriormente. O valor total previsto no contrato é de cerca de R\$ 11 milhões e prevê a construção de 195 unidades habitacionais.

Tabela 5.37: Empreendimentos previstos pelo Programa de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, em Guarulhos

Empreendimento	N° de UHs	Situação	Programa
Guarulhos Z (UHs de apoio)	195	Em contratação	Urbanização de Favelas
Total	195		

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

Outros empreendimentos previstos

A CDHU apresenta outros três empreendimentos programados para serem produzidos em Guarulhos, totalizando 625 unidades habitacionais no âmbito do Plano de Urbanização das ZEIS-G do Sítio São Francisco (citados supra) quais sejam: Guarulhos A8, com 194 unidades; Guarulhos X, com 233 unidades; e Guarulhos Y, com 198 unidades.

¹⁷⁶ A ZEIS A foi grafada pela Lei Municipal nº 6382/2008.

¹⁷⁷ Disponível em www.habitacao.sp.gov.br

¹⁷⁸ No site da CDHU está citado, ainda, um outro empreendimento realizado no âmbito do Programa de Reassentamento Habitacional em Guarulhos. No entanto, esse não foi identificado entre os projetos realizados, em andamento ou previstos. A única informação quanto a esse no site é de que teria sido realizado em 2007.

¹⁷⁹ O empreendimento já está contratado, aguarda a emissão da Ordem de Início de Serviço para iniciar as obras.

¹⁸⁰ Essas ZEIS G foram grafadas pela Lei Municipal nº 6383/2008.

Tabela 5.38: Empreendimentos previstos, em Guarulhos

Empreendimento	N° de UHs	Situação
Guarulhos A8	194	Em programação
Guarulhos X (UHs de apoio)	233	
Guarulhos Y (UHs de apoio)	198	
Total	625	

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br acessado em ago/2010.

5.2.3 Síntese dos Programas Habitacionais do Governo Estadual em Guarulhos

A produção pública promovida pelo Governo do Estado no município Guarulhos, desde o início da década de 1970 (período de realização do primeiro empreendimento levantado neste estudo), totalizou 10.400 unidades habitacionais, e cerca de outras 1.350 estão previstas em contrato para serem realizadas.

O total de recursos investidos pelos Programas Habitacionais do Governo Estadual em Guarulhos, segundo as informações levantadas no site do CDHU é de aproximadamente R\$ 124 milhões¹⁸¹. Não foi possível verificar os valores de contrapartida municipal nos programas – quando houveram e, nesses casos, o quanto corresponderam na composição de recursos dos programas.

Em relação às unidades produzidas, pode-se dizer que a grande maioria é de apartamentos com área construída de 45,46 m².

Tabela 5.39: Síntese dos Convênios Estaduais Realizados, em Guarulhos

Programa/Convênio	Modalidade	N° Unidades	Recursos do Governo Estadual (R\$)
Caixa Econômica Estadual	s/i ⁽¹⁾	4.680	s/i
SH1	s/i	902	s/i
SH3	s/i	688	s/i
SH4	Empreitada Global	448	8.215.318,67
Parceria com Associações e Cooperativas	Mutirão	440	5.341.399,16
Parceria com Associações (realizados parcialmente)	Mutirão	120	1.336.054,09
	Mutirão Associativo	1180 ⁽²⁾	4.305.581,79
Atuação em Favelas e Áreas de Risco	Empreitada Integral	850	24.835.499,23
Núcleo Habitacional por Empreitada	Empreitada Integral	417	15.489.312,88
Parceria com os Municípios	Empreitada Integral	371	14.567.332,38
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
Total UHs já realizadas		10.400	86.961.219,37

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

⁽²⁾ Total de unidades previstas (não corresponde ao total de unidades produzidas).

¹⁸¹ 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 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.

Tabela 5.40: Síntese dos Convênios Estaduais em Andamento e Previstos, em Guarulhos

Programa/Convênio	Modalidade	N° Unidades	Recursos do Governo Estadual (R\$)
Reassentamento Habitacional (em andamento)	Empreitada Integral – Turn Key	392	19.242.675,56
Reassentamento Habitacional (previsto)		140	6.750.036,00
Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários (previsto)	Empreitada Global	195	11.351.101,94
Outros empreendimentos previstos	s/i ⁽¹⁾	625	s/i
Total UHs em andamento e previstas		1.352	25.992.711,56

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

5.3 Atuação Pública na Instância do Governo Municipal

Após a apresentação dos projetos habitacionais que foram, e estão sendo, viabilizados em Guarulhos através de convênios e Programas do Governo Federal e do Governo Estadual, serão apresentados neste item os principais programas e ações realizados com recursos próprios da Prefeitura Municipal.

Cabe ressaltar que muitas das ações realizadas acontecem de maneira desvinculada de programas habitacionais, assim estruturados. Algumas ações são previstas mediante demanda específica ou emergencial, outras motivadas pelo planejamento interno dos departamentos. Porém, em sua maioria das ações ocorrem conforme seja possível viabilizar recursos juntos os órgãos promotores (governos federal ou estadual).

A seguir, serão apresentados os Programas e Ações da Prefeitura Municipal de Guarulhos, no enfrentamento da problemática habitacional.

5.3.1 Programas e Ações da Prefeitura Municipal de Guarulhos, no Setor Habitacional

A partir de 2003, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação, a Prefeitura Municipal de Guarulhos intensificou suas ações no setor habitacional, através da produção de novas unidades para atendimento da população de baixa renda, urbanização integrada e regularização fundiária de assentamentos precários. Para implementar estas ações, a PMG buscou parcerias e firmou convênios para alavancar recursos em outras esferas de governo, principalmente junto ao Governo Federal, conforme supra apresentado.

Neste sentido, todos os programas e ações em habitação estão sob a coordenação da Secretaria de Habitação, a partir de sua criação.

O incremento dos investimentos municipais no setor habitacional se dá principalmente em forma de contrapartida. Os recursos aplicados em habitação nos últimos anos e previstos no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013 – serão apresentados com mais detalhes no Capítulo 7 deste Diagnóstico. No entanto, também, devem ser considerados os avanços conquistados na estruturação da política de

habitação no município, que vem sendo implementada de maneira continuada. Reflexo disso é o grande número de convênios recentemente firmados.

Os Programas e Ações da PMG no Setor Habitacional estão apresentados a seguir, organizadas de acordo com os departamentos da Secretaria de Habitação, quais sejam: i) Departamento de Desenvolvimento Habitacional; ii) Departamento de Assuntos Fundiários; e iii) Departamento de Ação Comunitária.

Programas e Ações do Departamento de Desenvolvimento Habitacional (DDH)

As atribuições do Departamento de Desenvolvimento Habitacional (DDH) descritas no Capítulo 4 deste Diagnóstico se traduzem em programas e ações realizadas pelo DDH, que serão apresentados a seguir.

- **Projetos de Urbanização Integrada e Produção de Conjuntos Habitacionais**

Sob a responsabilidade do DDH, estes projetos são realizados com recursos próprios e também com recursos dos convênios com o Governo Federal supracitados, tais como:

- I. Ações de Urbanização de Núcleos Habitacionais, entre os projetos realizados estão Vila Nova Cumbica, Cid. Jardim Cumbica II, Vila Flórida, Santo Agostinho, Bela Vista, Santa Cecília III;
- II. Ações de Urbanização e Regularização dos Núcleos Habitacionais Vila São Rafael e Vila Flora;
- III. Ações de Urbanização e Regularização de Núcleos Habitacionais, entre os quais Vila Nova Bonsucesso, Jardim Lenize, Jardim Palmira; e
- IV. Projetos de Urbanização de Favelas; entre outros.

A seguir (Figuras 5.1 e 5.2), a título de ilustração das ações desenvolvidas pelo DDH, seguem apresentadas imagens do empreendimento CHIS Santo Agostinho, realizado através de convênio com o Governo Federal (Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários); e da Urbanização da Rua Solonópolis, no Parque Uirapuru, promovido com recursos próprios do Município.

Figura 5.1: Atuação do DDH em Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Projeto CHIS Santo Agostinho (2009)



Imagem: Secretaria de Habitação, 2010.

Figura 5.2: Atuação do DDH em Projeto de Urbanização da Rua Solonópolis (2005)



Imagem: Secretaria de Habitação, 2010.

- **Programa de Moradia Econômica**

Este programa, que vem sendo desenvolvido no município desde meados da década de 1990, oferece aos moradores da cidade projetos arquitetônicos residenciais de até 70m², com até três dormitórios e assessoria gratuita de engenheiros e arquitetos da Secretaria de Habitação, do início ao fim da obra¹⁸².

É importante destacar que o programa tem como prerrogativa de acesso ao benefício a comprovação da propriedade do imóvel, de acordo com a legislação vigente. Verificada esta condição, a Seção Técnica de Construção de Moradia Econômica, vinculada ao DDH, elabora o projeto, que pode ser personalizado ou escolhido entre mais de 30 opções existentes.

Além de proporcionar maior segurança das edificações, a iniciativa da Prefeitura, que já beneficiou, segundo a PMG, mais de 5.000 famílias nos últimos 20 anos, garante que as construções sejam feitas de acordo com a legislação vigente.

¹⁸² Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, PMG. Disponível em www.guarulhos.sp.gov.br acessado em setembro de 2010. PLHIS de Guarulhos – Diagnóstico do Setor Habitacional

▪ **Programa de Produção de Lotes Urbanizados e Mutirão para Construção de UHs**

A indicação de famílias para atendimento no programa de Loteamento de Interesse Social (LIS) deve obedecer aos 'critérios prioritários de atendimento habitacional', aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, de acordo com a Resolução nº 03, 04, 05 e 06/2010.

Este programa municipal prevê três tipos de atendimento, quais sejam: (i) Lote de Interesse Social sem fornecimento de material; (ii) Lote de Interesse Social com fornecimento de material e sem mão de obra; e (iii) Lote de Interesse Social com fornecimento de material e com mão de obra. Em todos os casos a família beneficiária de Lote de Interesse Social deverá cumprir o prazo estabelecido pelo técnico do físico, conforme estabelecido no Termo de Compromisso firmado entre as partes.

Tabela 5.41: Atuação do DDH pelo Programa de Produção de Lotes Urbanizados

Programa	Empreendimento	Localização	Nº de UHs
Programa de Produção de Lotes Urbanizados	Jardim Las Vegas	R. Leopoldo Siringardi - Vila Rio	19 lotes
	Jardim Santa Clara	R. Doresópolis - Vila Rio	08 lotes
	Parque Jurema	R. Jacutinga - Pimentas	23 lotes
	Parque Stella	R. Campo Mourão	08 lotes
	Jardim Ansalca	R. Angical - Jardim Ansalca	02 lotes
	Jardim Angélica	R. João Carlos Anarolli - Jardim Angélica	12 lotes
	Jardim Bananal	R. Luciano Cesar Belini - Jardim Bananal	08 lotes
	Jardim Fátima	R. Piripiri - Bonsucesso	80 lotes
	Jardim Arapongas	R. Junqueiro - Pimentas	22 lotes
Total			182 lotes

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG.

No caso de atendimento pelo Programa Mutirão de Construção de UHs, a mobilização do grupo participante, feita pelo DAC, é fundamental para o bom andamento da construção civil das unidades habitacionais de interesse social. As duas ações realizadas pelo programa, apresentadas na Tabela 5.42 foram implementadas em uma área onde os moradores já possuíam CDRU.

Tabela 5.42: Atuação do DDH em Ações realizadas pelo Programa Mutirão para Construção de UHs

Programa	Empreendimento	Localização	Nº de UHs	Origem da população
Programa Mutirão de Construção	Santo Agostinho	R. Joaquim de Jesus - Taboão	20 aptos	Situação de risco no próprio local
	Cidade Soberana	R. Limeira - Cidade Soberana	16 sobrados	Remoção do trevo Bonsucesso
Total			36 unidades	

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG.

- **Programa de Mutirão de Melhorias e Infraestrutura em Assentamentos Precários**

O mutirão de melhorias e infraestrutura em assentamentos precários tem por objetivo executar intervenções pontuais, demandadas pelas comunidades, que imprimam melhorias através da implantação pontual de redes de infraestrutura e possibilitem acessibilidade com a pavimentação de ruas e vielas.

As intervenções da Secretaria de Habitação, realizadas em sistema de mutirão e administração direta, beneficiaram famílias incluídas em programas sociais e moradoras de assentamentos irregulares de Guarulhos. As obras de pavimentação de vias, drenagem pluvial, construção de novas unidades habitacionais, preparação de áreas para implantação de novos empreendimentos habitacionais e manutenção de alojamentos acontecem sob a supervisão de arquitetos, engenheiros do Departamento de Desenvolvimento Habitacional (DDH), e as atividades de mobilização da comunidade e educação sanitária e ambiental são feitas pelo Departamento de Ação Comunitária (DAC).

O CHIS Jardim Fátima, no bairro Bonsucesso, foi atendido pelo Programa com a execução de 2.101 m² de pavimentação em cinco ruas e uma viela com cessão de material e orientação técnica promovida pelo DDH, através do regime de mutirão. As obras melhoraram a acessibilidade de 80 moradias do bairro.

Também foram feitas obras de pavimentação em escadarias da Av. Damião Lins de Vasconcelos, em Cumbica, e na Vela entre as ruas Serra Dourada e Flor da Serra. Receberam ainda calçamento ruas dos loteamentos de interesse social Las Vegas e Oliveiras II. Outras seis ações de elaboração de plantas, cessão de material e orientação durante as obras pelos sistemas de mutirão e de autoconstrução de residências, foram realizados em atendimento de famílias nos núcleos Jacutinga e Nova América.

Ainda estão previstas para este ano, obras de drenagem no loteamento de interesse social Santa Clara. Serão instalados sistemas de captação pluvial com caixas coletoras, galerias, tubulação de escoamento, além de calçamento de vielas internas.

Tabela 5.43: Atuação do DDH pelo Programa de Mutirão de Melhorias e Infraestrutura em Assentamentos Precários

Programa	Empreendimento	Localização	Ações Realizadas
Programa de Mutirões	CHIS Jardim Fátima	Bonsucesso	Pavimentação de ruas e vielas
	Av. Damião Lins de Vasconcelos e entre as ruas Serra Dourada e Flor da Serra	Cumbica	Pavimentação de vielas e escadarias
	Loteamentos Las Vegas e Oliveiras II	Vila Rio	Calçamento ruas
	Loteamento Santa Clara	Vila Galvão	Obras de drenagem
	Núcleos Jacutinga e Nova América	s/i ⁽¹⁾	Assistência técnica e cessão de material

Fonte: Secretaria de Habitação – PMG.

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

Programas e Ações do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF)

A irregularidade jurídica se soma a outras formas de precariedade, como carência de infraestrutura e ocupação de áreas de risco, quando observamos os assentamentos que abrigam a população de baixa renda do Município. Frente à complexa problemática habitacional, a Secretaria de Habitação desenvolve variadas formas de enfrentamento da questão.

Nesse sentido as ações de regularização fundiária vêm sendo organizadas e realizadas através do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF). Este órgão é responsável por conter o avanço deste problema, promover a legalização e levar infraestrutura aos assentamentos precários desenvolvendo a regularização fundiária, conforme apresentado a seguir.

De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Guarulhos, o foco das ações no setor habitacional implementadas por iniciativa do Governo Municipal, ao longo das décadas de 1990 e 2000, foi à atuação de regularização jurídica das áreas públicas ocupadas, promovida através da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU). Esta afirmativa se confirma diante da grande lista de títulos concedidos aos moradores de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, apresentada a seguir. Porém, algumas destas ações foram realizadas sem que houvesse necessariamente a regularização urbanística e ambiental das áreas ocupadas por assentamentos precários.

▪ Ações de Regularização de Áreas Públicas Ocupadas (Títulos Administrativos de CDRU)

No âmbito da regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, a PMG principiou por realizar as desafetações das mesmas, concedendo os termos administrativos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), às “pessoas carentes e desfavorecidas sócioeconomicamente”, conforme termo utilizado nas respectivas leis de concessão.

O termo administrativo de CDRU é um instrumento legal, que garantem a posse da terra pública, por um período determinado, sem garantir a transferência da propriedade. A partir da concessão do instrumento administrativo, as áreas tornam-se habilitadas a receber projetos de urbanização do município.

Conforme *Imparato (2004)*¹⁸³, o processo legal de outorga de CDRU para áreas públicas ocupadas, em Guarulhos, se dá nos seguintes termos:

“A legislação municipal estabelece que a concessão para fins de moradia, reconhecido o direito de ser instalado pequeno negócio para sustento da família é outorgada por 90 anos, preferencialmente dada à mulher. As transmissões ‘intervivos’ e ‘causa-mortis’ são admitidas, desde que haja anuência da Secretaria de Habitação.

A regularização é feita no nível da Administração Municipal, com a participação das associações de moradores e dos movimentos de moradia. O primeiro passo é a vistoria do núcleo desafetado apto a receber títulos de Concessão de Direito Real de Uso, para a elaboração do levantamento topográfico cadastral da área. A partir deste levantamento, é feito o cadastramento dos moradores. Com a descrição de cada lote e as qualificações dos moradores são lavrados os Termos Administrativos em duas vias. Colhidas as assinaturas, recolhido pelo/a Concessionário/a uma taxa os títulos são entregues.

As cópias retidas dos Termos Administrativos, juntamente com o levantamento da área, as taxas recolhidas e cópia dos Estatutos da Associação de Moradores formam um processo

¹⁸³ *Imparato, Ellade. A Regularização Fundiária em Guarulhos e a Produção de Habitação para a População de Baixa Renda – soluções e dificuldades encontradas. 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Recife, 2004. Disponível em www.ibdu.org.br*
PLHIS de Guarulhos – Diagnóstico do Setor Habitacional 175

administrativo que é enviado à Secretaria de Assuntos Jurídicos para anotações nos livros próprios e devolvidos à Secretaria de Habitação onde ficam arquivados”. (Imparato, 2004)

No Anexo IV deste documento, consta — por ano de aprovação das respectivas Leis de desafetação e concessão — a relação dos bairros e áreas contempladas com CDRU. A síntese do número de áreas beneficiadas pela ação, o número de títulos emitidos pela Prefeitura Municipal de Guarulhos e os anos em que essas ocorreram, está apresentada na tabela a seguir.

Tabela 5.44: Síntese da Ação do DAF em Regularização, com outorga de Títulos Administrativos de CDRU

Ano	N° de Assentamentos Beneficiados	N° de Títulos Administrativos de CDRU
Até 2000	10	657
2001	14	1.331
2002	22	1.640
2003	32	2.532
2004	27	1.162
2005	03	396
2007	12	472
2008	13	655
Total	133	8.845

Fonte: Secretaria Habitação, Departamento de Assuntos Fundiários — PMG

- **Ações de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos**

A regularização dos loteamentos e desmembramentos de interesse social, bem como aqueles considerados de interesse específico — clandestinos ou irregulares — é de responsabilidade do DAF. Vale ressaltar, ainda, que a regularização dos loteamentos e parcelamentos irregulares aprovados pela Prefeitura Municipal e implantados em desacordo, atualmente compete à Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

As principais ações para a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos consistem em: analisar tecnicamente os processos autuados de regularização, bem como, a situação dominial e cadastral das respectivas áreas; realizar a conferência, e se for o caso, certificar os serviços de topografia, projetos e laudos técnicos dos parcelamentos do solo a serem regularizados; orientar os parceladores e as comunidades em relação aos procedimentos (documentos e providências) para a regularização de um loteamento ou desmembramento; expedir relatórios técnicos de vistorias, certidões e os autos de regularização; subsidiar com apoio técnico no firmamento de TACs (Termos de Acordo/Ajustamento de Conduta); elaborar termos de referência para a contratação de serviços técnicos, jurídicos e sociais para a regularização de parcelamentos do solo; solicitar, quando for o caso, anuências dos órgãos licenciadores; ingressar com os procedimentos de regularização junto aos Cartórios competentes; realizar pesquisas e manter acervo de legislações sobre regularização fundiária; provocar o acionamento judicial em face dos proprietários/parceladores a regularizarem os loteamentos e desmembramentos; e prestar informações nos processos de assuntos diversos sobre a situação dos parcelamentos do solo em regularização junto à Divisão Técnica.

No Anexo V deste documento, consta — por ano de aprovação — os loteamentos regularizados, número de lotes e bairros nos quais se localizam. Em síntese, nos últimos anos a PMG promoveu através do DAF a regularização jurídica de mais de 2.000 lotes, em 54 loteamentos irregulares, clandestinos ou desmembramentos conforme apresentado a seguir.

Tabela 5.45: Síntese da Ação do DAF em Regularização Jurídica de Loteamentos Irregulares e Clandestinos

Ano	N° de Loteamentos Beneficiados	N° de Títulos Administrativos de CDRU
2001 a 2008	31	88
2009	13	1.452
2010	10	811
Total	54	2.351

Fonte: Secretaria Habitação, Departamento de Assuntos Fundiários — PMG

Atualmente, estão em processo de regularização, junto à municipalidade, aproximadamente 265 parcelamentos do solo. A seguir (Figura 5.3), a título de ilustração seguem imagens do Loteamento Jardim Santa Inês II, que foi regularizado pelo DAF em 2009.

Figura 5.3: Atuação do DAF em Projeto de Regularização do Loteamento Jardim Santa Inês II (2009)



Imagem: PMG, Secretaria de Habitação, 2010.

▪ **Ações de Legalização e Regularização Fundiária Sustentável**

No que diz respeito à regularização fundiária, também estão sob a responsabilidade DAF a Legalização e Regularização Fundiária Sustentável dos Projetos de Urbanização Integrada e Produção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, realizados com recursos dos convênios com o Governo Federal supracitados.

A execução da Legalização e Regularização Fundiária Sustentável das áreas de intervenção envolvem as seguintes ações: instituir e registrar no Cartório de Registro de Imóveis cada um dos Conjuntos habitacionais de Interesse Social; coletar junto a população os documentos necessários para a titulação individual, bem como orientá-la na obtenção ou retificação dos documentos; elaborar e fornecer material de divulgação para as reuniões de orientação da população local; e emitir os títulos

individualizados de posse/propriedade das unidades em favor dos beneficiados, além de realizar a entrega dos mesmos, para futuro registro no Cartório de Registro de Imóveis, por parte das famílias.

A seguir, segue a listagem de áreas em fase de Legalização e Regularização Fundiária Sustentável no Município.

Tabela 5.46: Relação das Áreas de Intervenção em Processo de Legalização e Regularização Fundiária Sustentável

Bairro	CHIS em Processo de Regularização e Legalização
Bom Clima	Vila Flórida
Bonsucesso	Vila Nova Bonsucesso; Ponte Alta; e Limeira
Centro	Ponte Grande
Cumbica	Cidade Cumbica; e Vila Nova Cumbica
Itapegica	Vila São Rafael; e Vila Flora
Pimentas	Centenário I, II e III; Granja Eliana; Pimentas I, II e III; São Judas; Jardim Angélica; e Maria Clara
São João	Bondança; e Jardim Lenize
Taboão	Bela Vista; e Santo Agostinho
Vila Galvão	Santa Cecília; e Santa Clara

Fonte: Revista Habitação Guarulhos – Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável, Prefeitura Municipal de Guarulhos, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação, Dezembro/2009.

Programas e Ações do Departamento de Ação Comunitária (DAC)

Este departamento é responsável pela elaboração e desenvolvimento de Trabalho Técnico Social junto às comunidades beneficiadas pelos Programas Habitacionais realizados pela Secretaria de Habitação, sejam com recursos próprios ou recursos dos convênios com o Governo Federal, supracitados.

Os Trabalhos Técnico Social, propostos para as intervenções previstas em convênios da Prefeitura Municipal junto ao Governo Federal, são coordenados pela equipe do Departamento de Ação Comunitária (DAC) e compreendem nos seguintes eixos de trabalho: i) mobilização e organização comunitária; ii) educação sanitária ambiental; iii) inclusão social e geração de renda; e iv) pós-obra e monitoramento e avaliação. Serão apresentadas, a seguir, algumas ações realizadas pelo DAC no Município.

- **Ações de Desenvolvimento Comunitário**

A atuação do DAC junto às comunidades afetadas por projetos habitacionais é iniciada com a elaboração de diagnósticos sócio-organizativos no intuito de promover a participação popular. Este trabalho é feito através da mobilização das comunidades e lideranças, desde a fase de elaboração das unidades habitacionais até a ocupação das mesmas. O DAC organiza e coordenada às atividades participativas de definição das necessidades, readequações e mudanças nos projetos, que em geral essas acontecem em assembléias.

Entre as ações desenvolvidas pelo DAC nas áreas de intervenção podemos citar: i) os plantões técnico, social e jurídico nas áreas de intervenção se prestam a tirar dúvidas, identificar os conflitos e divulgar de forma detalhada as ações previstas; ii) o cadastramento e levantamento socioeconômico,

que auxiliam a definição das prioridades de atendimento, no caso de projetos que prevêem o reassentamento de famílias em outras áreas; e iii) o acompanhamento de pós-ocupação das famílias beneficiadas, através do monitoramento do processo de adaptação das famílias nas novas unidades habitacionais, da realização de programas socioeducativos e ambientais, além de programas de inclusão social e geração de renda.

Apesar de não configurar como um programa, as ações de desenvolvimento comunitário realizadas pelo DAC cumprem seu objetivo no que tange o fortalecimento das lideranças e da identidade cultural das comunidades, a conscientização ambiental e a inter-relação social para convivência e manutenção dos espaços comuns.

A seguir (Figuras 5.4 e 5.5), seguem algumas imagens, que ilustram as ações desenvolvidas pelo DAC junto às famílias beneficiadas pelos projetos: i) de Urbanização Integrada da Vila Nova Cumbica Plantão Técnico e Social no escritório da comunidade e em reunião sobre Cursos de Qualificação Profissional; e ii) de Urbanização Integradas do Centro Expandido – mobilização e organização comunitária e em reunião sobre os Cursos de Qualificação Profissional.

Figura 5.4: Ações do DAC no Projeto de Urbanização Integrada da Nova Cumbica (2009)



Imagem: PMG, Secretaria de Habitação, 2010.

Figura 5.5: Ações do DAC no Projeto de Urbanização Integradas do Centro Expandido (2009)



Imagem: PMG, Secretaria de Habitação, 2010.

- **Programa Auxílio Moradia¹⁸⁴**

Este programa visa atender, através de uma ação provisória, às famílias com renda mensal de até três salários mínimo,s removidas de áreas de risco ou muito adensadas. O benefício fica garantido até que as novas unidades sejam disponibilizadas. O programa prevê que cada família enquadrada como beneficiária tenha o direito a receber o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês para alugar um imóvel.

Enquanto incluídas no Programa as famílias devem atender a alguns procedimentos, entre os quais o de manter o cadastro atualizado junto ao DAC e comparecer as reuniões de acompanhamento da obra, quando essa acontecer, e atividades do trabalho social.

Segundo dados do DAC, em 2009, foram destinados ao Programa Auxílio Moradia mais de R\$ 1,8 milhões de reais em recursos próprios do Município, para atendimento de 581 famílias removidas temporariamente para viabilização de obras em 11 áreas de intervenção.

5.3.2 Ação da Empresa Pública de Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru, no Setor Habitacional

A empresa pública Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A – Proguaru, constituída como autarquia da Prefeitura Municipal de Guarulhos é responsável pelas atividades apresentadas a seguir, em atendimento à demanda dos demais órgãos municipais: i) limpeza pública; ii) manutenção de vias públicas; iii) reforma e manutenção de imóveis públicos.

Sua Gerência de Desenvolvimento Sustentável foi instituída com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos da Proguaru e fazer a conexão desta com os demais órgãos da Prefeitura Municipal. No que tange a questão de habitação de interesse social, a referida gerência está realizando atualmente o Plano de Regularização e Urbanização Integrada do Jardim Nova Ponte Alta, que será apresentada a seguir.

Plano de Regularização e Urbanização Integrada do Jardim Nova Ponte Alta / Proguaru

O Plano de Regularização e Urbanização Integrada do Jardim Nova Ponte Alta está em andamento por iniciativa da Proguaru, com o acompanhamento do DAF. Esta ação foi iniciada quando a PMG repassou para a Proguaru o antigo prédio e a área ocupada por aproximadamente 1.800 famílias de baixa renda no seu entorno, conhecida como Jardim Nova Ponte Alta, em dação em pagamento.

Assim que a transferência da referida área para a Proguaru foi realizada, a Gerência de Desenvolvimento Sustentável elaborou um dossiê de viabilidade do Plano de Regularização e Urbanização Integrada no Núcleo Jardim Nova Ponte Alta, para que a área de ocupação fosse regularizada e os lotes pudessem ser comercializados em parcelas, aos atuais moradores. O recebimento do pagamento dos lotes regularizados, abaterão a dívida da Prefeitura Municipal com a Proguaru.

¹⁸⁴ Definido pela Lei n° 6.623/2009.

O Plano de Regularização e Urbanização Integrada no Núcleo Jardim Nova Ponte Alta foi encaminhado para análise do Conselho Municipal de Habitação, que indicou que essa deveria ser incluída como ZEIS¹⁸⁵ e atualmente essa está grafada e regulamentada como tal.

O Plano citado encontra-se ainda em fase de planejamento. Assim, a tabela, que segue, apresenta dados preliminares da intervenção prevista.

Tabela 5.47: Atuação da Proguaru no Plano de Regularização e Urbanização Integrada no Jardim Nova Ponte Alta (2010)

Assentamento	Intervenção	Produto	Investimento estimado (R\$)
Jardim Nova Ponte Alta	Regularização Fundiária	1.800 famílias atendidas	26.000.000,00
	Implantação de infraestrutura básica		
Total		1.800 famílias atendidas	

Fonte: PROGUARU - Dados apresentados durante Reunião Bilateral na Gerencia de Desenvolvimento Sustentável. Agosto, 2010.

A partir do levantamento de informações realizado neste capítulo pode-se averiguar que há uma ação pública consistente e que vem se intensificando nos últimos anos no enfrentamento da problemática habitacional do município de Guarulhos.

Devido ao custo elevado e à complexidade técnica deste tipo de intervenção – que exigem uma gestão integrada das ações de provisão habitacional, urbanização integrada, regularização fundiária e trabalho técnico social – a parceria com o Governo Federal e Estadual se torna imprescindível para viabilização das mesmas, assim como o desenvolvimento institucional para integração dos órgãos da PMG e das políticas inter-setoriais municipais.

¹⁸⁵ Trata-se da ZEIS de referência 84 pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 6.253/2007 Anexo 13). Regulamentada pela Lei Municipal nº 6.570/2009.

6. Caracterização das Necessidades Habitacionais no Município de Guarulhos

As ‘necessidades habitacionais’ englobam as situações de déficit habitacional que demandam incremento e reposição do estoque de moradias, e 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 novas¹⁸⁶. No decorrer deste capítulo, trataremos de cada um desses conceitos particularmente.

Na caracterização das necessidades habitacionais do município de Guarulhos, foram consideradas duas fontes primárias de dados, que foram analisadas e ponderadas e apontadas possíveis limitações, são elas: (i) Censo Demográfico do IBGE 2000; e (ii) dados oficiais fornecidos pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

A sistematização dos dados e as análises contidas neste documento tiveram como referência a metodologia realizada pela Fundação João Pinheiro (2005), que tem como base as variáveis censitárias, bem como as definições do PLANHAB (2008). É importante ressaltar que os dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro, por se tratarem de uma sistematização da base de dados do IBGE, são referentes ao ano de 2000, sendo utilizados, sobretudo, como referencial e para fins comparativos.

De modo que, para a estimativa do déficit habitacional de Guarulhos, foram priorizados os dados fornecidos pela PMG, sendo esses sistematizados pela equipe da Prefeitura e pela Consultoria, que reúnem informações mais atuais. Especialmente a sistematização de dados para o reconhecimento da demanda nucleada, definida a seguir, contou com metodologia específica, que será desenvolvida neste diagnóstico oportunamente.

Para a definição do déficit, foram adotados dois conceitos que identificam territorialmente as necessidades de atendimento habitacional, são eles: *demanda dispersa* e *demanda nucleada*.

A *demanda nucleada* é entendida neste diagnóstico como sendo aquelas necessidades habitacionais vinculadas aos assentamentos precários – como 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.

Por fim, além de estabelecer as necessidades habitacionais atuais, é importante também prever a demanda futura, com base em projeções de crescimento populacional, permitindo estimar o acréscimo no estoque habitacional a ser demandado.

¹⁸⁶ Definição adotada pelo Plano Nacional de Habitação – PLANHAB. Ministério das Cidades, PLANHAB - Produto 2, 2008.

6.1 As necessidades habitacionais segundo metodologia da Fundação João Pinheiro

A Fundação João Pinheiro (FJP), em 1995, desenvolveu uma metodologia de mensuração do déficit habitacional brasileiro¹⁸⁷, utilizando-se de informações censitárias relativas à habitação para estabelecer parâmetros de habitabilidade. Essa metodologia representou um marco de referência nacional sobre o assunto por permitir desagregar os dados sobre a carência de moradia no Brasil.

A utilização dos dados do Censo permitiu à FJP, por um lado, sistematizar informações habitacionais em escala nacional e, por outro, agregar dados nos níveis municipais, estaduais, e federal¹⁸⁸. No entanto, por fundamentar seus números nos dados do Censo do IBGE realizado em 2000, as informações trazidas pela Fundação estão já desatualizadas e devem ser analisadas sob esta perspectiva.

A FJP diferencia as necessidades habitacionais em dois tipos: (i) Déficit Quantitativo, constituído por famílias que necessitam de novas habitações; (ii) Inadequação Habitacional, constituído por domicílios que necessitam de reformas, ampliações, e regularização fundiária. Essa diferenciação tornou-se fundamental em definições de encaminhamentos das soluções nas políticas públicas e é atualmente adotada pelo Ministério das Cidades.

Conforme a FJP/CEI¹⁸⁹, estes dois grupos definem-se pelos seguintes componentes:

Déficit Quantitativo

Famílias Conviventes: são 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;

Cômodos: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, *cabeça-de-porco*, etc.;

Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia;

Domicílios Rústicos: não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças;

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.

¹⁸⁷ Apresentado no documento 'Déficit Habitacional no Brasil' (Belo Horizonte, 1995). Em 2004, a metodologia que vinha sendo aplicado pela Fundação João Pinheiro foi consolidada pela publicação 'Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas' (2005); fundamentada no levantamento do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000.

¹⁸⁸ A utilização das informações censitárias, segundo a FJP, justifica-se, entre outros fatores, pelas seguintes características dos dados: (i) Abrangência territorial: por aplicar a mesma pesquisa em todo o território nacional, é possível a comparação entre municípios e entre estes e os outros entes federativos; (ii) Freqüência: a freqüência fixa de realização do Censo Demográfico a cada 10 anos, com continuidade do questionário, permite a análise da evolução dos indicadores; (iii) Metodologia: os números são produzidos sempre de acordo com os mesmos procedimentos, favorecendo estabilidade e consistência; e (iv) Neutralidade: o IBGE constitui instituição não identificada como a serviço de um grupo de interesse ou ideologia específica. In: Fundação João Pinheiro Centro de Estatística e Informações, 2005.

¹⁸⁹ Fundação João Pinheiro Centro de Estatística e Informações, 2005.

Inadequação Habitacional

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.

6.1.1 Déficit Quantitativo - Necessidade de Novas Moradias, segundo metodologia da FJP

Para o cálculo da necessidade de novas moradias, a Fundação João Pinheiro (2005) adotou o conceito de 'Déficit Habitacional Básico' (DHB), que considera os dados referentes à coabitação familiar¹⁹⁰, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos¹⁹¹ – com base nos números do IBGE, levantados no Censo Demográfico 2000.

O Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, que representa a necessidade de novos domicílios no Município, é de 24.537 domicílios, distribuídos em área urbana e rural, conforme Tabela 6.1. 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.

Tabela 6.1: Déficit Habitacional Básico e Domicílios Vagos em Guarulhos, 2000

DHB Absoluto em número de domicílios			DHB em % do Total de Domicílios			Domicílios vagos		
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
24.537	23.918	619	8,47	8,42	10,82	39.349	38.724	625

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

É importante ressaltar que a quantidade de domicílios vagos identificados no Município pelo IBGE no Censo Demográfico 2000 excede o número do Déficit Habitacional Básico, ou seja, a necessidade de novas moradias, detectado no mesmo ano. Esta situação demonstra uma inacessibilidade a esses imóveis pelo mercado popular e população de baixa renda. Tal relação pode

¹⁹⁰ Compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos, cedidos, alugados ou próprios. In: Fundação João Pinheiro, 2005.

¹⁹¹ A FJP adotou uma estimativa no cálculo dos domicílios rústicos, uma vez que a variável referente ao material predominante das paredes do domicílio (justamente a variável que identifica o domicílio rústico) não havia sido incorporada ao questionário do Censo 2000. A alternativa de método indireto adotada pela FJP para estimativa dos domicílios rústicos em nível dos municípios pautou-se na análise e seleção de algumas variáveis que apresentassem correlação com os domicílios rústicos, a saber 'variáveis referentes aos serviços de infra-estrutura básica e a presença de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio', cujas informações foram obtidas pelo Censo Demográfico 1991 (FJP/CEI, 2005: 21). Dentre estas variáveis, a que apresentou mais alta correlação com os domicílios rústicos foi a variável domicílios sem banheiro. O método adotado pela FJP para estimativa de domicílios rústicos municipais consistiu de comparações com as estimativas feitas para as Unidades da Federação e regiões metropolitanas com base em dados da PNAD e da aplicação de um fator de correção.



apontar para uma possível maneira complementar de enfrentamento do déficit, a partir da utilização de parte deste estoque por programas específicos.

A Tabela 6.2 apresenta a composição do DHB detectado pela Fundação João Pinheiro para o Município de Guarulhos. Analisando o DHB de Guarulhos, percebe-se que este é composto, majoritariamente, 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). O Déficit Habitacional Básico estimado pela FJP, não computa as situações de famílias com gasto excessivo de aluguel – um dos componentes do déficit quantitativo – por insuficiência de dados do Censo 2000.

Tabela 6.2: Estimativa dos Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, 2000

Domicílios Improvisados			Famílias Conviventes			Cômodos			Domicílios Rústicos		
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1.050	1.023	27	13.261	12.930	331	5.970	5.766	204	4.256	4.199	57

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

Dos componentes do Déficit Habitacional Básico, a FJP consegue isolar aqueles referentes aos aglomerados subnormais¹⁹², no que diz respeito aos domicílios improvisados, às famílias conviventes e as residentes em cômodos, sem incluir os domicílios rústicos, somando um total de 4.407 famílias. O IBGE no Censo 2000, contou a existência de um total de 40.956 domicílios localizados nos aglomerados subnormais, cerca de 14% dos domicílios totais do município. A partir destes dados, inferiu-se que apenas 18% do déficit habitacional do Município localiza-se nos aglomerados subnormais.

No entanto, acredita-se que estes números fornecidos pelo IBGE referente aos aglomerados subnormais possam estar subestimados, não apenas por não incluir o componente ‘domicílios rústicos’ mas também por uma questão metodológica da qual voltaremos a falar no item 6.2 deste Diagnóstico. Estes números referentes a este tipo de assentamento são apresentados aqui apenas a título de comparação.

Tabela 6.3: Componentes do Déficit Habitacional Urbano Básico ⁽¹⁾ em Aglomerados Subnormais, 2000

Domicílios Improvisados	% dos domicílios	Famílias Conviventes	% dos domicílios	Cômodos	% dos domicílios	Total Componentes	% dos domicílios
289	7%	1.741	4,25%	2.377	5,8%	4.407	10,76

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

Nota: (1) Não inclui os ‘domicílios rústicos’.

Os números dos componentes do DHB dentro dos Aglomerados Subnormais, quando comparados ao total de domicílios existentes nessas áreas (Tabela 6.3), não possuem um grande

¹⁹² Conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Fonte: IBGE, 2000.

impacto no conjunto dos domicílios nestes assentamentos: os 283 domicílios improvisados representam apenas 7% do total de domicílios dos Aglomerados Subnormais; e a coabitação familiar representa 10%, um total de 4.118 famílias.

Fazendo uma análise do conjunto das duas últimas tabelas anteriores (6.2 e 6.3), foi possível constatar que os domicílios improvisados localizados dentro dos Aglomerados Subnormais representam 27,52% (289) do total destes casos identificados em todo o Município (1.050 domicílios); ao passo que, as famílias conviventes dentro destes assentamentos representam 13,13% (1.741) do universo total em Guarulhos (13.261 famílias). As famílias residentes em cômodos é o componente do DHB que apresenta maior concentração dentro dos aglomerados subnormais em Guarulhos, representando quase 40% (2.377) dos casos totais (5.970 famílias). Estes dados estão esquematizados na Tabela 6.4 a baixo.

Tabela 6.4: Componentes do Déficit Habitacional Básico em Guarulhos, dentro e fora dos Aglomerados Subnormais, 2000

Domicílios Improvisados		Famílias Conviventes		Cômodos	
Fora	Dentro	Fora	Dentro	Fora	Dentro
761	289	11.520	1.741	3.593	2.377

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

A partir das análises feitas anteriormente sobre DHB em Guarulhos, com base nas informações do IBGE, é possível inferir que o déficit habitacional, do que diz respeito à necessidade de novas unidades, estaria disposto de forma mais dispersa no Município do que concentrada nos assentamentos subnormais.

A Fundação João Pinheiro relaciona os componentes do Déficit Habitacional Básico com a renda familiar, no entanto, o faz apenas para os domicílios urbanos. Na correlação 'renda' versus situações de coabitação familiar, cômodos e domicílios improvisados (Tabelas 6.5, 6.6 e 6.7, respectivamente) e o quanto isso representa no DHB total, observa-se que há uma grande concentração dessas situações na faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Tabela 6.5: 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.		5 a 10 s.m.		Mais de 10 s.m.		TOTAL	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
7.970	61,64	2.054	15,89	2.198	17	708	5,48	12.930	100

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

Tabela 6.6: 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.		5 a 10 s.m.		Mais de 10 s.m.		TOTAL	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
3.700	64,1	1.162	20,1	806	13,9	98	1,70	5.766	100

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

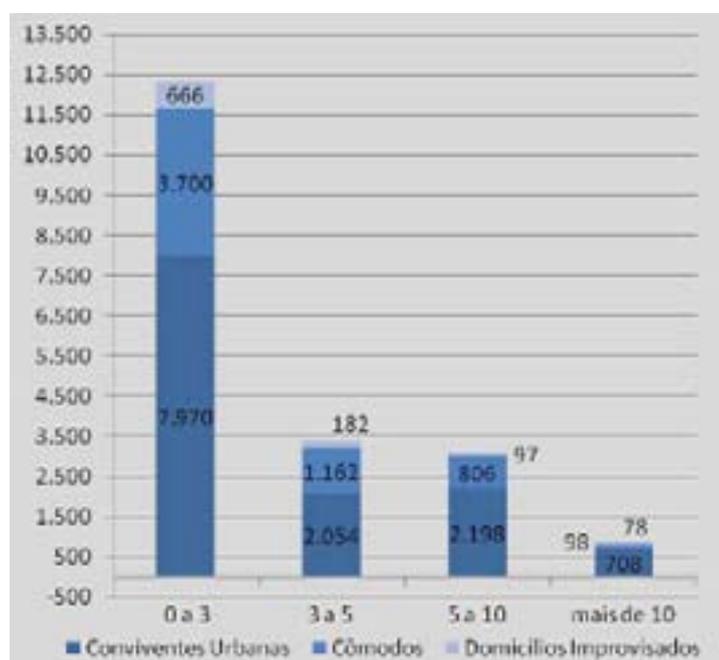
Tabela 6.7: Domicílios Urbanos Improvisados por Faixa de Renda no Município de Guarulhos, 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos)									
Até 3 s.m.		3 a 5 s.m.		5 a 10 s.m.		Mais de 10 s.m.		TOTAL	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
666	65,1	182	17,7	97	9,4	78	7,6	1.023	100

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

O Gráfico abaixo sintetiza as informações anteriores, que localizam os componentes do déficit por faixas de renda, evidenciando graficamente a ocorrência de concentração na faixa de 0 a 3 salários mínimos, a FJP não sistematizou por faixa de renda os domicílios rústicos.

Gráfico 6.1: Distribuição do DHB por Faixas de Renda Familiar no Município de Guarulhos, 2000



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

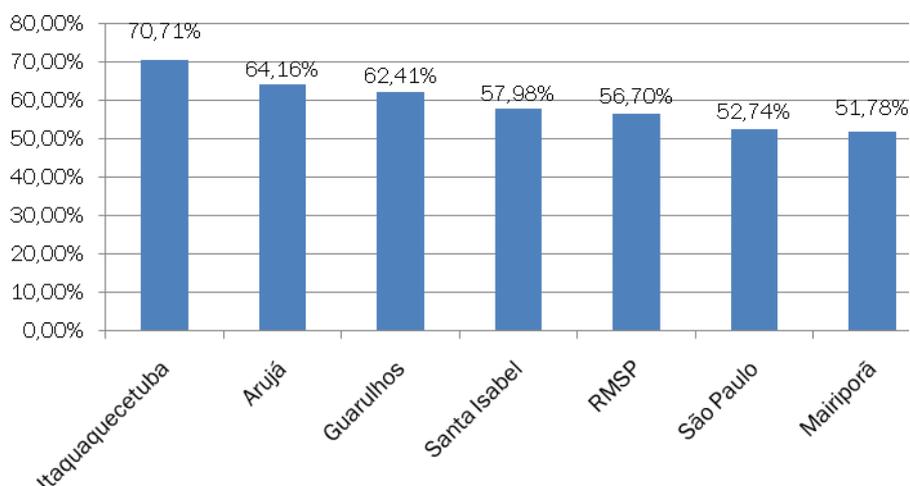
Como visto nas Tabelas 6.4 e 6.5, famílias conviventes e moradoras de cômodos urbanas — componentes da coabitação familiar — existe uma concentração na faixa de 0 a 3 salários mínimos, o que representa 62,4% dos casos no município (conforme Tabela 6.8). Comparativamente a outros municípios vizinhos, Guarulhos se mantém na média, ficando um pouco acima da média da Região Metropolitana de São Paulo, na qual se insere (ver Gráfico 6.2)

Tabela 6.8: Coabitação Familiar Urbana 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.		5 a 10 s.m.		Mais de 10 s.m.		TOTAL	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
11.670	62,4	3.216	17,2	3.004	16	806	4,4	18.696	100

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

Gráfico 6.2: **Coabitação Familiar Urbana: % com renda até 3 s.m. no Universo Total das Faixas de Renda dos Municípios Limítrofes à Guarulhos e RMSP.**



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

Outro componente do déficit habitacional de um município é o 'Ônus Excessivo com Aluguel', onde o valor do aluguel representa mais de 30% da capacidade de pagamento das famílias com renda de até três salários mínimos. A FJP assim considera esta condição como componente do déficit habitacional, embora, no entanto, não insira estas situações no cálculo do DHB, devido a um rigor metodológico frente à insuficiência de dados do Censo Demográfico 2000 com relação ao nível de comprometimento da renda familiar.

Entretanto, para efeito de estudo para este Diagnóstico, é possível considerarmos as informações do Censo 2000 sistematizadas pela FJP relativas à quantidade de domicílios urbanos alugados por faixa de renda, conforme apresentamos na Tabela 6.9.

Tabela: 6.9: **Domicílios Urbanos Alugados por famílias com renda até 3 salários mínimos**

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.	
2.125	1.128	3.680	5.430	12.363

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Sistematização: Fundação João Pinheiro, 2004.

O valor do aluguel de HIS em Guarulhos é de aproximadamente R\$400,00 (valor estipulado pela PMG para programas de atendimento por bolsa aluguel), de modo que, considerando o salário mínimo atualmente vigente no Estado de São Paulo de R\$560,00, ter-se-ia ônus excessivo com aluguel nas famílias com renda até 2,14 salários mínimos mensais. Desta forma, podemos considerar que as três primeiras faixas apresentadas, que vão de 0 a 2 salários mínimos, estariam em situação de ônus excessivo com aluguel – o que totaliza **6.933** domicílios.

Deste modo, considerando os componentes do déficit apontados na tabelas 6.2 e 6.9, chegou-se a uma quantificação que eleva o déficit habitacional no que diz respeito à demanda por novas unidades no Município de Guarulhos, de **31.470** famílias, conforme tabela a seguir.

Tabela 6.10: **Estimativa do Déficit Quantitativo, segundo a Fundação João Pinheiro**

Componente do Déficit Quantitativo	Unidades Habitacionais
DHB	24.537
Ônus Excessivo com Aluguel	6.933
Total	31.470

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

Os dados fornecidos pelo IBGE e sistematizados pela Fundação João Pinheiro constituem valiosa informação a respeito da questão habitacional. No entanto, deve-se ponderar que os dados do Censo Demográfico de 2000 possuem desatualizações, sobretudo, se levarmos em conta o crescimento populacional no município observado pelo IBGE Censo 2010 que foi de 9,07% (de 1.072.717 habitantes em 2000, para 1.176.804 habitantes em 2010).

6.1.2 Déficit Qualitativo - Inadequação Habitacional, segundo metodologia da FJP

Apresentaremos como base metodológica os dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro referentes à inadequação habitacional no município. No entanto, no que for possível, serão priorizados os números identificados através das análises feitas pela consultoria com base no material fornecido pela PMG, para o cálculo das necessidades habitacionais concentrada nos assentamentos precários de Guarulhos - por se tratarem de dados mais atualizados e precisos dessa situação.

A situação de inadequação dos domicílios é definida pela Fundação João Pinheiro (2005) como aquela que não significa, necessariamente, a construção de uma nova unidade habitacional. Os componentes da inadequação habitacional são: *carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, domicílios sem unidade sanitária exclusiva ou com alto grau de depreciação* - cujas definições apresentamos anteriormente, e dizem respeito apenas aos domicílios urbanos.

No caso do Município de Guarulhos, os domicílios com 'carência de infraestrutura' e 'adensamento excessivo' são os que representam o maior número de casos de inadequação habitacional, como pode ser observado na Tabela 6.11, abaixo. Segundo a FJP, em 2000, o Município apresentava um cenário de 50.332 domicílios com 'carência de infraestrutura' e 47.556 domicílios em situação de 'adensamento excessivo', o que corresponde, respectivamente, a 17,7% e 16,7% dos domicílios urbanos totais no Município. Os casos de inadequação fundiária em Guarulhos, em 2000, atingiam a 29.687 domicílios (10,24% dos domicílios urbanos do município).

Tabela 6.11: Inadequação dos Domicílios Urbanos – Município de Guarulhos, 2000

Inadequação Fundiária		Adensamento Excessivo		Domicílio sem Banheiro		Carência de Infraestrutura	
Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos
29.687	10,45	47.556	16,74	4.561	1,61	50.332	17,72

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

Nota: Estes dados serão utilizados apenas como referência. Os números a serem contabilizados na demanda de inadequação serão provenientes das análises feitas com base em material fornecido pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Ao contar apenas as ocorrências nos Aglomerados Subnormais, o Censo 2000 identificou que 52,23% dos domicílios destes assentamentos possuem irregularidade fundiária, uma parcela; quase 32% estão em situação de adensamento excessivo; apenas 4,12% não possuem banheiro, e 57,82% possuem alguma carência em infraestrutura.

Tabela 6.12: Inadequação dos Domicílios em Aglomerados Subnormais – Município de Guarulhos, 2000

Inadequação Fundiária		Adensamento Excessivo		Domicílio sem Banheiro		Carência de Infraestrutura	
Absoluto	% dos domicílios	Absoluto	% dos domicílios	Absoluto	% dos domicílios	Absoluto	% dos domicílios
21.390	52,23	13.100	31,99	1.686	4,12	23.681	57,82

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

Nota: Estes dados serão utilizados apenas como referência. Os números a serem contabilizados na demanda de inadequação serão provenientes das análises feitas com base em material fornecido pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Analisando as Tabelas 6.11 e 6.12, percebemos que a inadequação fundiária nos Aglomerados Subnormais corresponde à maioria dos casos (72%) em todo o Município. Os casos de carência de infraestrutura dentro dos aglomerados subnormais correspondem a pouco menos da metade (47%) das ocorrências em todo o município; enquanto que, os casos de domicílios sem banheiros localizados nesses assentamentos, por sua vez, correspondem a 37% do total dos casos no município. Por fim, os aglomerados subnormais do município respondem por 27,5% dos domicílios em situação de adensamento excessivo.

É importante ressaltar aqui que os dados da 'inadequação fundiária', tanto nos Aglomerados Subnormais, quanto fora deles, são obtidas através de informações autodeclaradas, podendo, portanto, incorrer em subestimações.

Seguindo as análises e relacionando esta inadequação com renda familiar do domicílio, se pode observar que esta inadequação se concentra na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (14.720 domicílios), enquanto que a outra metade se divide em partes iguais nas faixas de 3 a 5 s.m. e mais de 5 s.m., como demonstra a Tabela 6.13, abaixo.

Tabela 6.13: Inadequação Fundiária Urbana⁽¹⁾, por Faixa de Renda, 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (em Salários Mínimos)							
Até 3 s.m.		de 3 a 5 s.m.		Mais de 5 s.m.		Total	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
14.720	49,58	7.535	25,38	7.432	25,03	29.687	100,00

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

Nota: (1) Apenas casas e apartamentos urbanos.

No que diz respeito às situações de adensamento excessivo (mais de 3 pessoas por cômodo), também é possível identificar sua ocorrência por faixas de renda no município. Os 47.556 domicílios em situação de adensamento excessivo de Guarulhos distribuem-se de forma semelhante nas três faixas de renda, se concentrando na faixa de '0 a 3 salários mínimos' (40,11%), seguida da faixa de 'mais de 5' (33,64%) e na faixa de '3 a 5 salários mínimos' (26,25%) — conforme Tabela 6.14.

Tabela 6.14: Adensamento Urbano Excessivo⁽¹⁾, por Faixa de Renda, 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (em Salários Mínimos)							
Até 3 s.m.		de 3 a 5 s.m.		Mais de 5 s.m.		Total	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
19.074	40,11	12.482	26,25	16.000	33,64	47.556	100,00

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

Nota: ⁽¹⁾ Apenas casas e apartamentos urbanos.

Quanto aos domicílios sem banheiros por faixa de renda, observa-se uma clara concentração destes na faixa até 3 salários mínimos — 57,8%. Poderá haver alguma sobreposição de informação dos domicílios sem banheiro que estejam localizados em imóveis a serem removidos. No entanto, não é possível estimar esse número, de modo que, adotaremos os números fornecidos pelo IBGE na íntegra, uma vez que estes dados sistematizados pela FJP serão usados neste diagnóstico apenas a título de comparação.

Tabela 6.15: Domicílios Urbanos sem Banheiro por Faixa de Renda no Município de Guarulhos, 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (em Salários Mínimos)							
Até 3 s.m.		de 3 a 5 s.m.		Mais de 5 s.m.		Total	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2.640	57,8	906	19,8	1.015	22,2	4.561	100

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

A próxima tabela apresenta os critérios que compõem as situações de carência de infraestrutura e o número de domicílios em tais condições. Percebe-se que a maior parte dos casos está relacionada à carência de esgotamento sanitário, totalizando 32.891 domicílios, seguido pela carência de abastecimento de água, em 7.069 domicílios identificados.

No entanto, como as situações de carência de infraestrutura podem se sobrepor em um mesmo domicílio estes números não podem ser diretamente somados. Por tanto, uma forma de trabalhar estes números é a partir da verificação da ocorrência simultânea de dois ou mais destes critérios: foram identificados 8.314 casos em que ocorrem dois critérios - possivelmente abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário, por ser a maioria dos casos, como indica a tabela 6.16.

Tabela 6.16: Critérios de Carência de Infraestrutura Urbana⁽⁴⁾ – Guarulhos, 2000

Apenas 1 Critério				Mais de 1 Critério		
iluminação elétrica	abastecimento de água	esgotamento sanitário	coleta de lixo	dois	três	quatro
187	7.069	32.891	830	8.314	1.041	0

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

Notas: ⁽⁴⁾ Considerados as casas e apartamentos urbanos carentes de um ou mais dos serviços de infraestrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

A Tabela 6.17 localiza estes domicílios com carência de infraestrutura por faixa de renda, demonstrando uma concentração destes domicílios na faixa de 0 a 3 salários mínimos, o correspondente a 24.229 domicílios - 48,14% do total de domicílios nesta situação. Esta concentração é bastante significativa quando comparada as outras faixas de rendimento.

Tabela 6.17: Carência de Infraestrutura Urbana, por Faixa de Renda, 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (em Salários Mínimos)							
Até 3 s.m.		de 3 a 5 s.m.		Mais de 5 s.m.		Total	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
24.229	48,14	12.125	24,09	13.978	27,77	50.332	100,00

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

Este Diagnóstico apresentou essas informações sobre a inadequação habitacional de Guarulhos sistematizadas pelo FJP por considerá-las importantes para a caracterização do cenário habitacional do Município, se tratando de dados oficiais do obtidos pelo Censo do IBGE. No entanto eles serão considerados, neste documento, para fins comparativos, uma vez que, como dito anteriormente, tratam-se de dados desatualizados em dez anos, e com recortes que podem incorrer a imprecisões.

6.2 As necessidades habitacionais segundo o Centro de Estudos da Metrópole

Acredita-se que o método utilizado para o levantamento do IBGE dos Assentamentos Subnormais incorram em algumas imprecisões nas informações. O principal motivo é o fato de o IBGE diferenciar estes setores censitários em momento anterior à pesquisa, a partir de critérios metodológicos, que entre outras limitações de classificação, se refere ao tamanho mínimo do conjunto, que não deve ser menor que 50 domicílios, deixando de fora as ocupações de menor porte, por exemplo. Estes fatores levam ao subdimensionamento destes conjuntos¹⁹³.

Deste modo, em 2007, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) realizou para o Ministério das Cidades estudo específico¹⁹⁴ para estimar a situação dos assentamentos precários para os municípios brasileiros acima de 150 mil habitantes e para aqueles pertencentes a regiões metropolitanas, independente do seu tamanho – somando aos assentamentos subnormais do IBGE,

¹⁹³ Setores que apresentam características afetas a ocupações referentes às favelas, loteamentos clandestinos, cortiços, etc.. (IBGE, 2000)

¹⁹⁴ Os resultados do estudo estão apresentados no livro “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, uma publicação da Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 - “Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil-BID”. Dezembro, 2007.

outros setores com semelhantes características. Naquele estudo, o CEM identificou um conjunto de setores similares aos aglomerados subnormais, segundo o conjunto de indicadores selecionados pela sua metodologia¹⁹⁵, denominando-os de Setores Precários.

A metodologia utilizada para a quantificação destes Assentamentos Precários, segundo o próprio CEM, também possui imprecisões importantes, devido principalmente às limitações das informações que fornecem os dados do IBGE. São imprecisões que levariam, via de regra, ao subdimensionamento dos assentamentos precários no município, uma vez que o setor censitário se limita a um conjunto mínimo de 50 domicílios – “que significa que núcleos de moradia precária de pequeno porte tendem a ser incluídos em áreas urbanas mais amplas e ter os seus indicadores “diluídos” em médias socialmente heterogêneas” (CEM, 14:2007).

De acordo com o Centro de Estudos da Metrópole, estima-se que 16,54% dos domicílios do município de Guarulhos se encontravam em Assentamentos Precários em 2000. Esta média é maior que a observada na RMSP, que é de 13,4% (Tabela 6.18). Segundo o CEM, em 2000, residiam nestes Assentamentos Precários 184.468 pessoas, o correspondente a 17,72% de toda a população local (Tabela 6.19).

Tabela 6.18: Número Absoluto e Percentual de Domicílios em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos e RMSP, 2000

Nome	Domicílios em Setores Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A+B)	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
Guarulhos	41.124	5.849	46.973	284.036	16,54%
RM de São Paulo	416.143	245.994	662.137	4.931.276	13,4%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000 e CEM/Cebrap, 2007.

Tabela 6.19: Número Absoluto e Percentual de Pessoas em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos e RMSP, 2000

Nome	Pessoas em Setores Subnormais (A)	Pessoas em Assentamentos Precários (B)	Pessoas em Assentamentos Precários (A+B)	Total de Pessoas em todos os Tipos de Setores	% de pessoas em Setores Subnormais + Assentamentos Precários
Guarulhos	162.270	22.198	184.468	1.041.223	17,72%
RM de São Paulo	1.652.757	963.421	2.616.178	17.476.789	15,0%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000 e CEM/Cebrap, 2007.

¹⁹⁵ Os indicadores selecionados contém as seguintes variáveis:

Habitação e Infraestrutura - Porcentagem de domicílios sem coleta de lixo; Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de abastecimento de água; Porcentagem de domicílios sem banheiros ou sanitários; Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica; Porcentagem de domicílios do tipo cômodo ; Porcentagem de domicílios — outra forma de posse da moradia; Porcentagem de domicílios — outra forma de posse do terreno; Número de banheiros por habitante; Porcentagem de responsáveis por domicílio não alfabetizados; Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 30 anos não alfabetizados.

Renda e escolaridade do responsável pelo domicílio — Porcentagem de responsáveis por domicílio com renda de até 3 salários mínimos; Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 8 anos de estudo ;Anos médios de estudo do responsável pelo domicílio; Renda média do responsável pelo domicílio; Número de domicílios particulares permanentes no setor censitário.

Aspectos demográficos — Número de domicílios improvisados no setor censitário; Número de pessoas residentes no setor censitário; Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 30 anos; Número médio de pessoas por domicílio. (CEM/CEBRAP, 2007.)

Por estes dados estimados pelo CEM/CEBRAP de domicílios e pessoas residentes em assentamentos precários em Guarulhos, podemos obter o número de pessoas por domicílio nestes assentamentos — dado importante que pode dar indícios da situação de coabitação nestes setores. Dividindo o número total de pessoas residentes em assentamentos precários pelo número de domicílios nestes locais obtivemos o número de 3,92 pessoas/domicílio. Média um pouco acima da média geral do Município que é de 3,7 — calculada da mesma forma a partir dos dados pelo IBGE, 2000. Esta média também pode indicar um baixo índice de coabitação nestes setores.

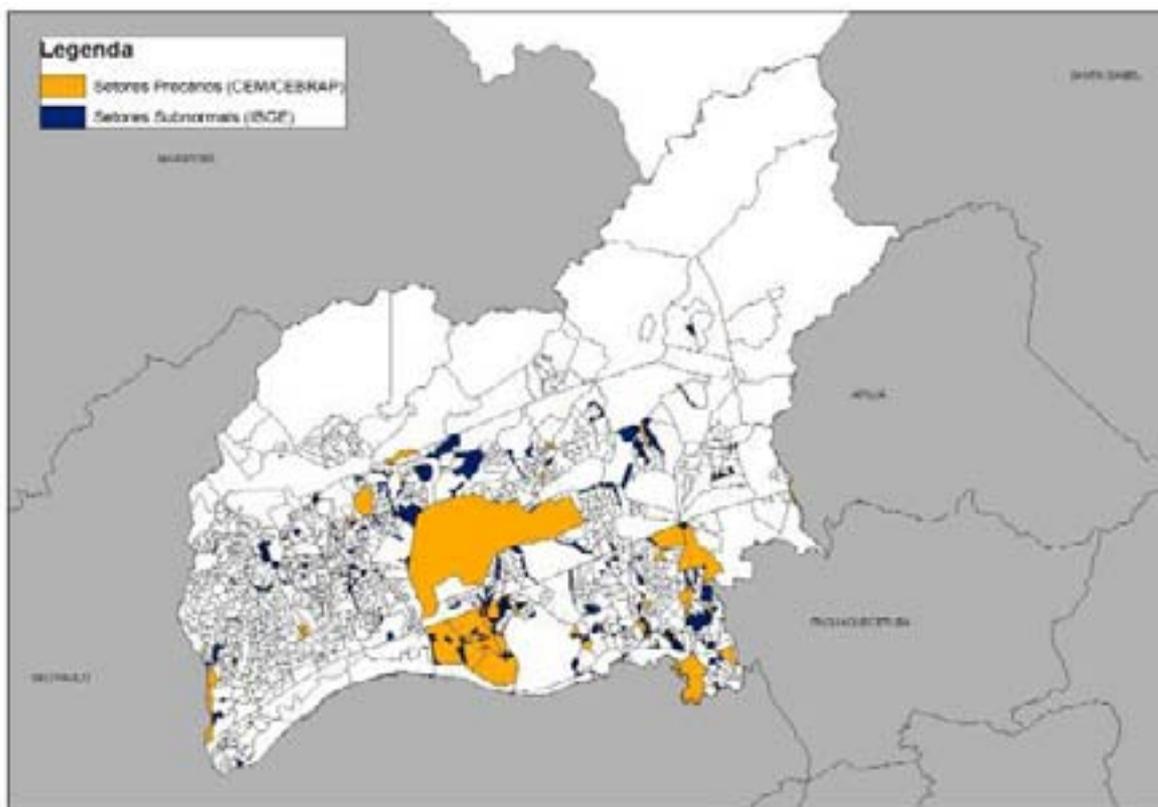
Tabela 6.20: Número de Pessoas por Domicílios em Assentamentos Precários no Município de Guarulhos

Nome	Pessoas em Assentamentos Precários	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários	Pessoas por domicílios em Assentamentos Irregulares
Guarulhos	184.468	46.973	3,92

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000 e CEM/Cebrap, 2007.

O mapa a seguir, localiza os setores Subnormais e Precários identificados pelo Censo IBGE 2000 e pelo CEM/CEBRAP no Município de Guarulhos¹⁹⁶:

Figura 6.1: Setores Subnormais e Setores Precários segundo IBGE e CEM/CEBRAP, 2000



Fonte: CEM/Cebrap a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).
 Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

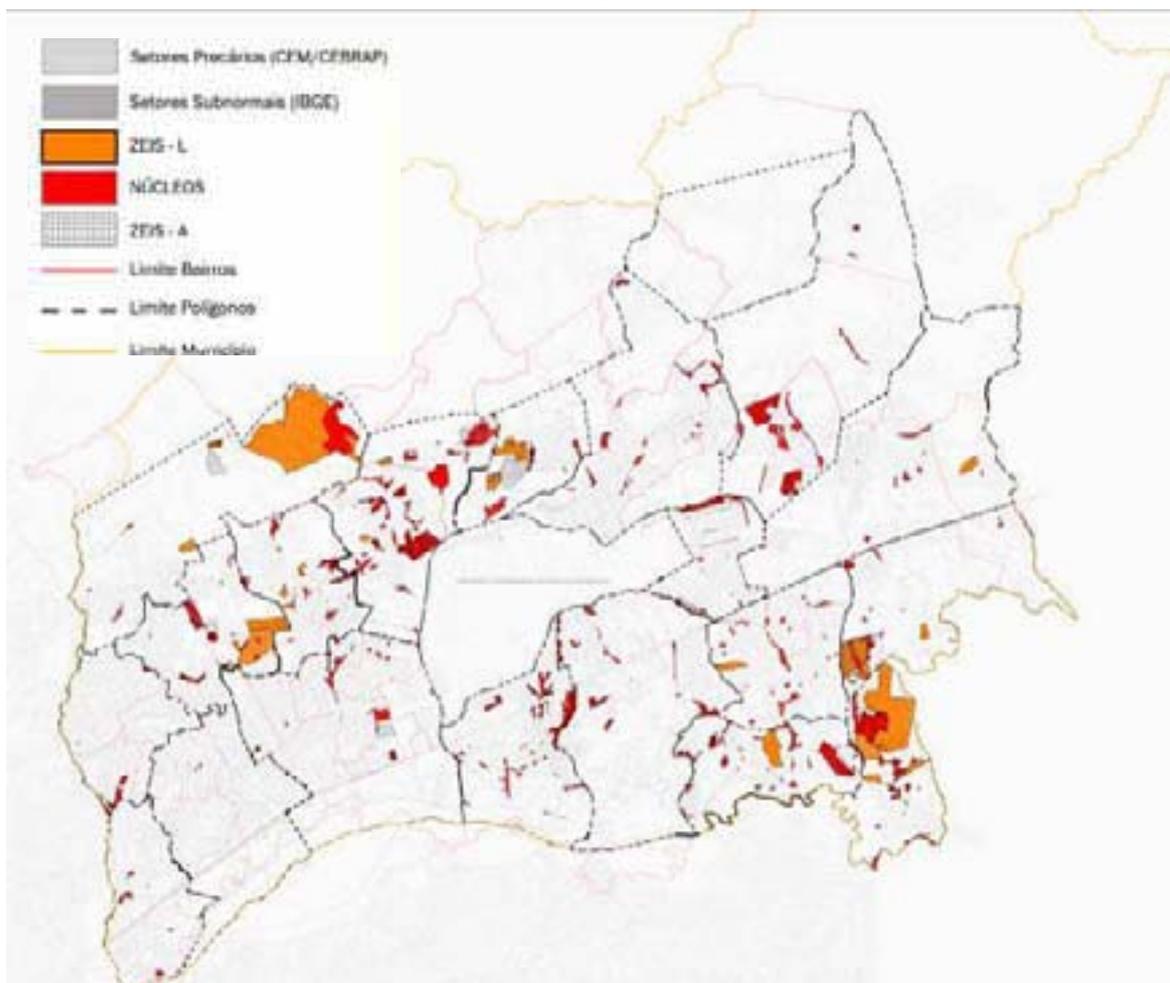
¹⁹⁶ Nota-se que o setor censitário onde inclui-se o Aeroporto Governador André Franco Montoro está por interior marcado como sendo Setor Precário, provavelmente pelo fato de que neste perímetro, que majoritariamente diz respeito à área do aeroporto, exista alguma pequena ocupação com características de precariedade que acabam sendo generalizadas para toda a área por se tratar do mesmo setor censitário.

Os setores identificados no mapa acima foram utilizados apenas como parâmetro inicial para os estudos realizados por este Diagnóstico, em virtude das limitações dos dados fornecidos pelo IBGE e das limitações relacionadas à metodologia do CEM — questão abordada no início deste item. Os dados que constroem as informações mais próximas à realidade dos núcleos quanto à inadequação habitacional foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Guarulhos e serão apresentados no item 6.3.

Para fins comparativos, foi feita uma sobreposição entre os Setores Subnormais, identificados pelo IBGE, e os Setores Precários, identificados pelo CEM/CEBRAP com os núcleos de ocupação irregular identificados pela Prefeitura de Guarulhos.

A partir desta sobreposição, podemos notar que os Setores Subnormais identificados pelo IBGE (cinza escuro) coincidem em grande parte com os núcleos de ocupação irregular mapeados pela Prefeitura de Guarulhos (vermelho), o que pode significar uma boa aproximação dos dados fornecidos pelo Instituto com relação ao déficit habitacional nestes assentamentos. De modo que, os dados fornecidos pelo IBGE em 2000 para o Município nestes setores subnormais podem sim expressar a realidade das condições dos núcleos de ocupações irregular no território — principalmente, quanto aos componentes do DHB. O mapa a seguir ilustra essa sobreposição:

Figura 6.2: Sobreposição dos Setores Subnormais – IBGE –, Setores Precários - CEM/CEBRAP – e núcleos – PMG –, identificados no Município de Guarulhos



Fonte: CEM/Cebrap a partir do Censo Demográfico IBGE (2000); e PMG (2010).
Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

As áreas marcadas em laranja e que não encontram correspondência no IBGE e CEM, são áreas de ZEIS-L que contém os loteamentos de baixa renda que possuem, sobretudo, irregularidade fundiária.

A não correspondência das áreas de ZEIS-L demarcadas pela PMG com os setores do IBGE e do CEM/CEBRAP poderia ser justificada, em parte, pelo fato de que, embora de baixa renda, estes loteamentos irregulares na questão jurídica, não apresentem de, forma generalizada, outras precariedades.

Outra questão importante a ser percebida é o fato de que as variáveis analisadas pelo CEM/CEBRAP tratam-se apenas dos domicílios particulares permanentes¹⁹⁷, excluindo as situações de domicílios improvisados¹⁹⁸. E ainda que, ao contrário dos Setores Subnormais do IBGE, os critérios de

¹⁹⁷ Domicílio particular permanente: “em que o relacionamento entre seus ocupantes era ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência e quando construído para servir exclusivamente à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas”. (CEM/CEBRAP, 2007).

¹⁹⁸ Os domicílios improvisados são aqueles “localizados em unidade não-residencial (loja, fábrica etc.) que não tinha dependências destinadas exclusivamente a moradia, mas que, na data de referência, estava ocupa da por morador. Os prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc. que estavam servindo de moradia na data de referência também foram considerados como domicílios particulares improvisados”. (CEM/CEBRAP, 2007)

identificação dos Assentamentos Precários do CEM/CEBRAP, não possuem como critério de definição “estar, ou ter estado em tempo recente, em terreno de propriedade alheia”¹⁹⁹.

6.3 As necessidades habitacionais segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos

6.3.1. Metodologia e definição dos assentamentos

- **Metodologia para o levantamento dos núcleos e loteamentos de Interesse Social**

O levantamento e a análise dos assentamentos precários de Guarulhos²⁰⁰ foram feitos com base em metodologia desenvolvida pela consultoria em conjunto com a PMG, especificamente para este diagnóstico. Para tal, baseou-se em fontes secundárias, atualizadas pela equipe técnica da PMG dentro do possível. As atualizações feitas foram principalmente quanto à revisão dos perímetros e informações a respeito das áreas.

As fontes utilizadas para a análise dos assentamentos precários foram: mapas fornecidos pelo DAF de loteamentos e núcleos — atualizados pela consultoria junto à equipe de trabalho do DAF —, mapas do Plano de Diretor, da LUOS, do Plano Diretor de Drenagem, dentre outros fornecidos pela PMG com informações sobre infraestrutura (água, esgoto, pavimentação e coleta de lixo).

O mapa construído para a análise territorial tem como base o mapa físico cadastral do Município, sobre o qual foram referenciadas as demais bases, considerando os assentamentos precários de interesse social – núcleos de ocupação e loteamentos irregulares e clandestinos.

- **A delimitação de Polígonos**

Como metodologia para o levantamento das informações sobre os assentamentos precários do Município, diante da sua complexidade territorial, optou-se por dividir as UPRs²⁰¹ — caracterizadas no Capítulo 2 deste Diagnóstico — em polígonos, com o objetivo de uma maior aproximação e detalhamento de cada núcleo e loteamento.

Tal como as Unidades de Planejamento Regional, os polígonos definidos dentro delas incorporam a divisão dos bairros do Município, considerando seus limites territoriais. Alguns dos assentamentos estão localizados em mais de um bairro ou UPR. Nestes casos, optou-se por seguir o limite do assentamento incorporando-o no perímetro do polígono no qual estivesse majoritariamente localizado.

O quadro a seguir identifica os polígonos por suas respectivas UPRs e o mapa que o segue localiza estes polígonos no território do Município.

¹⁹⁹ *Setor especial de aglomerado subnormal*: o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2000)

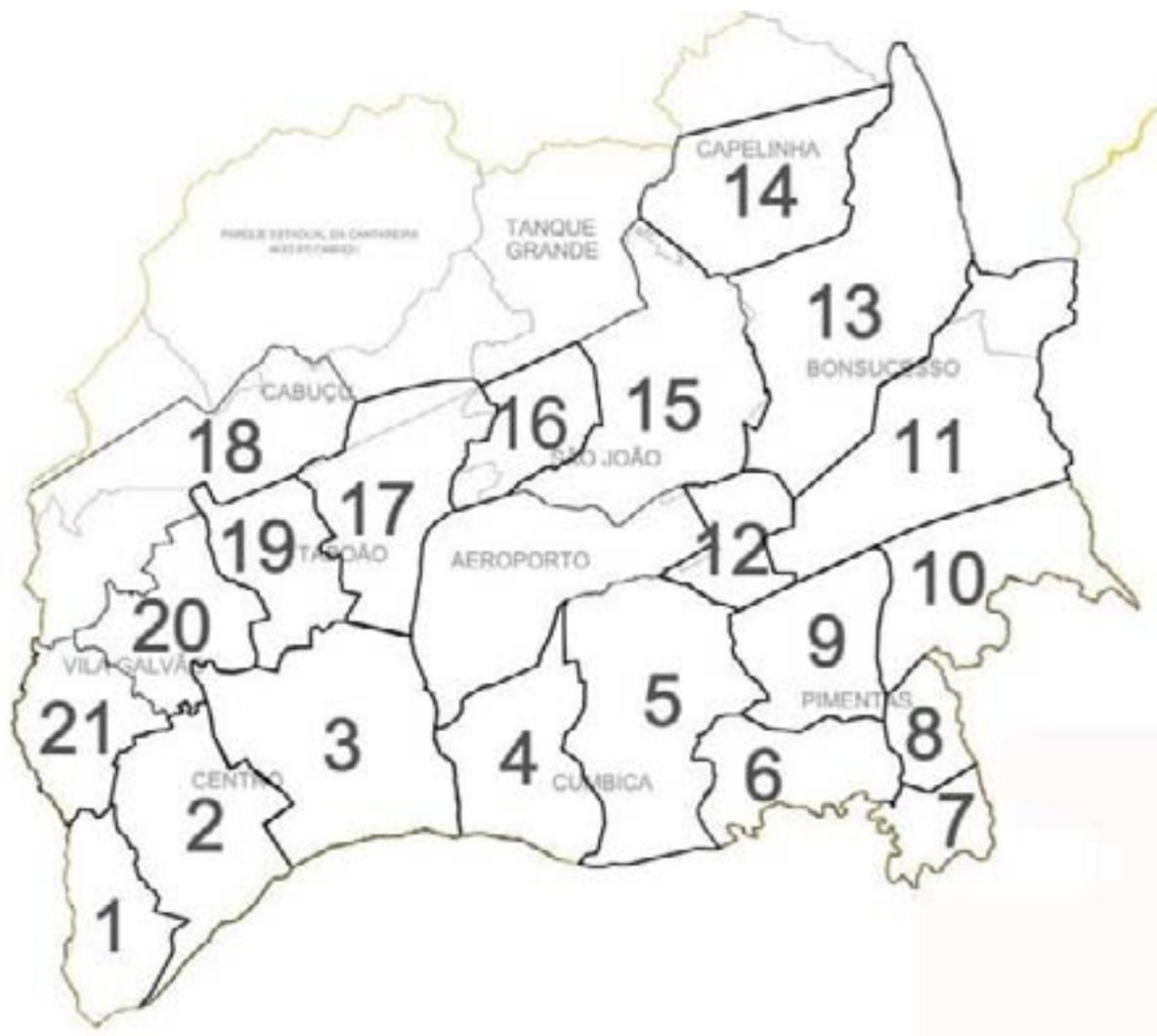
²⁰⁰ Por ‘assentamentos precários’, nos referimos aos núcleos de ocupações (favelas); loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação e cortiços do Município de Guarulhos.

²⁰¹ As UPRs – Unidades de Planejamento Regional - são divisões territoriais do município previstas pelo Decreto 25.303/2008, com o fim de alimentar o Sistema de Informações e Planejamento (Artigo 2º).

Quadro 6.1: Quadro de correspondência entre divisões em UPRs e subdivisões em Polígonos

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

Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

Figura 6.3: Mapa do território do Município de Guarulhos subdividido em polígonos de análise


Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

- **A análise dos Assentamentos Precários**

Esta análise apresenta, além dos assentamentos precários que ainda não possuem encaminhamentos de atendimento previstos - considerados passíveis de regularização fundiária ou indicados para programas de provisão habitacional -; aqueles que já possuem programas, em andamento ou em projeto, e aqueles assentamentos já atendidos por programas.

- **A definição dos Núcleos**

Para o levantamento das necessidades habitacionais de Guarulhos, foram investigados diferentes assentamentos precários, fruto de ocupações (favelas), aqui denominados como 'núcleos'. Os núcleos considerados para estas análises são aqueles de interesse social, ou seja, ocupados majoritariamente por população de baixa renda, irregulares e bastante precários, tanto no que diz respeito às habitações quanto à urbanização.

Devido às diferentes configurações destes núcleos, foram consideradas quatro tipologias para a análise das suas condições desses assentamentos, desta forma, fazendo as estimativas com maior segurança.

- a) **Núcleos em áreas urbanizadas** - Podem ser 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.

- **A definição dos Loteamentos**

Foram identificados no Município aqueles loteamentos 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 considerados como de interesse social por se tratarem, majoritariamente, de população de baixa renda e por possuírem inadequações fundiárias relacionadas à irregularidade jurídica e/ou carência de infraestrutura.

6.3.2 Composição das tabelas de análise

As tabelas foram montadas de modo a abarcar as informações necessárias para a estimativa do déficit por Inadequação Habitacional no Município, segundo orientações do PLANAHAB 2008, contendo informações a respeito da situação de regularidade fundiária; infraestrutura existente; restrição de ocupação; tipo de intervenção necessária e número de remoções — além de conter outras informações relevantes para a identificação de cada assentamento e número de domicílios.

Foram locados em tabelas distintas os assentamentos ainda sem atendimento, e assentamentos com programas em andamento e aqueles já atendidos por programas (urbanizados ou 'erradicados') — estes últimos não serão computados no cálculo do déficit por já terem sido atendidos.

Em virtude da escassez de dados a respeito dos núcleos de ocupação irregular de baixa renda no Município de Guarulhos, foram elaborados, pela consultoria em conjunto com a PMG, alguns métodos para estimá-los.

- **Estimativa de número de domicílios nos núcleos:** Diante da indisponibilidade de levantamentos cadastrais e contagem populacional destes assentamentos, foi adotada uma base de cálculo apoiada em médias constatadas nos levantamentos já realizados pela PMG para a regularização e intervenção de núcleos em situações semelhantes. A partir dessa média, foram definidas quatro tipologias de densidade que geraram quatro índices a serem aplicados nas áreas para a estimativa de número de domicílios, a saber:
 - a) **Baixa densidade:** *Índice 0,009*. Núcleos com lote médio em torno de 125 m², clara delimitação de lotes, viário adequado. E *Índice 0,008* para Lotes com médias superiores a 150 m² - neste caso tratam-se de núcleos que ocupam grandes extensões e têm grande porcentagem de viário. (aplicável aos loteamentos clandestinos)
 - b) **Média densidade:** *Índice 0,015*. Núcleos com lote médio em torno de 65 a 95 m², delimitação não tão clara de lotes, viário mais estreito (vuelas) e necessidade de desadensamento.
 - c) **Alta densidade:** *Índice 0,022*. Núcleos com lote médio de 45m², com conurbação evidente, viário insuficiente, necessidade clara de desadensamento, ou até remoção total.

Nos **núcleos menores**, foi feita a contagem visual do número de domicílios a partir de fotos aéreas.

- **Estimativa de número de famílias nos núcleos:** Para a estimativa do número de famílias residentes nesses núcleos, também foram utilizadas pela PMG informações obtidas dos



cadastramentos realizados em outros núcleos já regularizados no Município²⁰². O estudo de tais cadastros demonstrou uma média de 1,03 famílias por domicílio. Este número condiz com a média encontrada na análise dos dados fornecidos pelo CEM/CEBRAP de 3,92 pessoas por domicílio em Assentamentos Precários - considerando a média do Município de 3,7, dada pelo IBGE.

Estes dados do Município também coincidem com os dados do IBGE sobre os Aglomerados Subnormais em Guarulhos, cuja porcentagem de famílias em situação de coabitação é próxima a 10%, (ver Tabela 6.3).

- **Estimativa da 'infraestrutura' nos núcleos:** A estimativa da '*infraestrutura existente*' nos núcleos foi feita com base nos mapas fornecidos pela PMG – abastecimento de água e esgoto, pavimentação, serviço de coleta de lixo – e informações do Plano de Ação para Intervenção Quanto ao Risco Habitacional (PAIRH), referentes a iluminação pública. As classificações quanto à existência de infraestrutura foram estabelecidas a partir dos seguintes critérios:
 - a) '**existente**' – para os casos nos quais as redes atendem a todos os lotes, penetrando no núcleo;
 - b) '**parcial**' – para os casos nos quais a rede atende apenas as margens do núcleo (é o caso dos mais densos),
 - c) '**inexistente**' – para os casos dos núcleos que não são atendidos por determinada infraestrutura.
- **Estimativa da 'remoção' nos núcleos:** No caso da indicação de números de remoções necessárias nesses núcleos, foram feitas pela PMG estimativas de acordo com as características da área sobre a qual está a ocupação. No caso das ocupações em áreas inundáveis, foi determinada uma faixa de 15 metros ao longo dos cursos d'água para uma estimativa geral (o que pode diminuir conforme o caso), nas quais foram contados os domicílios por foto aérea – este valor estimou o número de remoções. No caso das ocupações em áreas de risco de escorregamento, foi considerada a experiência da PMG em intervenções em assentamentos com estas características, e estimado uma remoção de 25 a 40% do total de domicílios.
- **Estimativa do 'tipo de intervenção' nos núcleos:** As estimativas quanto ao '*tipo de intervenção*' foram feitas com base na experiência da PMG em intervenções em núcleos como os em questão, e foram definidas pela Prefeitura da seguinte forma:
 - a) '**urbanização simples**' foi adotada ao núcleos nos quais um dos itens de infraestrutura está faltante, onde tem-se de 5 a 10% de remoção, pequenas obras de contenção, etc.;
 - 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;

²⁰² Cadastros de 'distribuição do número de pessoas por número de famílias no domicílio' da Vila Flora e Vila São Rafael. Ambas possuíam, em de 90% dos casos, uma família morando por domicílio (93,8% e 92,2%, respectivamente).



- c) **'remoção total'**, para núcleos nos quais é preciso remover totalmente o assentamento. (as áreas de ocupação de viário, como as do CIS Cumbica, ou núcleos que se assentam totalmente na faixa de córregos);
 - d) **'remoção parcial'** dos núcleos que, apesar de dispor de toda a infraestrutura, necessitam de remoção de faixas de córregos, por exemplo.
 - e) **'regularização'** para os núcleos já consolidados, nos quais ainda falta a regularização fundiária, e o registro do parcelamento em cartório,
- **Estimativa do 'tipo de intervenção' nas áreas grafadas como ZEIS-L:** Para composição do diagnóstico das áreas grafadas como ZEIS-L, foram utilizados dados extraídos dos respectivos processos administrativos de regularização ou, se ausentes, de imagens aéreas ou mapeamentos disponíveis na Prefeitura, ainda que desatualizados. Foram também consultados relatórios técnicos elaborados por órgãos da municipalidade que constaram em processos de assuntos diversos, a fim de aproximar os dados à situação fática de implantação dos assentamentos, principalmente no tocante à identificação da infraestrutura instalada e de situações que possam incidir em remoção de unidades habitacionais.

A definição pelo tipo de urbanização (simples x complexa), no caso dos loteamentos, se pautou nos conceitos previamente concebidos: “Urbanização: Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária e quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais.”

- a) **'urbanização simples'**: intervenção em loteamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e apresentam índice baixo de remoções (até 5%).
- b) **'urbanização complexa'**: intervenção em loteamentos com alto grau de densidade, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou possuem a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana, com canalização de córregos, contenção de encostas e criação de solo.
- c) **'remoções'**: estimada com base em dados específicos encontrados em processos administrativos. Na ausência destes, a estimativa de remoção considerou o mapeamento de áreas de risco elaborado pela municipalidade juntamente com foto aérea.

Algumas ressalvas devem ser feitas quanto a metodologia utilizada pela PMG para a análise das ZEIS-6 e 14 (polígonos 18 e 8, respectivamente):

As ZEIS-L Recreio São Jorge / Cabuçu (ZEIS 6) e Sítio São Francisco (ZEIS 14) diferenciam-se das demais por englobarem áreas ainda sem demanda por regularização fundiária formalizada em processo administrativo, o que dificulta a compilação de dados mais aproximados da realidade de

ocupação dessas áreas como: quantidade e dimensão dos lotes, número de domicílios, infraestrutura instalada, ocupação em área de risco, dentre outros.

Se faz importante registrar que a regularização dos reparcelamentos inseridos nos loteamentos analisados é tratada, sempre que possível, considerando os limites dos títulos dominiais dos lotes previstos nos respectivos planos originais, sendo os proprietários/parceladores compelidos a providenciarem o necessário a sua efetivação. Tal fato explica os pequenos polígonos inseridos na área maior grafada como ZEIS-L na Lei Municipal nº 6.253/2007. No entanto, não há dúvidas de que a urbanização deve ser pensada em relação ao todo e de forma abrangente.

Para essas áreas remanescentes ocupadas inseridas nas ZEIS-L Recreio São Jorge / Cabuçu e Sítio São Francisco — ou seja, aquelas cujos reparcelamentos não são objeto de procedimento administrativo que tratem de sua regularização —, a infraestrutura instalada foi avaliada a partir de imagens aéreas e mapas temáticos, optando-se ao final em considerá-la como parcialmente existente em todos os itens tendo em vista a sua descontinuidade.

Já para a definição da área superficial e quantidade de lotes desses remanescentes ocupados, foram excluídas as áreas contempladas por processos administrativos e aquelas identificadas em foto aérea como livres ou ocupadas por equipamentos públicos, descontando-se do montante encontrado 20% para composição do sistema viário. No caso específico do Sítio São Francisco, desconsiderou-se ainda as áreas grafadas como ZEIS-A, ZEIS-L e ZEIS-G regulamentadas pela Lei Municipal nº 6.382/2008, as quais estão sendo urbanizadas pela proprietária — CDHU. Encontrada a área superficial estipulou-se, por analogia, o lote padrão de 125,00 m².

O número de remoções encontrado para a ZEIS 6 — Recreio São Jorge / Cabuçu foi estimado com base em um estudo recente realizado por esta municipalidade para duas áreas inseridas nessa mesma ZEIS, com características assemelhadas, tratadas nos processos administrativos nº 9.193/2002 e 17.221/1992. Tal estudo indicou a remoção de 25% do total de lotes dessas áreas específicas, porcentagem essa que foi aplicada na somatória dos lotes encontrados no remanescente da ZEIS-6 com aqueles provenientes de áreas com processo administrativo de regularização desde que inseridos em áreas consideradas de risco pelo mapeamento municipal, à exceção das duas áreas acima citadas por já possuírem remoção calculada.

No caso da ZEIS 14 — Sítio São Francisco, nada foi computado para remoção tendo em vista que não há registros, até a presente data, da existência de áreas impróprias à ocupação ou necessidade de urbanização dos assentamentos. A CDHU tem projeto de regularização fundiária para esta área, com previsão de relocação e realocação, consolidação e implantação de infraestrutura urbana – e também por este motivo não foi computado como déficit por já estar com previsão de atendimento da sua demanda.

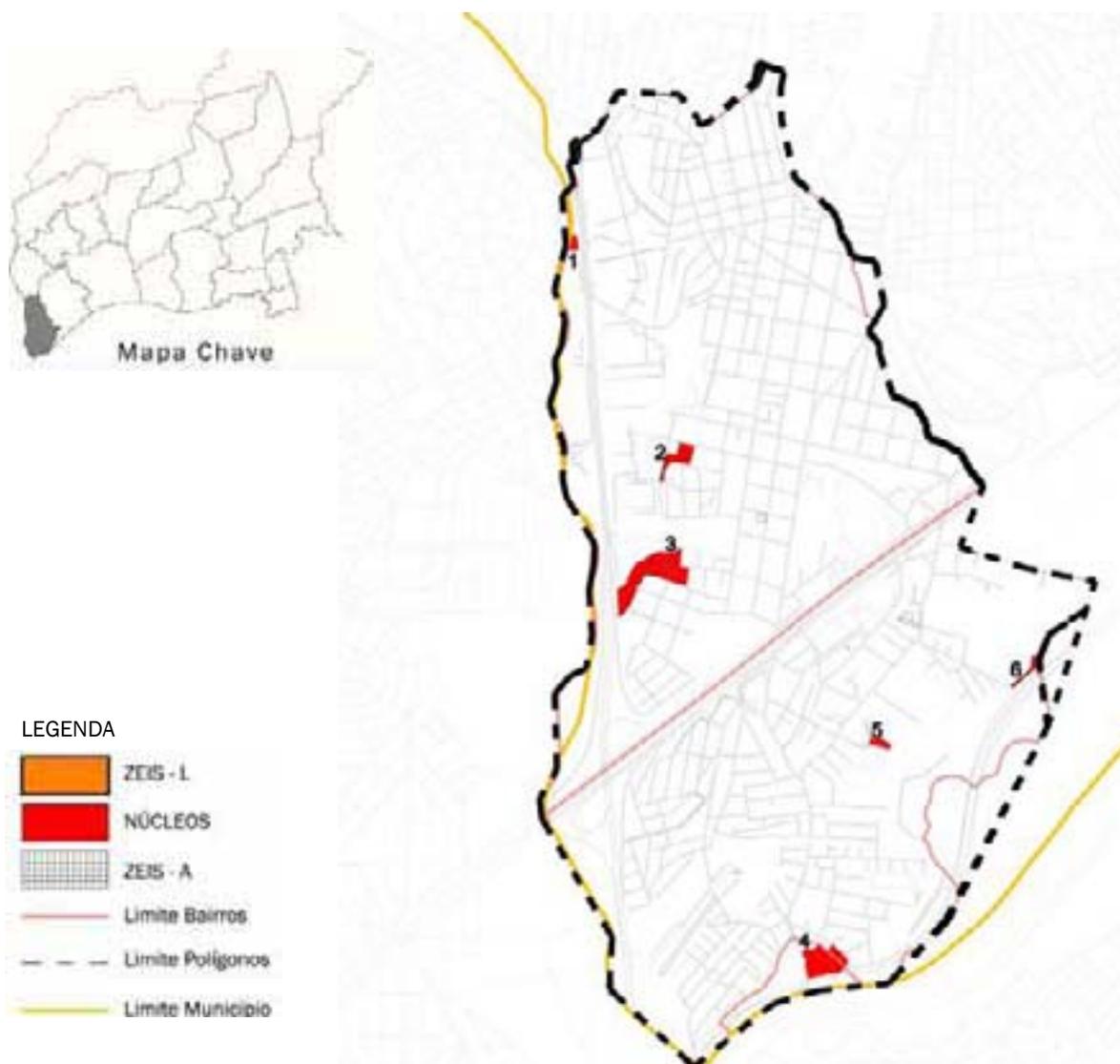
6.3.3 Necessidades Habitacionais, em situações nucleadas, segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos

A seguir, apresentamos a análise dos assentamentos precários de Guarulhos — realizada conforme metodologia desenvolvida por este diagnóstico —, organizadas segundo os polígonos, em tabelas separadas por ‘Núcleos’, ‘ZEIS-L’, e ‘assentamentos com projeto’, junto ao mapa de localização destes assentamentos no polígono, identificando os núcleos, ZEIS-L e ZEIS-A, conforme houverem.

Para cada polígono, constará uma descrição dos assentamentos com ou sem projetos, e a síntese das necessidades habitacionais do polígono, referentes as situações de inadequação fundiária e de previsão de novas unidades habitacionais, devido ao número de remoções identificadas — que devem somar ao DHB. O quadro geral de cada polígono constará dos Anexos deste documento.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 01**

Figura 6.4: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 01



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O ‘Polígono 01’, localizado na UPR Centro — a sudoeste do território do Município — possui seis núcleos, sendo o número 03 com projeto incluído no “Programa Pró-Moradia 2008 – Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários” (programa do Governo Federal), e dois deles já erradicados: o núcleo 04 através do “Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco”, e o núcleo 06 pelo “Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada” — ambos do Governo Estadual, pela CDHU.

Nos três núcleos que ainda apresentam inadequações neste polígono, se encontram 195 domicílios, dos quais, estima-se que 130 serão consolidados, necessitando de regularização jurídica. Dentre os domicílios remanescentes, prevê-se a necessidade de urbanização simples para 25 deles e urbanização complexa para 105. A remoção de 50 destes domicílios é prevista pela necessidade de desadensamento e restrições de ocupação²⁰³.

Toda a área do núcleo 02 e parte do núcleo 03 coincidem com área demarcada como ZEIS-A, o que indicaria uma priorização dos projetos nessas áreas. No entanto, não existem ZEIS-L demarcadas no território.

Tabela 6.21: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 01

Polígono 01					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
03	195	130	25	105	65

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²⁰³ As Tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.21.

▪ **Necessidades Habitacionais do Polígono 02**

Figura 6.5: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 02**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

No 'Polígono 02', também localizado na UPR Centro, foram identificados cinco núcleos de ocupações, sendo que um deles — o núcleo 2 — já está erradicado²⁰⁴. Nesta área não há loteamentos de interesse social reconhecidos.

Os quatro que núcleos ainda apresentam inadequações somam um total de 160 domicílios. Estima-se que 110 destes domicílios possam ser consolidados, e que 50 devam ser removidos por estarem localizados sobretudo em faixa de córrego. Todos os domicílios que permanecerão nos núcleos necessitarão de regularização jurídica, e estima-se que 52 deles ainda sejam demandantes de urbanização complexa para adequação urbanística.

Não existem áreas de ZEIS demarcadas neste polígono.

Tabela 6.22: **Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 02**

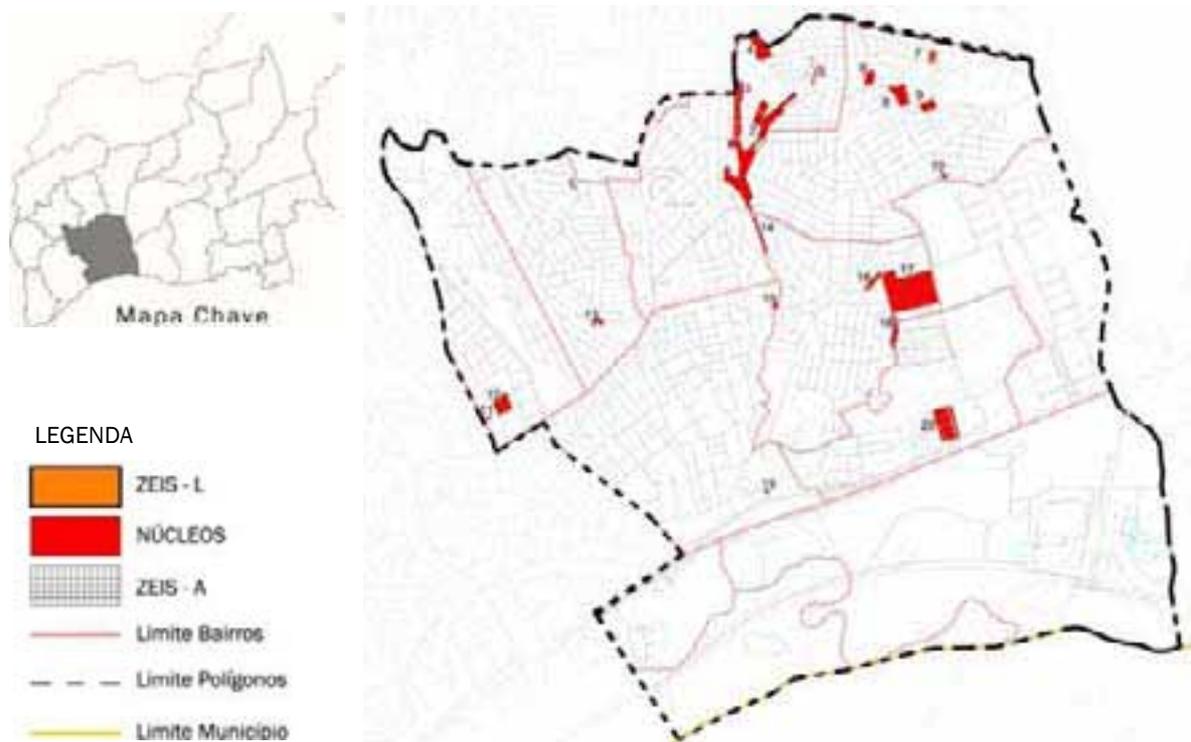
Polígono 02					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
04	160	110	0	52	50

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²⁰⁴ As Tabelas 2.1 e 2.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.22.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 03**

Figura 6.6: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 03**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O ‘Polígono 03’, ainda na UPR Centro possui uma grande quantidade de núcleos: são vinte ao todo. Um deles, o núcleo 04, já possui projeto em andamento pelo programa “Urbanização de Favelas do Centro Expandido de Guarulhos” com recursos do PAC/PPI. Outro núcleo deste polígono, o 14, já foi erradicado com a ajuda de uma série de programas dos governos federal e estadual – a saber: “Urbanização de Favelas do Centro Expandido de Guarulhos” (PAC/PPI, Gov. Federal); “Morar Melhor 2003” (Gov. Federal), e “Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada” (Gov. Estadual, CDHU).

Nos dezenove núcleos restantes neste polígono que ainda apresentam inadequações, encontram-se 2.972 domicílios. Estima-se que, dentre eles, 1.138 domicílios possam ser consolidados necessitando ainda de regularização jurídica. Dentre os domicílios remanescentes, prevê-se a necessidade de urbanização simples para 70 deles e de urbanização complexa para outros 551. Neste polígono foram estimadas um total de 1.834 remoções, por se tratarem de domicílios localizados em áreas de risco de enchentes, escorregamento ou contaminação, e também por localizarem-se sobre faixa de córrego²⁰⁵.

Neste Polígono, existem marcações de ZEIS-A que coincidem em parte com os núcleos 02,03,04,12,18,20 – o que indica uma priorização dos projetos para essa área.

Segundo a LUOS 6.253/2007, não estão demarcadas ZEIS-L neste polígono.

²⁰⁵ As Tabelas 3.1, 3.2 e 3.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.23.

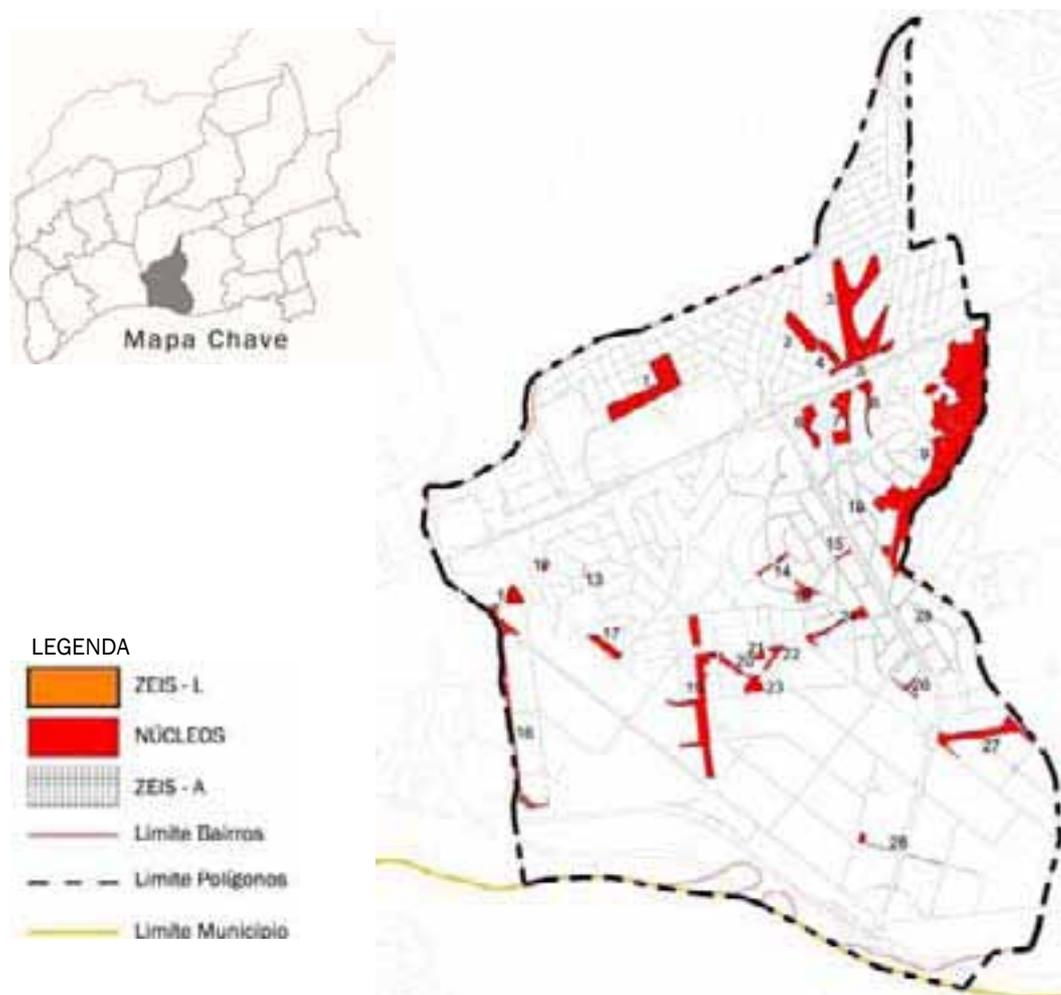
Tabela 6.23: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 03

Polígono 03					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
19	2.972	1.138	70	551	1.834

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 04**

Figuras 6.7: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 04



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 04' está localizado na UPR Cumbica e possui uma grande quantidade de núcleos de ocupação irregular, sendo 28 ao todo. Observa-se que 15 deles possuem projeto em andamento por diferentes programas oferecidos pelos governos federal e estadual — dentre eles obras do PAC e projetos da CDHU206 (ver Tabela 4.2 do Anexo VI).

Nos 13 núcleos restantes neste polígono, que ainda apresentam inadequações, encontram-se 5.299 domicílios, dos quais estima-se que 1.730 sejam consolidados nas áreas, necessitando de regularização jurídica. Dentre os que permanecem nestes núcleos prevê-se a demanda de urbanização simples para 7 domicílios e de urbanização complexa para outros 1.702. Neste polígono prevê-se a necessidade de remoção de 3.569 destes domicílios, em geral, por estarem localizados sobre faixa de córrego, ou em áreas de risco de escorregamento e inundação, ou por localizarem-se sob linha de transmissão.

Esta área não possui ZEIS-L grafadas, no entanto as ZEIS-A demarcadas coincidem com os núcleos 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 e 09 – o que indica para uma priorização da ação do poder público sobre estas áreas.

Tabela 6.24: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 04

Polígono 04					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
13	5.299	1.730	7	1.702	3.569

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²⁰⁶ As Tabelas 4.1 e 4.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.24.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 05**

Figura 6.8: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 05**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 05', também localizado na UPR Cumbica, possui uma grande quantidade de núcleos de ocupação irregular — um total de 18 núcleos. Deste total, observa-se que 3 núcleos possuem projeto em andamento²⁰⁷ (ver Tabela 5.2 do Anexo VI).

Os 15 núcleos deste polígono que ainda apresentam inadequações totalizam 2.840 domicílios. Dos 2.077 domicílios que serão consolidados na área, todos eles necessitam de regularização jurídica; 833 de urbanização simples e 1.033 de urbanização complexa. As 763 remoções estimadas, em grande parte, tratam-se de domicílios localizados sobre faixas de córrego, linhas de transmissão e risco de inundação ou escorregamento.

Estão demarcadas três ZEIS-A neste polígono, que coincidem com os núcleos 12, 13 e 17. Esta área não possui ZEIS-L grafadas.

Tabela 6.25: **Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 05**

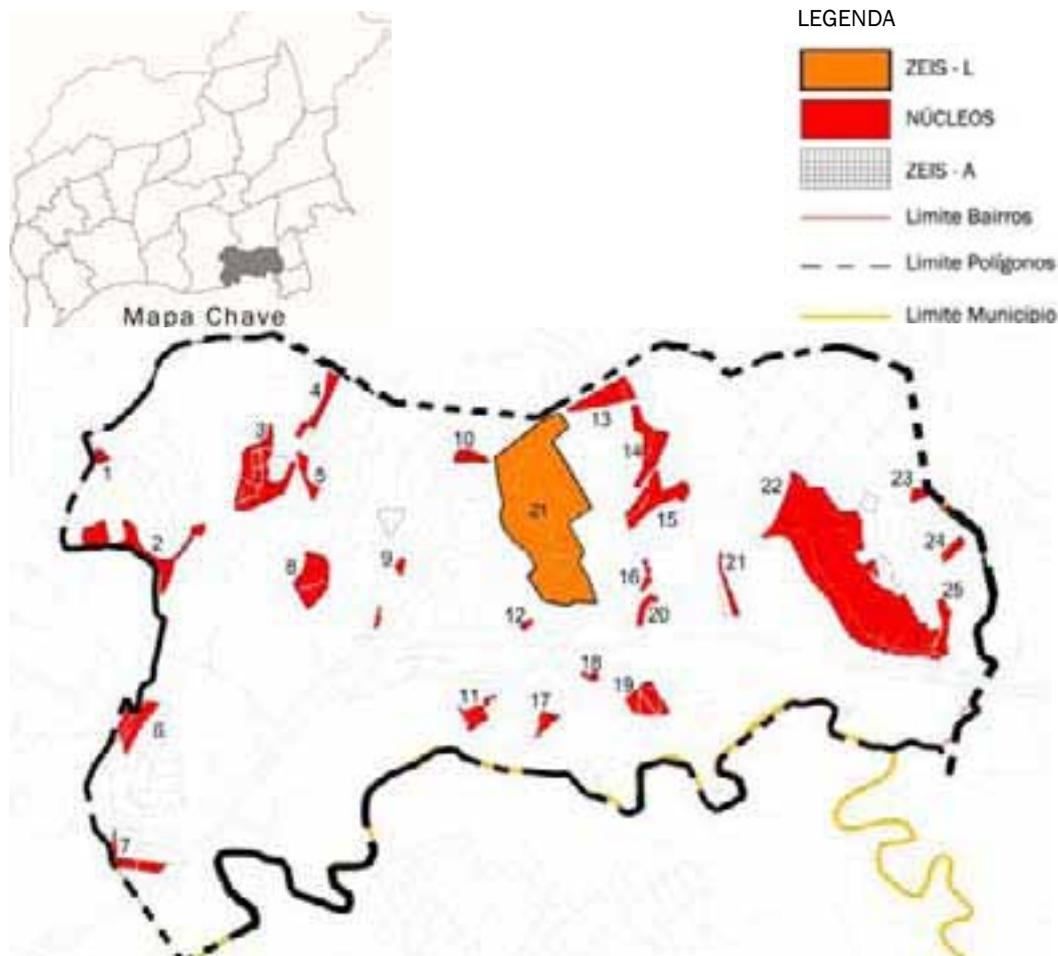
Polígono 05					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
15	2.840	2.077	833	1.033	763

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²⁰⁷ As Tabelas 5.1 e 5.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.25.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 06**

Figura 6.9: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 06**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 06', está localizado na UPR Pimenta e possui uma grande quantidade de assentamentos precários, sendo 26 núcleos e um loteamento irregular ou clandestino. Para o núcleo de número 01, está previsto projeto pelo 'programa de Urbanização Integração de Favelas e Ocupações' da PMG²⁰⁸.

Os demais 25 núcleos deste polígono apresentam inadequações e somam um total de 8.308 domicílios. Estão previstas para esta área 4.786 remoções, grande parte por se tratarem de domicílios localizados sobre faixas de córrego, áreas com risco de escorregamento, fundo de vale, ou com restrições de ocupação. Dos 3.522 domicílios que serão consolidados, todos necessitam de regularização jurídica; 262 deles, urbanização simples e 3.231, urbanização complexa.

Neste polígono estão demarcadas 13 áreas de ZEIS-A, 11 das quais coincidem com os núcleos apontados pela PMG (01, 02, 03, 04, 08, 10, 14, 15, 21, 22, 23).

²⁰⁸ As Tabelas 6.1, 6.2 e 6.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.26.

A área de ZEIS-L presente neste polígono conta com 360 lotes que precisam ser regularizados juridicamente, e para os quais, não se estima a necessidade de urbanização ou remoção.

Tabela 6.26: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 06

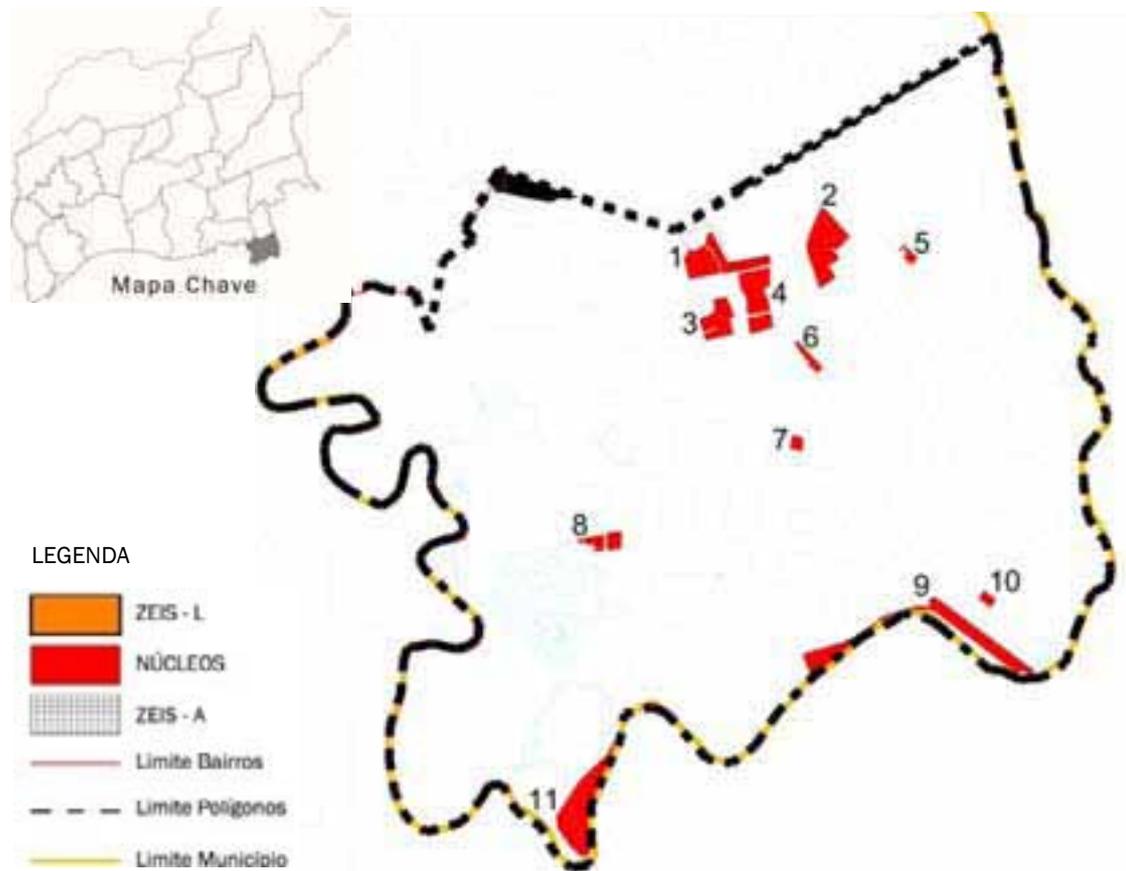
Polígono 06					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
25	8.308	3.522	262	3.231	4.786
Nº ZEIS L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
1	360	360	0	0	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

Nota: Loteamento na ZEIS-L já urbanizado.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 07**

Figura 6.10: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 07



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 07', está localizado na UPR Pimentas e possui no seu território 11 núcleos de ocupação irregular. Para um desses núcleos, o de número 06, está previsto projeto (ver Tabela 7.2 do Anexo VI)²⁰⁹.

Os demais núcleos deste polígono apresentam importantes inadequações. São um total de em um total de 1.039 domicílios, dos quais estima-se que 449 permanecerão na área e que 590 sejam removidos – tratam-se de domicílios localizados sobre faixas de córrego, áreas com risco de escorregamento, inundações ou enchentes. Dos domicílios a serem consolidados todos eles necessitarão de regularização jurídica, e estima-se que 321 demandam por urbanização simples e 122 por urbanização complexa.

Neste Polígono estão demarcadas três áreas de ZEIS-A que coincidem com os núcleos 01,02 e 03 – o que indica uma priorização do atendimento a estas áreas. Neste polígono, não estão demarcadas ZEIS-L.

Tabela 6. 27: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 07

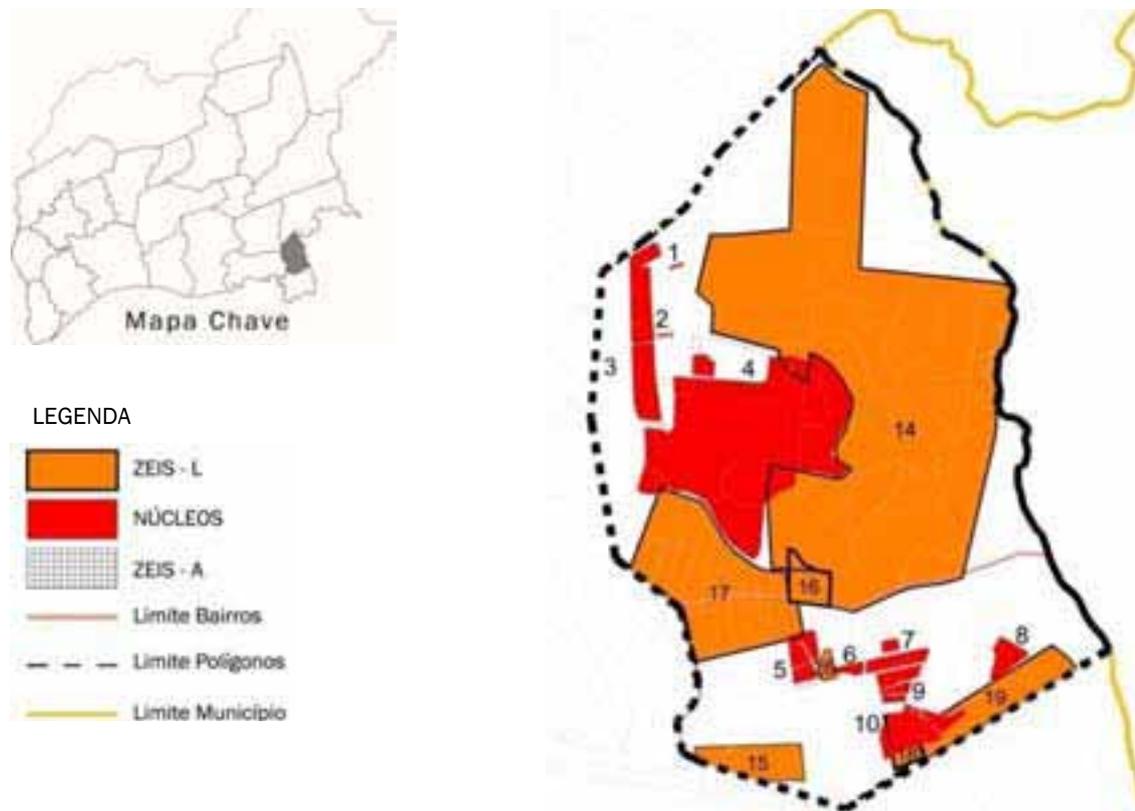
Polígono 07					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
10	1.039	449	321	122	590

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²⁰⁹ As Tabelas 7.1 e 7.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.27.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 08**

Figura 6.11: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 08**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

O 'Polígono 08', está também localizado na UPR Pimentas e possui no seu território 10 núcleos de ocupação irregular. Dois destes núcleos possuem projetos em andamento com obras do PAC (ver Tabela 8.2 do Anexo VI)²¹⁰. Os demais núcleos deste polígono, um total de 734 domicílios apresentam inadequações fundiárias. Destes domicílios, estima-se que 708 serão consolidados, necessitando de regularização jurídica e urbanização simples, e que 26 domicílios serão removidos para desadensamento.

Há sete áreas de ZEIS-A, grafadas nesse polígono que se sobrepõem aos núcleos 02, 03, 04, 05 e 09, e em tese, apontam que as áreas são prioritárias para investimentos públicos.

Em relação aos loteamentos irregulares ou clandestinos, grafados como ZEIS-L, estão demarcadas neste polígono 06 ZEIS-L, uma delas (17) já com projeto. As demais ZEIS-L deste polígono ainda possuem inadequações fundiárias. Nesta situação, somam-se um total de 1.821 lotes: todos eles necessitando regularização jurídica; 379 de urbanização simples, e 1.442 de urbanização complexa - não são necessárias remoções nestes assentamentos.

²¹⁰ As Tabelas 8.1, 8.2, 8.3 e 8.4 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas - Informações sintetizadas na Tabela 6.27.

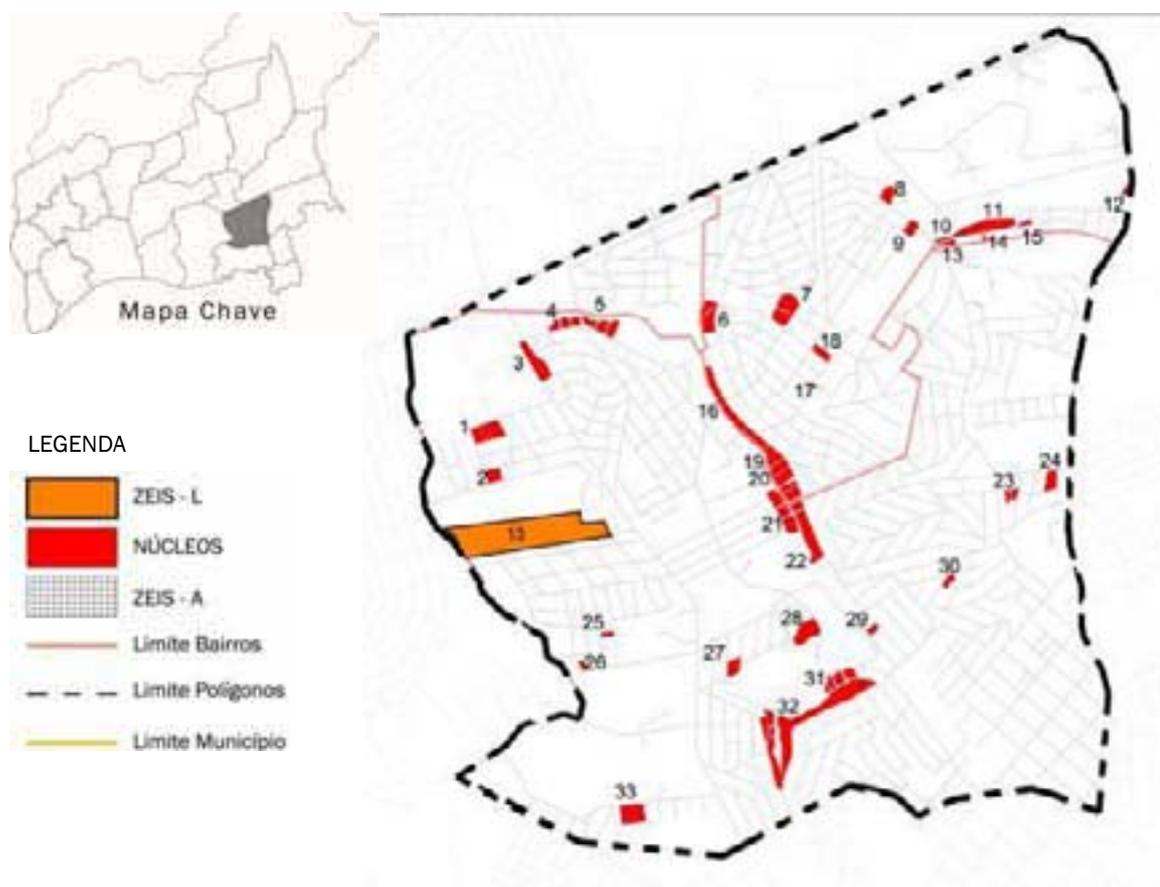
Tabela 6.28: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 08

Polígono 08					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
08	734	708	708	0	26
Nº ZEIS L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
05	1.821	1.821	379	1.442	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

▪ **Necessidades Habitacionais do Polígono 9**

Figura 6.12: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 09



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

O 'Polígono 09' – UPR Pimenta – possui no seu território 31 núcleos de ocupação irregular, sendo 1 deles (21) com projeto já realizado pelos “Programa de Regularização Fundiária” da Secretaria de Habitação da PMG e “Erradicação de Ocupações em Situação de Risco” da PMG e CDHU. Os demais núcleos deste polígono, um total de 1.628 domicílios, apresentam inadequações fundiárias. Estima-se nestes núcleos a possibilidade de consolidação de 1.065 domicílios e a remoção dos demais 563 - por se tratarem de domicílios em faixas de córrego, sob linhas de transmissão, em áreas de risco de

enchente, inundação, ou ainda por estarem e APPs. Dentre os domicílios remanescentes, todos eles necessitarão de regularização jurídica, 294 de urbanização simples e 290 de urbanização complexa.

Não estão demarcadas áreas de ZEIS-A neste polígono.

Neste polígono está demarcada uma ZEIS-L, com 484 lotes. Prevê-se, para adequação urbanística, a remoção de 20 lotes motivadas por localizarem-se em áreas de risco de inundação e enchente²¹¹. Todos os lotes remanescentes (464) necessitam de regularização jurídica e urbanização complexa.

Tabela 6.29: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 09

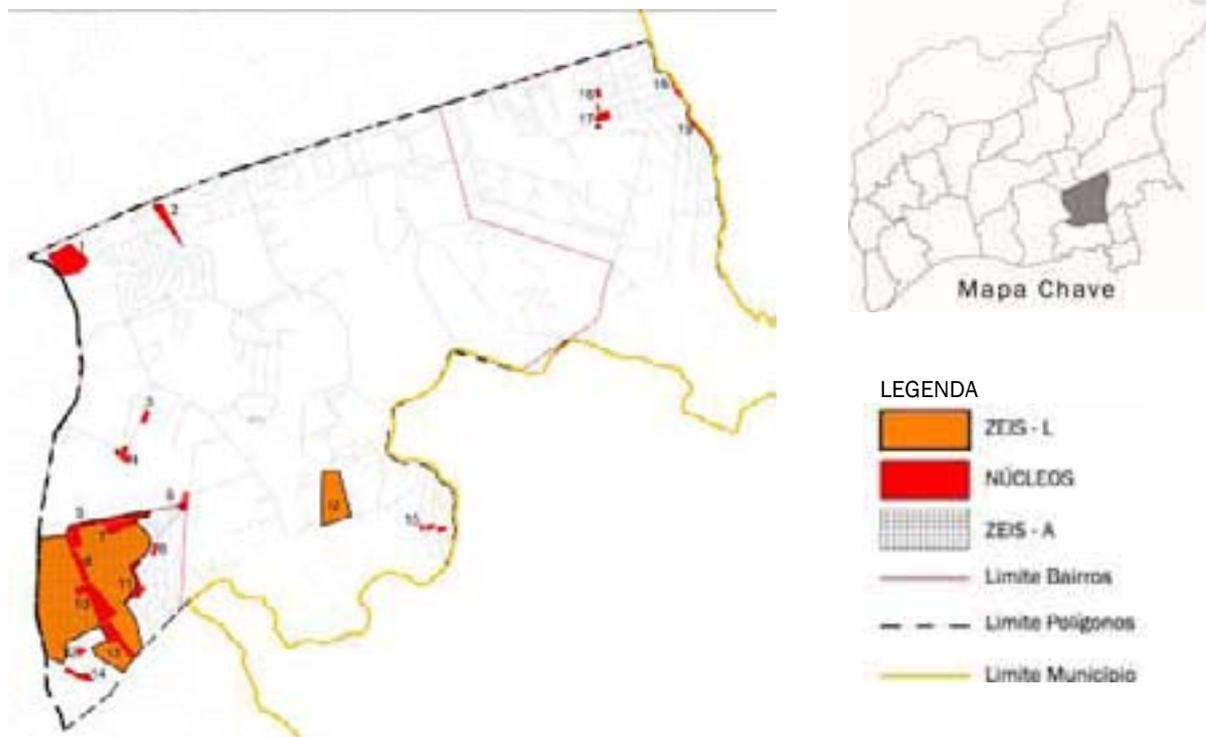
Polígono 09					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
29	1.628	1.065	294	290	563
Nº ZEIS L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
01	484	464	0	464	20

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²¹¹ As Tabelas 9.1, 9.2 e 9.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.29.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 10**

Figura 6.13: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 10**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 10' — UPR Pimentas — possui no seu território 17 núcleos de ocupação irregular. 1 destes núcleos (01) já está erradicado e os demais núcleos deste polígono - um total de 1.006 domicílios - ainda apresentam inadequações fundiárias. Para a regularização fundiária destes núcleos estima-se a remoção de 414 domicílios por localizarem-se em faixa de córrego, ou em áreas de risco de enchente, inundação, escorregamento. Dos 592 domicílios remanescentes, todos eles necessitarão de regularização jurídica; 175 de urbanização simples, e outros 113 domicílios, de urbanização complexa.

Está demarcada neste polígono dois loteamentos de Interesse Social, compostos por 1.700 lotes. Para a regularização fundiária da área prevê-se a necessidade de 245 remoções, e regularização jurídica e urbanização complexa, dos 1.455 lotes remanescentes na área.²¹²

O loteamento Jardim Nova Cidade, embora demarcado pela Lei 6.253/207 como sendo ZEIS-A, apresenta características de ZEIS-L, e foi indicado pela PMG como sendo loteamento de interesse social, por este motivo as suas áreas particulares estão sendo contabilizadas neste diagnóstico, conforme consta na tabela 10.3 do anexo VI deste documento. As necessidades das áreas públicas ocupadas deste loteamento estão sendo contabilizadas na tabela 10.1 do anexo VI, como sendo os núcleos.

²¹² As Tabelas 10.1, 10.2 e 10.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas - Informações sintetizadas na Tabela 6.30.

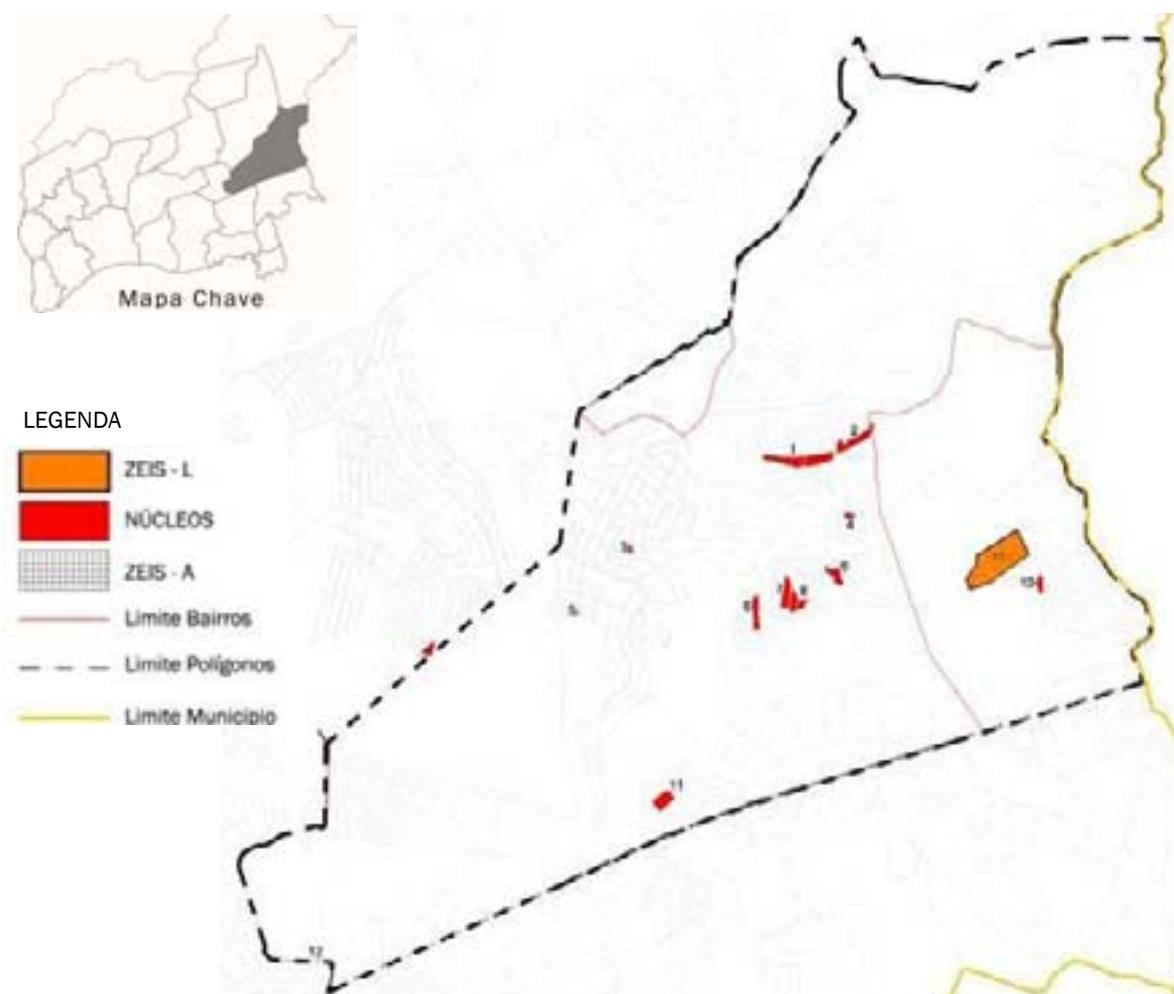
Tabela 6.30: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 10

Polígono 10					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
16	1.006	592	175	113	414
Nº ZEIS-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
02	1.700	1.455	0	1.455	245

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 11**

Figura 6.14: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 11



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

O 'Polígono 11' localizado na UPR Bonsucesso, possui no seu território 12 núcleos de ocupação irregular. São um total de 1.140 domicílios, com inadequações. Para a regularização fundiária destes núcleos, estima-se a necessidade de 315 remoções - domicílios que se encontram em áreas com

restrição de ocupação. Dentre os 825 domicílios remanescentes, prevê-se a necessidade de urbanização simples para 191 deles, e de urbanização complexa para 533.²¹³

Embora grafada como ZEIS-L pela Lei Municipal nº 6.253/2007, a ZEIS 11 – Vila Sadokin é composta por lotes com área superficial acima de 250,00 m², não apresentando características de interesse social. Segundo informações da PMG, esta área será excluída do anexo 14 da Lei citada supra, oportunamente.

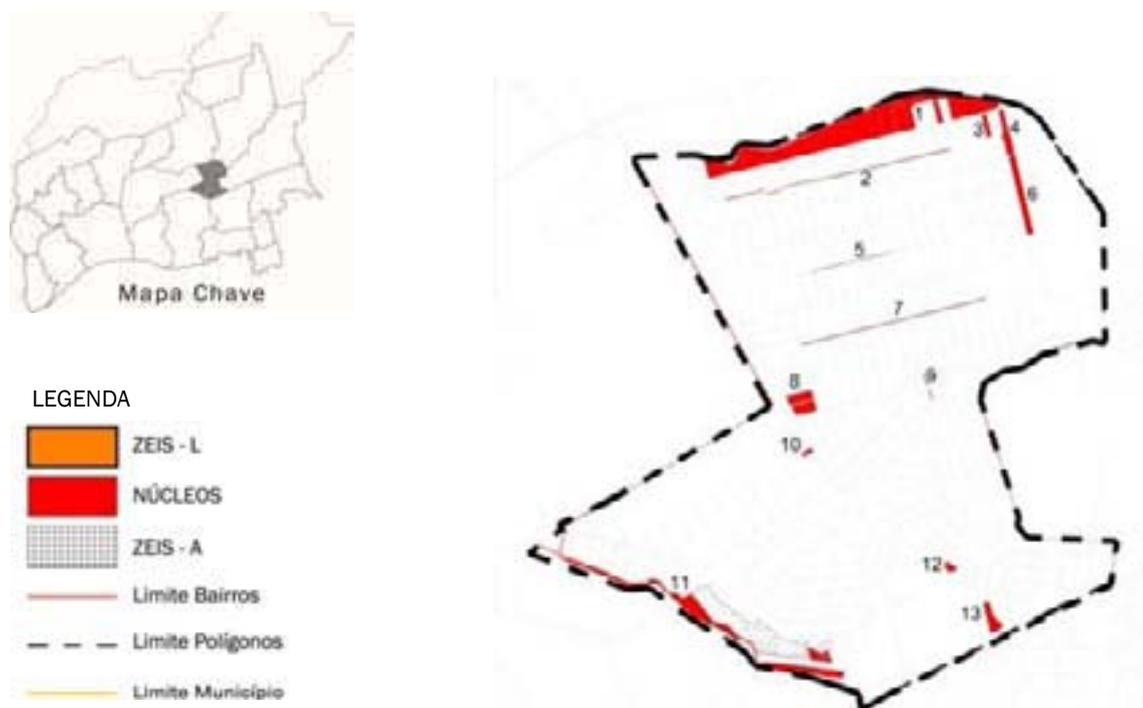
Tabela 6.31: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 11

Polígono 11					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
12	1.140	825	191	533	315

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

▪ **Necessidades Habitacionais do Polígono 12**

Figura 6.15: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 12



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O ‘Polígono 12’, localizado na UPR Bonsucesso, possui no seu território 14 núcleos de ocupação irregular. Para um desses núcleos, o de número 11, está previsto projeto pelo “Programa de Núcleo Habitacional por Empreitada”, da CDHU e PMG e “PAC/PPI - Entorno CIS Cumbica”, do Governo Federal. A área de ZEIS-A demarcada neste polígono coincide em parte como núcleo 11.

²¹³ A Tabela 11.1 do Anexo VI deste documento traz informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.31.

Os demais núcleos deste polígono apresentam importantes inadequações. São um total de 2.852 domicílios, dos quais estimam-se que 1.848 possam ser consolidados nestes núcleos. Dentre os remanescentes na área, prevê-se a necessidade de urbanização simples de 752 domicílios, a urbanização complexa de 851. As 1.004 remoções estimadas tratam-se de domicílios localizados em áreas de risco de escorregamento e inundações ou outras restrições de ocupação.

Não existem ZEIS-L demarcadas neste Polígono.²¹⁴

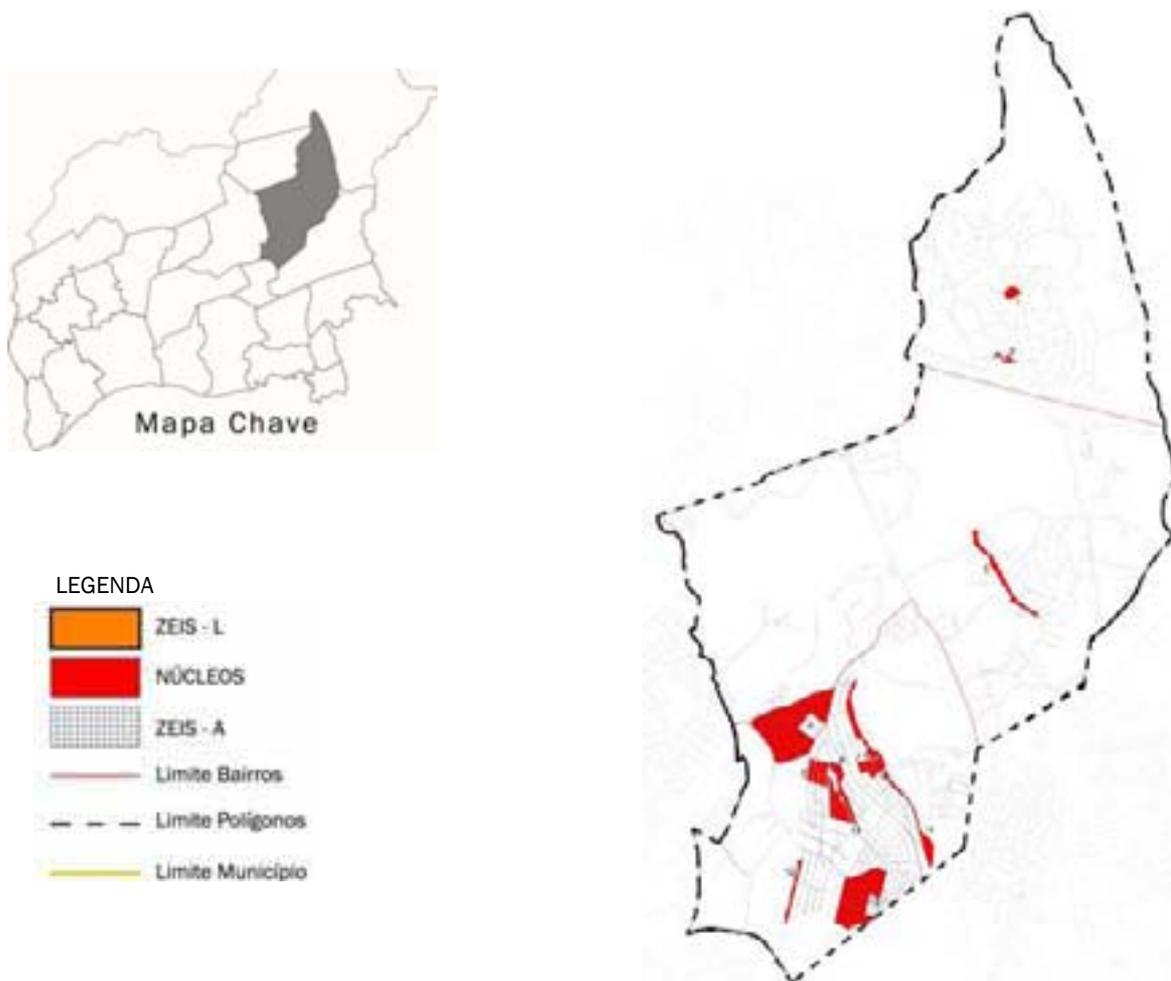
Tabela 6.32: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 12

Polígono 12					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
13	2.852	1.848	752	851	1.004

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

▪ **Necessidades Habitacionais do Polígono 13**

Figura 6.16: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 13



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

²¹⁴ As Tabelas 12.1 e 12.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.32.

O ‘Polígono 13’, localizado na UPR Bonsucesso, possui no seu território 13 núcleos de ocupação irregular. Para um desses núcleos, o de número 04, está previsto projeto de “Regularização e Urbanização Integrada” da PROGUARU e PMG. As duas áreas de ZEIS-A demarcadas neste polígono, coincidem com os núcleos 04 e 13.

Os demais núcleos deste polígono apresentam importantes inadequações. São um total de 4.900 domicílios. Para a regularização fundiária destes núcleos, prevê-se a necessidade de 1.228 remoções, por se tratarem de domicílios localizados em áreas de risco de inundações e enchentes ou em faixas de córrego. Para todos os 3.672 domicílios a serem consolidados estima-se a necessidade de regularização jurídica, e urbanização simples para 277 deles e urbanização complexa para outros 2.799 domicílios.²¹⁵

Não existem ZEIS-L demarcadas neste Polígono.

Tabela 6.33: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 13

Polígono 13					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
12	4.900	3.672	277	2.799	1.228

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

▪ Necessidades Habitacionais do Polígono 14

No interior do ‘Polígono 14’, localizado na UPR Capelinha, não existem Assentamentos Precários de interesse social. Este polígono é apresentado nesta análise, uma vez que, anteriormente, havia um loteamento que era indicado como sendo de interesse social, mas que foi, após estudos, retirado da listagem por não apresentar tais características — o que justifica, por hora, a presença desta área neste Diagnóstico. Não existem áreas de ZEIS-A ou L.

²¹⁵ As Tabelas 13.1 e 13.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.33.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 15**

Figura 6.17: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 15**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 15', localizado na UPR São João, possui no seu território 21 núcleos de ocupação irregular. Para um dos núcleos, o de número 12, está previsto projeto pelo programa de "Urbanização de Favelas do Centro Expandido/PAC" da PMG e Governo Federal.

Neste polígono, estão demarcadas quatro ZEIS-A que coincidem com os núcleos 01, 06, 08 e 10 - esta demarcação indica para uma priorização de intervenção nestas áreas.

Os demais núcleos deste polígono apresentam importantes inadequações. São um total de 2.630 domicílios. Para a regularização fundiária destes núcleos, estima-se a remoção de 749 domicílios - por estarem em áreas de risco de inundações e escorregamento ou em faixas de córrego -, com a consolidação dos demais 1.881 domicílios. Dentre os lotes remanescentes, prevê-se a urbanização simples de 782 domicílios, e a urbanização complexa de outros 1.099.²¹⁶

Não existem ZEIS-L demarcadas neste Polígono.

²¹⁶ As Tabelas 15.1 e 15.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas - Informações sintetizadas na Tabela 6.34.

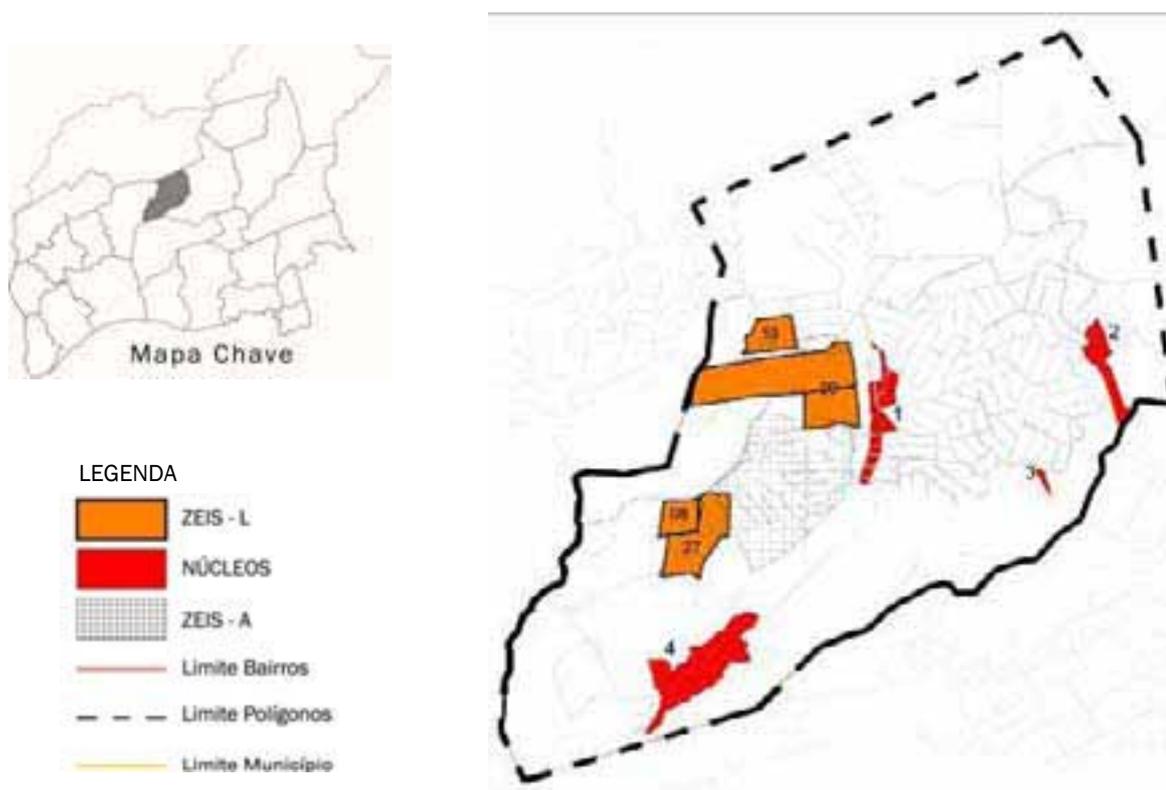
Tabela 6.34: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 15

Polígono 15					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
20	2.630	1.881	782	1.099	749

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 16**

Figura 6.18: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 16



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 16', localizado na UPR São João, possui no seu território 3 núcleos de ocupação irregular - um total de 1.219 domicílios, com inadequações fundiárias. Para a adequação destes núcleos, estima-se a remoção de 813 domicílios que se encontram em áreas em faixa de córregos, sob linhas de transmissão ou com risco de inundação. Para todos os 406 domicílios que prevê-se a consolidação, serão demandas regularização jurídica e urbanização complexa.

Estão grafadas neste polígono quatro ZEIS-A, duas delas coincidem com os núcleos 01 e parte 02, e as demais, não possuem núcleos no interior identificados pela PMG.

Estão demarcadas neste polígono 4 ZEIS-L, um total de 1.146 lotes: todos eles necessitando regularização jurídica e urbanização simples, não sendo necessárias remoções.²¹⁷

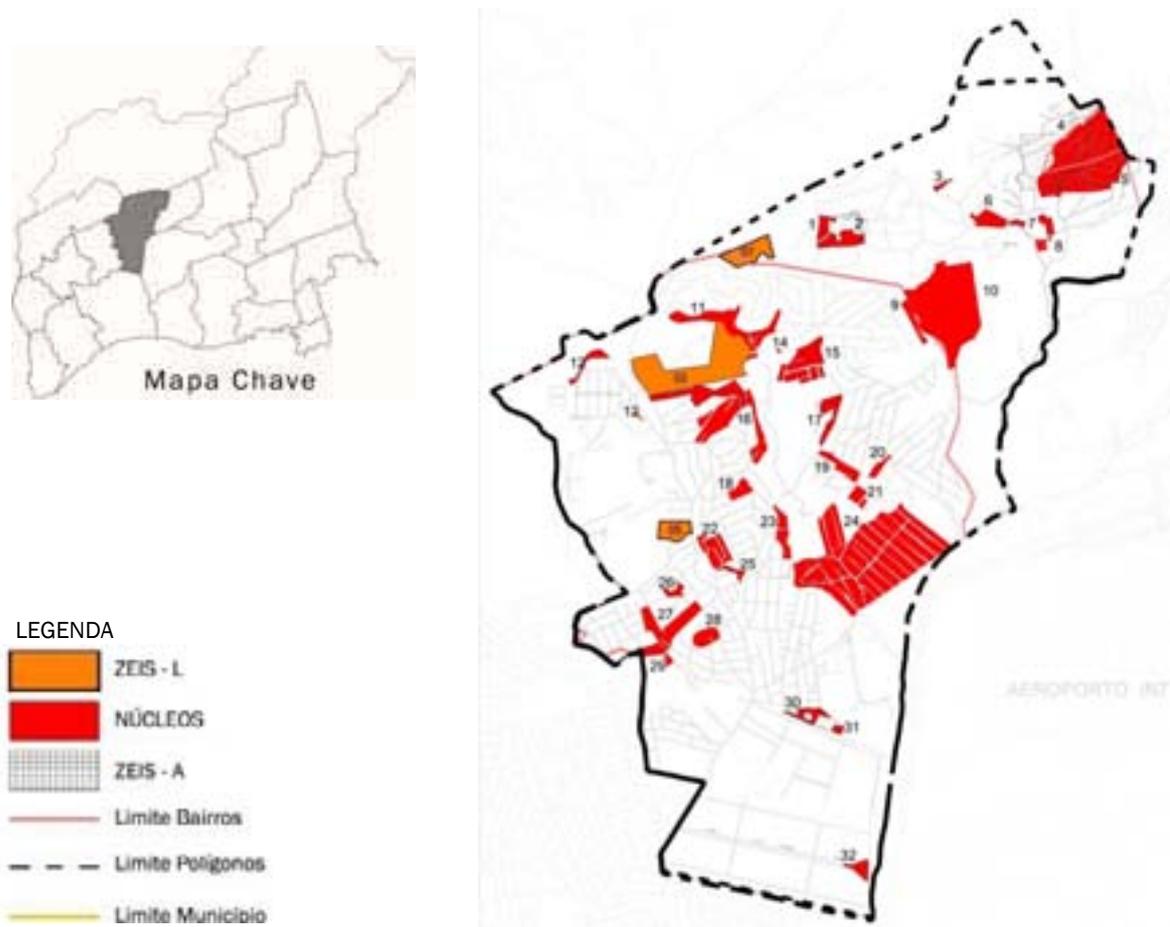
Tabela 6.35: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 16

Polígono 16					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
03	1.219	406	0	406	813
Nº Zeis-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
04	1.146	1.146	1.146	0	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

▪ **Necessidades Habitacionais do Polígono 17**

Figura 6.19: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 17



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

²¹⁷ As Tabelas 16.1 e 16.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.35.

O ‘Polígono 17’ – UPR Taboão - possui no seu território 32 núcleos de ocupação irregular, dentre estes 5 possuem projetos - programas do “PAC – Urbanização Integrada em Favelas do Centro Expandido”, da PMG e Governo Federal – e um já foi erradicado. Os núcleos que ainda possuem inadequações somam 10.262 domicílios, dentre os quais, estima-se a necessidade de remoção de 2.422 - domicílios que se encontram em áreas em faixa de córregos, ou com risco de inundação e escorregamento - para a regularização fundiária das áreas. Dos 7.840 domicílios previstos para permanecer na área, todos necessitarão de regularização jurídica; 740 de urbanização simples e outros 6.468 de urbanização complexa.

Existem sete áreas grafadas como ZEIS-A nas quais se inserem os núcleos 01, 02, 04, 05, 15, 16, 17, 30 e 31.

Estão demarcadas neste polígono 3 ZEIS-L. A ZEIS-L 3 – Campo da Paz – foi excluída do anexo 14 da Lei Municipal nº 6.253/2007 pela Lei Municipal nº 6.383/2008, por se tratar de área livre a ser utilizada para implantação de programas habitacionais de interesse social, portanto classificada como ZEIS-G nos termos do Artigo 34 inciso III da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. Por esta razão, a ZEIS-L 3 não faz parte das áreas analisada por este diagnóstico.

As ZEIS-L 5 e 7, somam um total de 100 lotes. Para a regularização fundiária dessas áreas, estima-se a necessidade de 50 remoções e a regularização jurídica dos 50 lotes que serão mantidos, os quais já estariam adequadamente urbanizados.²¹⁸

Tabela 6.36: Síntese da das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 17

Polígono 17					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
26	10.262	7.840	740	6.468	2.422
Nº Zeis-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
2	100	50	0*	0*	50

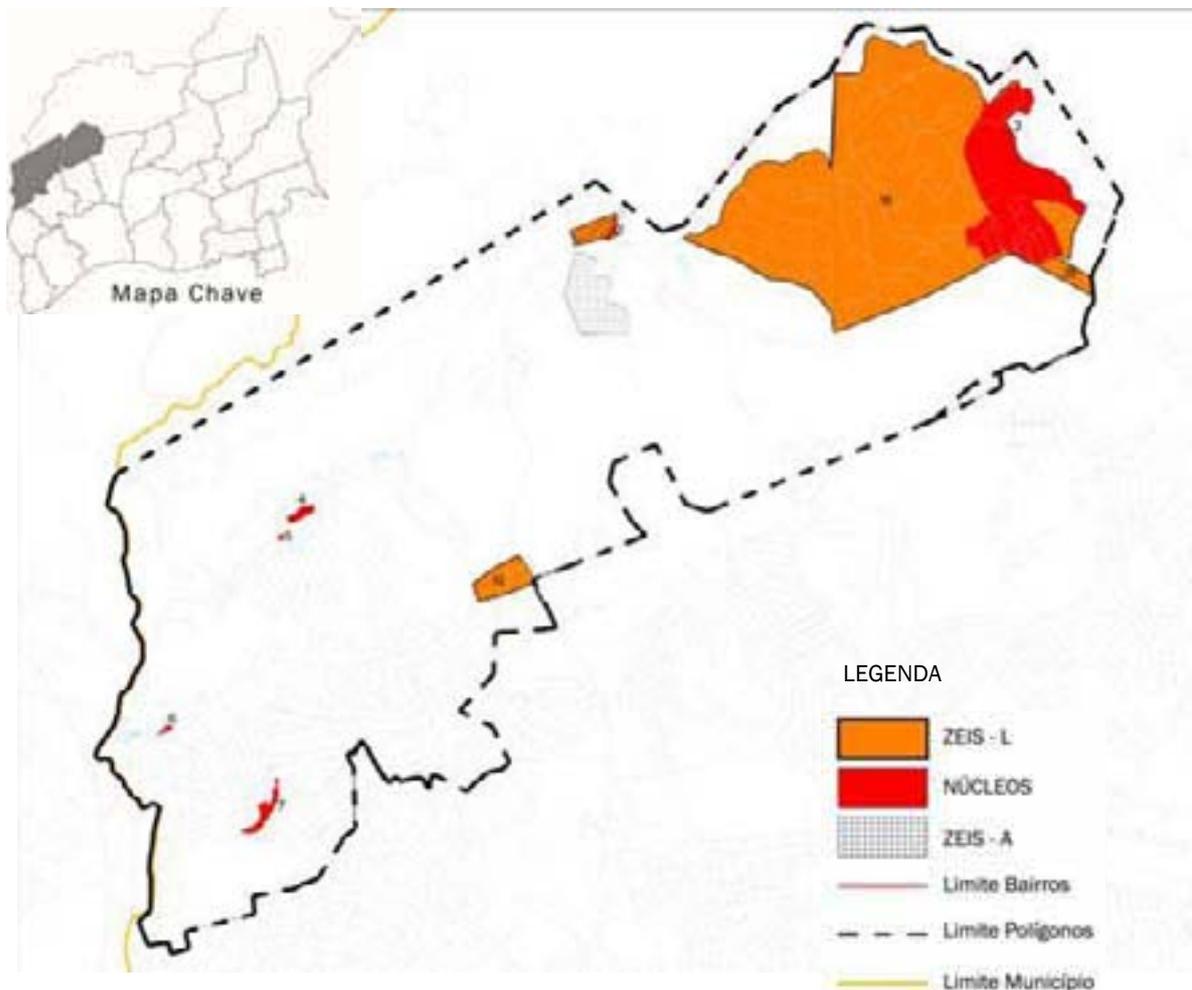
Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

Nota: Lotes na ZEIS-L já urbanizados.

²¹⁸ As Tabelas 17.1, 17.2, 17.3 e 17.4 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.36.

- Necessidades Habitacionais do Polígono 18

Figura 6.20: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 18



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 18', encontra-se parte na UPR Cabuçu, e parte na UPR Vila Galvão. Este polígono possui no seu território 8 núcleos de ocupação irregular, dentre ao quais, um já possui previsão de projeto pelo PAC 2, da PMG e Governo Federal. Os núcleos que ainda possuem inadequações somam 700 domicílios: com necessidade de regularização jurídica para 463 deles; de urbanização simples para 166 e complexa para 297, sendo estimadas para tal 237 remoções de domicílios que se encontram em áreas em faixa de córregos, ou com escorregamento e erosão.

Neste polígono estão demarcadas duas áreas de ZEIS-A. Uma destas áreas, o Jardim Monte Alto - embora assim demarcado pela Lei 6.253/2007 - apresenta características de ZEIS-L, e foi indicado pela PMG como sendo loteamento de Interesse Social, por este motivo as suas áreas particulares estão sendo contabilizadas neste diagnóstico, conforme consta na tabela 18.3 do anexo VI deste documento. As necessidades das áreas públicas ocupadas deste loteamento estão sendo contabilizadas na tabela 18.1 do anexo VI, como sendo o núcleo (02).

Estão demarcadas neste polígono 4 Loteamentos de Interesse Social: um total de 11.047 lotes. Para a regularização fundiária dessas áreas, estima-se a necessidade de 2.520 remoções. Todos os 8.527 lotes que serão mentidos demandaram regularização jurídica e urbanização (795 urbanização simples, e 7.732, complexa).²¹⁹

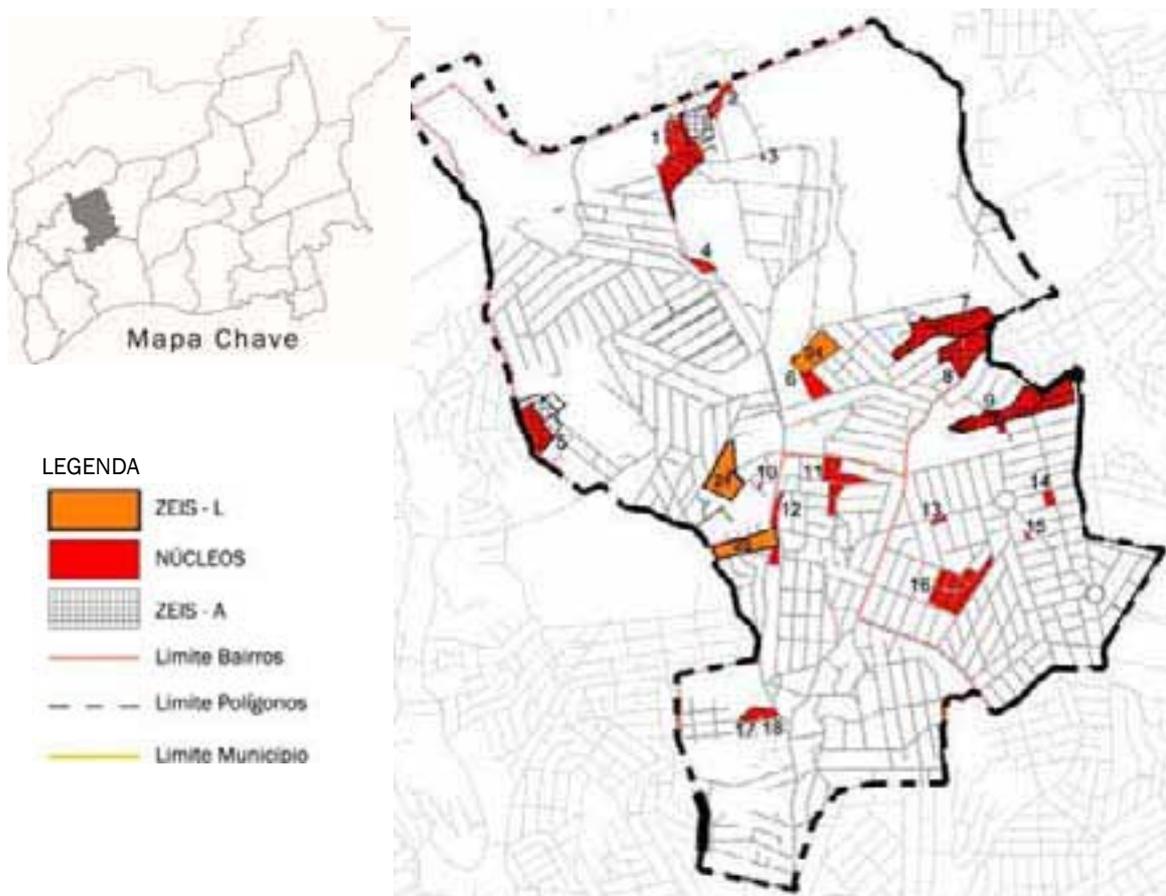
Tabela 6.37: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 18

Polígono 18					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
07	700	463	166	297	237
Nº ZEIS-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
04	11.047	8.527	795	7.732	2.520

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 19**

Figura 6.21: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 19



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

²¹⁹ As Tabelas 18.1, 18.2 e 18.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.37.

O 'Polígono 19', encontra-se na UPR Taboão, e abriga uma grande quantidade de assentamentos precários em seu território. São ao todo 18 núcleos de ocupação irregular, em um total de 3.887 domicílios. Para a regularização fundiária destes núcleos, prevê-se a remoção de 1.126 domicílios, para o desadensamento de alguns núcleos, ou por se tratarem de domicílios sobre faixa de córregos, ou com risco de escorregamento e inundação. Deste modo, estima-se que permanecerão na área 2.761 domicílios: todos necessitarão de regularização jurídica; 134 de urbanização simples, e 1.920 de urbanização complexa. Destes núcleos, 5 estão sob manchas ZEIS-A (01, 05, 07, 08 e 09) – o que indica uma priorização de atendimento por parte do poder público.

Estão demarcadas neste polígono 3 ZEIS-L e embora grafada como tal, a ZEIS-L 23 — Jardim Pinheiro — não apresenta características de parcelamento de interesse social, e segundo informações da PMG, esta área será excluída do anexo 14 da Lei Municipal n° 6.253/2007, oportunamente.

Nas outras duas ZEIS-L do polígono, existem um total de 130 lotes: todos necessitando de regularização jurídica; e 43 destes lotes, de urbanização simples - não sendo previstas remoções para tal²²⁰.

Tabela 6.38: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 19

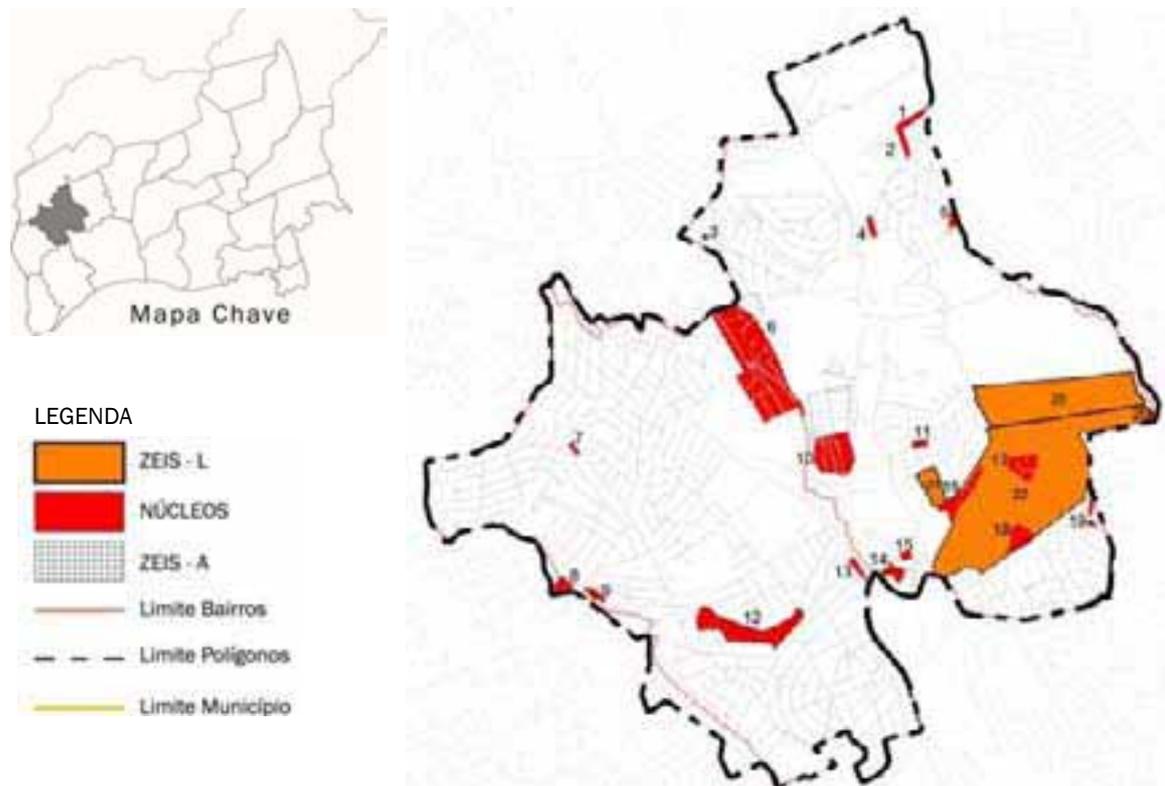
Polígono 19					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
18	3.887	2.761	134	1.920	1.126
Nº Zeis-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
2	130	130	43	0	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

²²⁰ As Tabelas 19.1 e 19.2 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.38.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 20**

Figura 6.22: **Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 20**



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

O 'Polígono 20', encontra-se na UPR Vila Galvão, e abriga uma grande quantidade de assentamentos precários em seu território. São ao todo 19 núcleos de ocupação irregular. Um deles, o 18, já possui projeto em andamento a partir dos programas do Governo Federal "Programa de Regularização Fundiária/PAC Centro Expandido" e "Morar Melhor". Dos 18 núcleos restantes, ainda apresentam inadequações um total de 4.235 domicílios. Para a regularização fundiária destes núcleos, estima-se a necessidade de 1.415 remoções - por se tratarem de domicílios sobre faixa de córregos, ou com risco de escorregamento e enchente - e a permanência de outros 2.820 domicílios. Para estes domicílios prevê-se a urbanização simples de 1.333 e a urbanização complexa de outros 303.

Neste polígono estão demarcadas 6 áreas de ZEIS-A, dentro das quais estão identificados os núcleos 05, 06, 09, 10, 12 e 14 - o que indica uma priorização no atendimento dessas áreas.

Estão demarcadas neste polígono 3 ZEIS-L e embora grafada, a ZEIS 22 - correspondente ao Jardim Santa Cecília - trata-se de um loteamento aprovado pela municipalidade e inscrito sob nº 14 no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Guarulhos, mas não apresenta características de parcelamento de interesse social. Segundo informações da PMG, esta área será excluída do anexo 14 da Lei Municipal nº 6.253/2007, oportunamente.

Nas outras duas ZEIS-L do polígono, existem um total de 485 lotes, todos necessitando de regularização jurídica – estes loteamentos já estão urbanizados²²¹.

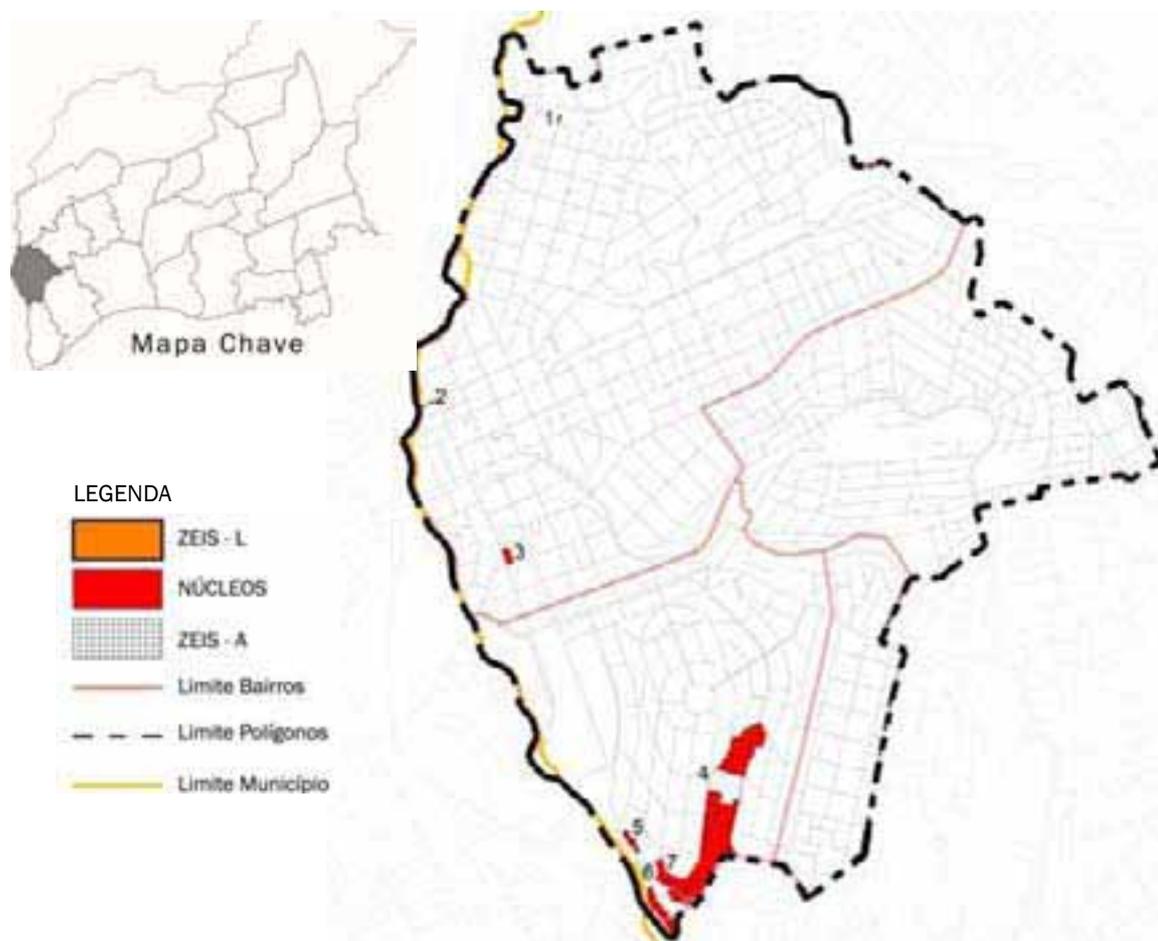
Tabela 6.39: Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 20

Polígono 20					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
18	4.235	2.820	1.333	303	1.415
Nº Zeis-L	Nº de Lotes	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
2	485	485	0	0	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

- **Necessidades Habitacionais do Polígono 21**

Figura 6.23: Localização dos Assentamentos Precários do Polígono 21



Elaboração: Integra Sociedade Cooperativa, 2010.

²²¹ As Tabelas 20.1, 20.2 e 20.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.38.

O 'Polígono 21', encontra-se na UPR Vila Galvão, e abriga 7 núcleos de ocupação irregular. 4 deles — os núcleos 04, 05, 06 e 07 — já possuem projeto em andamento pelo “Pro Moradia”, programa do Governo Federal. O núcleo 03, também segundo informações da PMG, já foi erradicado. Os núcleos restantes, ainda apresentam inadequações em 4 domicílios que demandam apenas regularização jurídica.²²²

Há três áreas de ZEIS-A demarcadas neste polígono, que coincidem em parte com a delimitação dos núcleos 04, 05 e 07.

Não existem ZEIS-L gravadas neste Polígono.

Tabela 6.40: **Síntese das Necessidades Habitacionais dos Assentamentos Precários do Polígono 21**

Polígono 21					
Nº Núcleos	Nº de Domicílios	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
02	4	4	0	0	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

6.3.4 Síntese das Necessidades Habitacionais, em situações nucleadas, segundo dados da Prefeitura Municipal de Guarulhos

A partir da somatória da estimativa das necessidades habitacionais de cada polígono apresentado anteriormente, chegou-se aos valores de 48.518 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.

Tabela 6. 41 : **Síntese das Necessidades Habitacional em situações nucleadas, em Guarulhos (todos os polígonos), segundo dados da PMG**

Somatória dos Polígonos				
Assentamentos	Regularização Jurídica	Urbanização Simples	Urbanização Complexa	Remoção
NÚCLEOS (269)	34.041	7.070	21.875	21.969
ZEIS - L (23)	14.477	2.363	11.078	2.835
TOTAL*	48.518	9.433	32.953	24.804

Fonte: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2010.

Nota: * Número de núcleo e ZEIS-L que apresentam algum tipo de inadequação

Nota-se que estes números não são somados por se tratarem de tipos de intervenção de natureza diferentes 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 e algum tipo de urbanização.

²²² As Tabelas 21.1, 21.2 e 21.3 do Anexo VI deste documento trazem informações detalhadas a respeito destes núcleos quanto ao número de domicílios, propriedade da terra, infraestrutura existente, bem como, tipos de intervenções necessárias para a adequação dessas condições esquematizadas em tabelas – Informações sintetizadas na Tabela 6.38.

6.4. Síntese das Necessidades Habitacionais em Guarulhos

O exercício estimativo realizado neste diagnóstico deve ser considerado como um insumo para o planejamento da execução das políticas habitacionais para a provisão e regularização fundiária no Município, devendo os dados apresentados, no entanto, serem checados pelo poder público por vistorias e cadastramentos em cada assentamento na ocasião do projeto.

As necessidades habitacionais sintetizadas a seguir representam a estimativa do déficit habitacional no Município de Guarulhos.

Para o cálculo da demanda por novas unidades no Município, foram considerados, dentre outros, os dados do IBGE 2000 sistematizados pela Fundação João Pinheiro. Estes dados são informações oficiais, obtidas pelo IBGE a partir de métodos criteriosos, que representam o Déficit Habitacional Básico de Guarulhos, ou seja, as situações de famílias conviventes por domicílios, aquelas moradoras em cômodos, o domicílios rústicos e os improvisados, no Município. Por este motivo, estes dados serão adotados neste exercício, no entanto, devem ser revistos assim que os novos dados do Censo IBGE 2010 sejam divulgados. Embora desatualizados, entendemos que estes números representem, com boa aproximação, a realidade atual do Município, considerando a expressiva produção habitacional pública ocorrida em Guarulhos nos últimos anos.

6.4.1 Necessidades de novas Unidades Habitacionais

Para o cálculo da necessidade de novas moradias, o déficit quantitativo estimado para Guarulhos, foram considerados o Déficit Habitacional Básico (DHB) fornecido pela FJP (que inclui o a demanda dispersa e a nucleada); o 'Ônus Excessivo com Aluguel', calculado a partir de dados do IBGE; somados ao número de novas unidades demandadas pelas remoções contabilizados nos núcleos e loteamentos de Interesse Social identificados no Município.

Nota-se que dentre os 24.804 domicílios identificados para remoção nos assentamentos precários de Guarulhos é necessário aplicar a este valor o índice de coabitação detectado no município de 1,03, média de famílias por domicílio (cujo cálculo é explicitado na metodologia) — totalizando a necessidades de 25.548 novas moradias. No entanto, também é necessário subtrair deste montantes aqueles domicílios que já estão sendo contabilizados pelo IBGE no DHB geral do município que dizem respeito aos Aglomerados Subnormais (4.407 domicílios, conforme Tabela 6.3), para que não se incorra em dupla contagem - totalizando 21.177 novas unidades.

A soma destes três componentes — após os devidos descontos e acréscimos — estima a necessidades de 52.647 novas unidades habitacionais em Guarulhos. A tabela a seguir sistematiza estes componentes.

Tabela 6. 42: Estimativa do Déficit Quantitativo em Guarulhos

Componentes do Déficit Quantitativo	Novas unidades habitacionais
DHB (IBGE/FJP)	24.537
Ônus Excessivo com Aluguel (IBGE)	6.933
Remoções (PMG)	21.177
Total	52.647

Nota-se que, dentre os componentes do déficit quantitativo do Município, a necessidade de novas moradias demandadas pelas remoções necessárias nos assentamentos precários – mesmo após o desconto do DHB – ainda representam parte considerável (40,22%) da demanda total. As novas moradias necessárias para atender as situações das famílias com ônus excessivo com aluguel também é expressiva, representando 13,16% do Déficit quantitativo total. O DHB, por sua vez representa 46,60% deste total.

6.4.2 Inadequação Habitacional

Para a estimativa da Inadequação Habitacional no Município de Guarulhos foram adotados os dados fornecidos pela PMG, obtidos através de estudos realizadas pelo Departamento de Assuntos Fundiários. A adoção das informações da PMG, em detrimento dos dados fornecidos pela FJP e CEM/CEBRAP, se deu por se tratarem estes de dados mais atuais e mais próximo da realidade do município, uma vez que análise alcançou a cada assentamento considerado de interesse social no município. E, ainda, como dito anteriormente neste diagnóstico, os dados fornecidos pelo do IBGE, naquilo que diz respeito à Inadequação Habitacional, podem estar subestimados, considerando suas metodologias de obtenção.

De modo que, foram considerados parte da estimativa da Inadequação Habitacional de Guarulhos os casos de Regularização Fundiária: Jurídica e Urbanização (Simples e Complexa). A tabela a seguir, sistematiza estes componentes.

Tabela 6. 43: Estimativa da Inadequação Habitacional nos Assentamentos Precários de Guarulhos

Componentes da Inadequação Habitacional	Unidades
Regularização Jurídica (PMG)	48.518
Urbanização Simples (PMG)	9.433
Urbanização Complexa (PMG)	32.953

Nota-se que dentro da estimativa da Inadequação Habitacional para o Município de Guarulhos percebe-se que existe grande demanda por Regularização Fundiária, tanto a jurídica – 48.518 unidades – quanto a urbanística simples e complexa – 42.386 unidades.

7. Condições e Estimativas para o Encaminhamento da Demanda Habitacional do Município

7.1 Histórico de Investimentos em habitação no Período Recente, 2002 – 2009

Um dos parâmetros necessários para se avaliar a capacidade de aporte de recursos futuros por parte da Prefeitura Municipal de Guarulhos é o levantamento de seu histórico de investimentos em habitação. Segundo verificado na Secretaria do Tesouro Nacional, através de seu sítio na internet, Guarulhos nos últimos sete anos mais do que dobrou sua receita orçamentária, saindo da casa dos R\$ 800 milhões em 2002 para quase R\$ 2 bilhões em 2009, apresentando neste período uma receita média anual de R\$ 1,35 bilhões. Seu grande salto de receita se dá em dois momentos, nos anos de 2006 e 2008, onde apresenta um crescimento real de recursos na faixa dos 19% em cada ano. No período em questão é notável o crescimento de recursos destinados à habitação, que passou dos R\$ 5 milhões em 2002 para os quase R\$ 73 milhões em 2009.

Tabela 7.1: Receita Orçamentária da Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2002-2009

Ano	Receita Orçamentária	Incremento	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%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

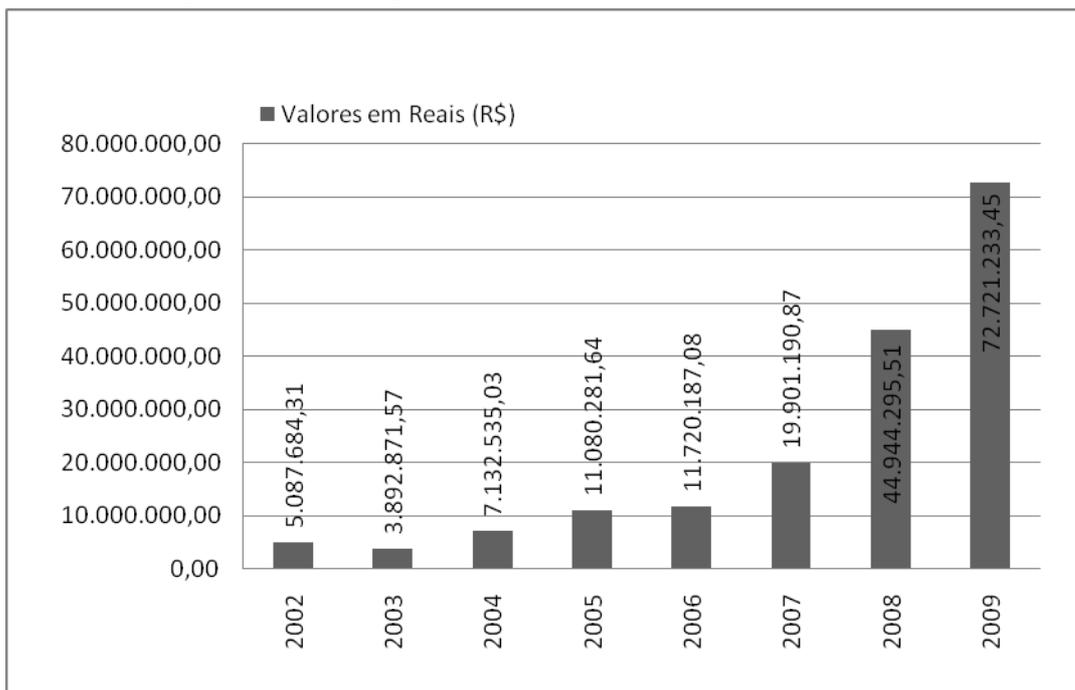
Tabela 7.2: Receita Orçamentária e porcentagem destinada à Habitação, 2002-2009

Ano	Receita Orçamentária	Despesas com Habitação	% Investimento em Habitação
2002	852.785.538,03	5.087.684,31	0,60%
2003	915.449.174,01	3.892.871,57	0,43%
2004	1.023.821.058,00	7.132.535,03	0,70%
2005	1.142.514.492,64	11.080.281,64	0,97%
2006	1.392.319.349,00	11.720.187,08	0,84%
2007	1.572.041.192,00	19.901.190,87	1,27%
2008	1.968.768.377,00	44.944.295,51	2,28%
2009	1.936.815.683,98	72.721.233,45	3,75%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

A receita orçamentária de Guarulhos auferiu um crescimento real acumulado de 48,77% entre os anos de 2002 a 2009. Um aumento ainda maior pode se verificar no que se refere aos investimentos na habitação que passou a representar 3,75% das despesas municipais em 2009, ante os 0,60% de 2002.

Gráfico 7.1: Despesas com Habitação, 2002-2009



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Com base nas informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, é possível notar que a Prefeitura Municipal de Guarulhos vem aumentando sistematicamente suas despesas no setor habitacional, possivelmente tornando o tema um dos principais focos de investimento por parte do poder público municipal. Fato este que torna ainda mais indispensável a articulação destes investimentos com o futuro Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Para melhor ilustrar este cenário futuro da demanda habitacional no município, serão a seguir apresentados alguns estudos estimando o crescimento populacional na cidade, conseqüentemente, sugerindo pistas da dimensão da futura demanda por habitação.

7.2 Projeção da Necessidade de Novos Domicílios em Função do Crescimento Demográfico de Guarulhos até o ano de 2025

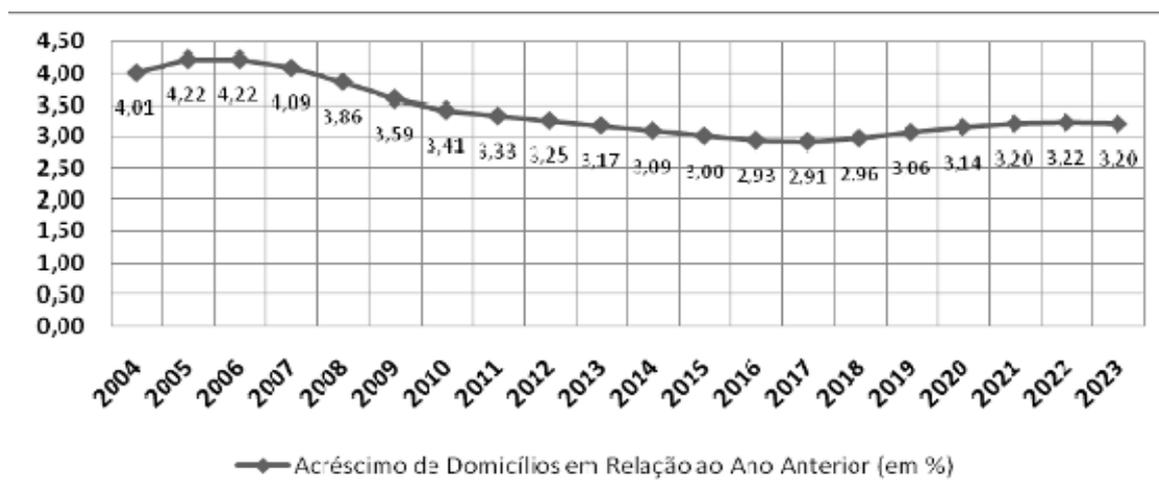
Segundo estudos de projeções realizados pelo Ministério das Cidades, Guarulhos apresentará taxas de crescimento da demanda domiciliar relativamente estáveis no decorrer dos próximos treze anos. Em 2010 as estimativas calculadas apontam a existência de aproximadamente 448.055 domicílios no município, enquanto que para o ano de 2023 é apontada uma expectativa de existência de 667.419 domicílios, ou seja, ocorre nesse período de treze anos um aumento da ordem de 67,13% da demanda domiciliar, o que representa o surgimento de uma média de 16.725 novas unidades por ano até 2023.

Tabela 7.3: **Projeção da Demanda de Domicílios 2003-2023. Município de Guarulhos.**

Ano	N° de Domicílios	Ano	N° de Domicílios
2003	342.434	2013	493.182
2004	356.167	2014	508.403
2005	371.202	2015	523.657
2006	386.865	2016	538.987
2007	402.685	2017	554.688
2008	418.247	2018	571.125
2009	433.273	2019	588.600
2010	448.055	2020	607.110
2011	462.958	2021	626.552
2012	478.018	2022	646.730
		2023	667.419

Fonte: OLIVEIRA E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. e RIOS-NETO, E. L. G. Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

Gráfico 7.2: **Projeção da Variação do Crescimento da Demanda de Domicílios em Relação ao Ano Anterior.**



Fonte: OLIVEIRA E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. e RIOS-NETO, E. L. G. Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

No entanto estes dados da publicação Demanda Futura por Moradias no Brasil (Ministério das Cidades), serão utilizados neste diagnóstico apenas para efeito comparativo com os dados obtidos através de um outro método de cálculo para estimativa do crescimento demográfico e da necessidade habitacional.

Para este cálculo da demanda futura por novos domicílios no município de Guarulhos, no período entre 2010 e 2023, foi utilizada a projeção do crescimento populacional com base na Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) verificada entre os anos de 2000 e 2007 – segundo os dados populacionais do IBGE obtidos pelo Censo 2000 e Contagem Populacional 2007 (lembrando que em Guarulhos não houve a contagem em campo pelo IBGE em 2007, sendo esta informação apenas uma estimativa oficial).

A partir destes dados, trabalhou-se com o total da população agrupado pelos períodos 2008-2009, 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025, referente aos períodos dos planos plurianuais do município. Foi então estimado o número de domicílios necessários para atender à demanda demográfica, ou seja, quantificou-se a necessidade habitacional futura que surgirá no período abarcado pelo PLHIS no Município. Para tanto, tomou-se como referência além da população o número de domicílios permanentes ocupados em 2000, outro dado proveniente do Censo 2000 do IBGE, por ser a informação mais recente referente ao município de Guarulhos e que permite apontar o número médio de pessoas por domicílios particulares ocupados. Para efeito comparativo também foi feita uma estimativa com base nos dados populacionais e taxa geométrica de crescimento anual fornecidas pela Fundação SEADE, ao que se tem na tabela seguinte:

Tabela 7.4: Evolução Populacional, entre 2000 – 2024, Segundo IBGE – SEADE – Projeção IBGE*

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IBGE	1.072.717	1.094.675	1.117.083	1.139.949	1.163.284	1.187.096	1.211.395	1.236.192
SEADE	1.068.208	1.093.657	1.119.712	1.146.389	1.173.700	1.201.663	1.230.291	1.259.602

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IBGE	1.261.496	1.287.319	1.313.670	1.340.560	1.368.001	1.396.004	1.424.580	1.453.740
SEADE	1.289.611	1.320.334	1.351.790	1.383.995	1.416.968	1.450.726	1.485.288	1.520.674

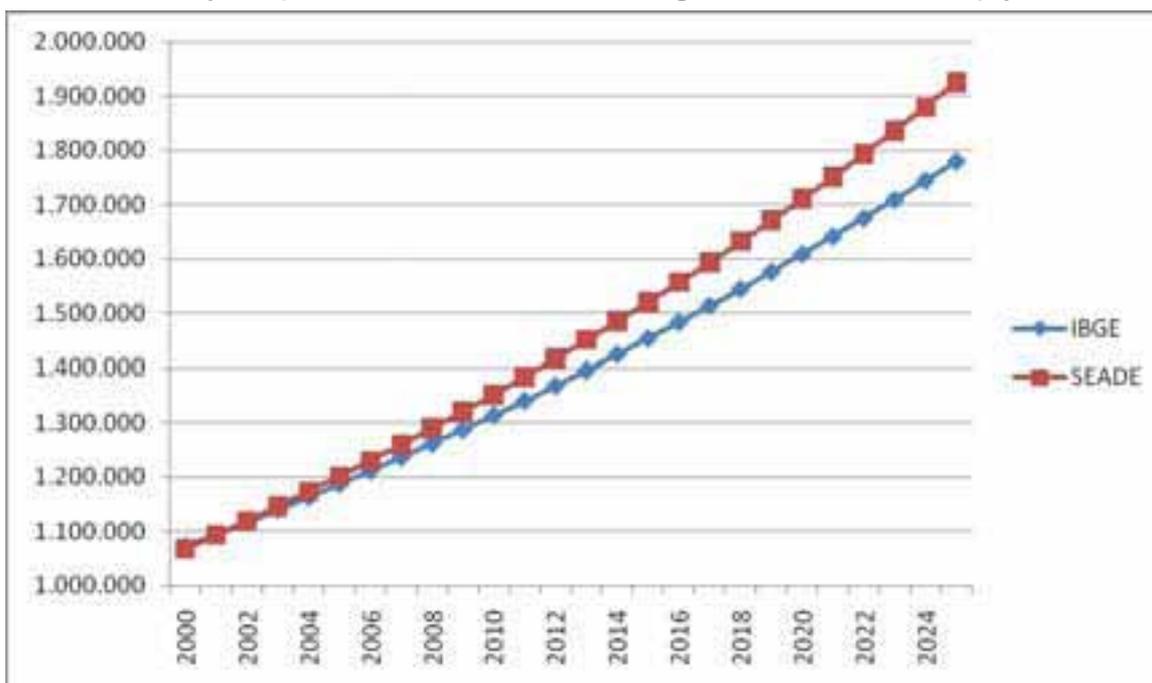
Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IBGE	1.483.498	1.513.865	1.544.853	1.576.476	1.608.746	1.641.676	1.675.281	1.709.573
SEADE	1.556.902	1.593.994	1.631.970	1.670.850	1.710.656	1.751.411	1.793.137	1.835.857

Ano	2024	2025
IBGE	1.744.568	1.780.278
SEADE	1.879.595	1.924.374

Fonte: IBGE - Censo 2000 e Contagem Populacional 2007, Fundação SEADE.

* De 2000 a 2007 são considerados dados do IBGE (Censo 2000 e Contagem Populacional 2007), a partir do ano de 2008 foi desenvolvida uma projeção baseada na Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) entre os anos de 2000 e 2007.

A projeção final da população obteve-se utilizando a Taxa Geométrica de Crescimento Anual sobre o valor de Contagem Populacional do IBGE em 2007. Este cálculo foi realizado, pois a estimativa populacional projetada pela Fundação SEADE (Gráfico 7.3) para o ano de 2007 superou em 1,89% a Contagem da População realizada pelo IBGE em 2007, que estimou uma população de 1.236.192 pessoas em Guarulhos, assumindo-se que tal redução pode evitar que o total populacional do Município seja superestimado.

Gráfico 7.3: Evolução Populacional, entre 2000 – 2025, Segundo IBGE – SEADE – Projeção IBGE*


Fonte: IBGE - Censo 2000 e Contagem Populacional 2007, Fundação SEADE.

* De 2000 a 2007 são considerados dados do IBGE (Censo 2000 e Contagem Populacional 2007), a partir do ano de 2008 foi desenvolvida uma projeção baseada na Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) entre os anos de 2000 e 2007.

A partir do cálculo do acréscimo de população em cada período, estimou-se o crescimento correspondente de famílias. Para tanto, foi utilizada a média de 3,7 pessoas por família, baseado na média calculada a partir dos dados do IBGE. Uma vez que cada nova família a ser formada demandará um novo domicílio, é estimado para o período de 2008 a 2025 a necessidade de 147.050 novas moradias para o acréscimo populacional de 544.086 pessoas no mesmo período.

Tabela 7.5: Projeção Populacional de Guarulhos – IBGE+TGCA e acréscimo de população por período e de novos domicílios

Informação	2007	2008-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025	Total 2008-2025
IBGE (Contagem 2007)	1.236.192	-	-	-	-	-	-
IBGE + TGCA	-	1.287.319	1.396.004	1.513.865	1.641.676	1.780.278	-
Acréscimo de População por Período	-	51.127	108.685	117.861	127.811	138.602	544.086
Novas moradias por período para suprir a demanda demográfica	-	13.818	29.374	31.854	34.544	37.460	147.050
Novas moradias por ano para suprir a demanda demográfica	-	6.909	7.343	7.963	8.636	9.365	-

Fonte: IBGE - Censo 2000 e Contagem Populacional 2007.

Uma primeira estimativa das necessidades habitacionais futuras, por faixa de renda, tomou como referência a distribuição da população com base na faixa de renda nominal dos responsáveis por domicílios em 2000; sendo essa a metodologia adotada pelo Ministério das Cidades para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). No entanto, é importante lembrar que essa estimativa deverá ser revista a partir da divulgação dos dados do Censo Demográfico 2010, que acaba de ser realizado, uma vez que as informações do Censo 2000 apresentam uma defasagem considerável, além da dinâmica econômica e da renda da população do Município, que tendem a apresentar alterações ao longo desta última década, assim como nos períodos futuros em função da dinâmica econômica nacional.

Conforme os dados do Censo 2000, a distribuição por faixa de renda em relação à população de 2000 em Guarulhos organiza-se da seguinte maneira:

Tabela 7.6: Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por faixa de renda em Guarulhos, segundo Censo IBGE 2000

Classes de rendimento nominal mensal do chefe de domicílio	Total de chefes	%
Sem Rendimento	38.721	12,7
Até 3 salários mínimos	106.965	35,17
Mais de 3 a 5 salários mínimos	63.865	21
Mais de 5 a 10 salários mínimos	60.781	20
Mais de 10 a 20 salários mínimos	23.431	7,7
Mais de 20 salários mínimos	10.383	3,41

Fonte: IBGE - Censo 2000

Observa-se que a maior parte da população (68%) se concentra na faixa de renda de até 5 salários mínimos, que segundo o PLANHAB necessita de maiores subsídios, muitas vezes integral, para viabilizar o acesso à habitação digna. Neste sentido, a Lei Municipal N° 3.768/1991 prevê que os programas habitacionais deverão contemplar prioritariamente as camadas de renda familiar de 0 a 5 salários mínimos. Deste modo, referenciando-se nos dados de acréscimo de população para o total do período em estudo (2008-2025), a estimativa da necessidade de novas moradias para essa faixa de renda seria de 91.889 novas unidades habitacionais.

Tabela 7.7: Necessidade de novas unidades habitacionais para famílias de até 5 s.m., por incremento populacional para períodos de projeção IBGE* 2010-2025

Faixas de Rendimento (Censo 200)	% dos responsáveis por domicílios particulares em 2000	2010-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025	Total 2008-2025
Sem Rendimento	12,7	3.730	4.045	4.387	4.757	16.919
Até 3 s.m.	35,27	10.360	11.235	12.184	13.212	46.991
De 3 a 5 s.m.	21	6.169	6.689	7.254	7.867	29.979
Total de Domicílios						91.889

Fonte: IBGE - Censo 2000 e Contagem Populacional 2007, Fundação SEADE.

* Projeção a partir da Taxa Geométrica de Crescimento Anual – TGCA – baseada nos dados do IBGE (Censo 2000 e Contagem Populacional 2007).

7.3 Identificação das Terras Vazias

Guarulhos apresenta um déficit quantitativo atual de 52.647 unidades habitacionais, conforme identificado por este estudo no capítulo anterior, entretanto, como também já foi citado, a legislação municipal prevê atendimento prioritário às faixas de 0 a 5 salários mínimos em seus programas habitacionais, o que faz este déficit cair para 48.100 unidades. A este último número somam-se, ainda, 91.889 unidades referentes à demanda futura, que também se encontra na faixa de 0 a 5 salários mínimos até 2025, o que dará um déficit habitacional total referente a **139.989 moradias**.

Guarulhos, assim como boa parte das cidades da região metropolitana de São Paulo, apresenta escassez de grandes glebas vazias favoráveis à ocupação uma vez que sua territorialidade se encontra quase que totalmente ocupada, por exceção de suas áreas de proteção ambiental. De modo que as áreas vazias aptas para a implantação de novas moradias se encontram em sua maior parte já inseridas na malha urbana do município, condição esta que lhe impõe determinadas características, como valor mais elevado da terra e limitações tipológicas para melhor aproveitamento do terreno.

É a partir destas condicionantes que este diagnóstico busca reconhecer e quantificar as terras necessárias para a construção das unidades habitacionais que poderão contribuir para o fim do déficit habitacional, bem como estimar o custo de aquisição destas áreas.

Para realização deste estudo de vazios foi utilizado como base o mapa de terrenos vagos do Plano Diretor de Guarulhos. A partir deste mapa, buscou-se através de verificação em foto aérea, identificar outros vazios possíveis no município e quais entre os anteriormente levantados pelo Plano Diretor já haviam sido ocupados, de maneira a atualizar o mapa tomado como base.

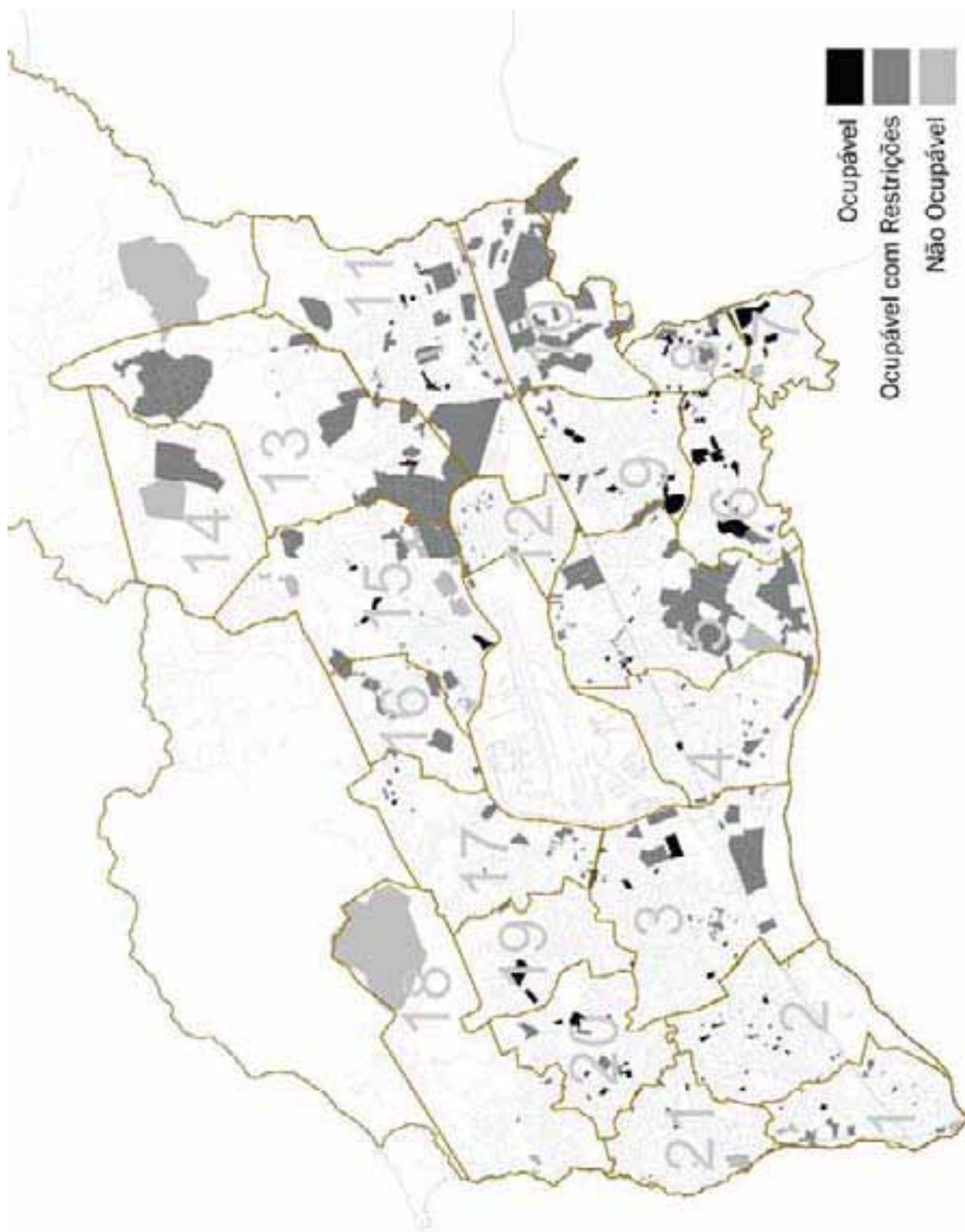
Após a atualização do mapa de áreas vazias, este foi sobreposto aos mapas de Aptidão, Áreas de Risco, Macrozoneamento Ambiental, Uso do Solo e Loteamentos irregulares. De maneira que num primeiro momento fossem filtrados os vazios que apresentassem as melhores condições topográficas e ambientais à ocupação e numa segunda filtragem aqueles que apresentassem as melhores condições de aproveitamento em relação ao uso do terreno.

Foram então os vazios classificados por este diagnóstico de três maneiras:

- **Ocupável** – são os vazios que se encontram totalmente fora de qualquer tipo de restrição, área de risco ou área de preservação, sendo os mais aptos a algum tipo de ocupação e onde se permite um melhor aproveitamento do solo, segundo sua definição no mapa de zoneamento e uso do solo. Também só entraram nesta seleção aqueles terrenos que possuem área superior a 1.000 m²;
- **Ocupável com Restrições:** os vazios que possuem alguma restrição quanto a ocupação ou estão parcialmente localizadas em áreas de risco ou de proteção ambiental, além de também possuírem características de menor aproveitamento do terreno, de acordo com o mapa de zoneamento e uso do solo;
- **Não Ocupável:** são as áreas que se encontram totalmente inseridas em manchas de risco, proteção ambiental ou de ocupação muito restritiva ou imprópria.



Figura 7.1: Mapa de Vazios



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Foram identificados a partir deste mapa cerca de 500 vazios, dos quais 146 deles se classificam dentro dos ocupáveis, ou seja, os terrenos em melhores condições de receberem projetos habitacionais e que serão o objeto de análise deste estudo.

Para estimar o custo de aquisição de terras foram utilizados os valores que constam na Planta Genérica de Valores, onde o valor do m² se baseia no valor da Unidade Fiscal de Guarulhos, cuja cotação em Outubro de 2010 era de 1 UFG = R\$ 1,9877. No entanto vale lembrar que a Planta Genérica de Valores foi elaborada em 2001²²³, de maneira que a dinâmica imobiliária do município nestes últimos anos possa ter gerado alguma discrepância em relação aos valores de mercado em determinadas áreas.

7.4 Cálculo do Custo de Construção

Visto a escassez das áreas aptas de grandes dimensões disponíveis e o elevado custo para aquisição de terras para a produção de HIS em Guarulhos, a tipologia construtiva mais conveniente e que já possui um longo histórico de produção e aceitação na cidade são os condomínios verticais de 4 pavimentos com unidades habitacionais de dois ou três dormitórios. A produção horizontal de residências demanda de grandes áreas para sua implantação, muitas vezes não fazendo todo o aproveitamento construtivo que é permitido à zona de sua implantação, o que resulta numa baixa e onerosa produção habitacional, algo que não é viável no cenário apresentado em Guarulhos, visto a enorme demanda por moradias dignas que existe no município.

Foi levantado junto à Prefeitura Municipal de Guarulhos, por meio de seu Departamento de Desenvolvimento Habitacional, os valores de área e custo médio das produções de habitação de interesse social realizadas recentemente na cidade (conjuntos habitacionais Bondança, Prados II, Pimentas II e Jardim Angélica), conforme apresentado na tabela que segue:

Tabela 7.8: Valores médios da produção habitacional recente em Guarulhos

Unidade Habitacional	Área Construída	Valor do m ² construído	Custo de Produção da Unidade
2 Dormitórios	46 m ²	R\$ 974,50	R\$ 44.827,00
3 Dormitórios	65 m ²	R\$ 974,50	R\$ 63.342,50

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Habitacional/SH/PMG, 2010.

A partir destes valores é possível estimar a quantidade de habitações e o custo dessa produção em cada vazio ocupável, assim como o custo da produção de unidades para atender todo o atual déficit quantitativo.

Para efeito deste diagnóstico, da mesma forma como foi anteriormente trabalhado com os núcleos e loteamentos irregulares, os vazios também foram agrupados de acordo com o polígono em que se encontram sua maior porção de área. Este método facilita enxergar a capacidade de determinada área em poder suprir sua própria demanda habitacional (ou de poder atendê-la em regiões próximas), procurando evitar grandes deslocamentos em relação às famílias reassentadas. Da

²²³ Lei Municipal n° 5.753/2001.

mesma maneira pode-se perceber o quanto uma determinada área pode absorver do déficit que não pôde ser atendido em outro polígono da cidade.

- **Vazios e Custos do Polígono 01**

Figura 7.2: Localização dos Vazios identificados no Polígono 01



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.9: Síntese das Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 01

Polígono 01				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
7	22.040	57.188	1.243	880

Nota: A tabela 1.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.10: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 01

Polígono 01			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
7	5.654.660	55.729.706	61.384.366

Nota: A tabela 1.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 02**

Figura 7.3: Localização dos Vazios identificados no Polígono 02



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.11: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 02

Polígono 02				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (M ²)	Potencial Construtivo (Uh - 2 Dorm)	Potencial Construtivo (Uh - 3 Dorm)
17	73.326	182.519	3.968	2.808

Nota: A tabela 2.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.12: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 02

Polígono 02			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
17	24.741.082	177.864.766	185.255.849

Nota: A tabela 2.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 03**

Figura 7.4: Localização dos Vazios identificados no Polígono 03



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.13: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 03

Polígono 03				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (M ²)	Potencial Construtivo (Uh - 2 Dorm)	Potencial Construtivo (Uh - 3 Dorm)
7	142.605	354.700	7.711	5.457

Nota: A tabela 3.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.14: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 03

Polígono 03			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
7	29.519.066	345.655.150	375.174.216

Nota: A tabela 3.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 04**

Figura 7.5: Localização dos Vazios identificados no Polígono 04



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.15: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 04

Polígono 04				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m²)	Potencial Construtivo (m²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
5	24.162	62.812	1.365	966

Nota: A tabela 4.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.16: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 04

Polígono 04			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
5	4.845.987	61.210.294	66.056.281

Nota: A tabela 4.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 05**

Figura 7.6: Localização dos Vazios identificados no Polígono 05



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.17: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 05

Polígono 05				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
6	30.449	79.152	1.721	1.218

Nota: A tabela 5.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

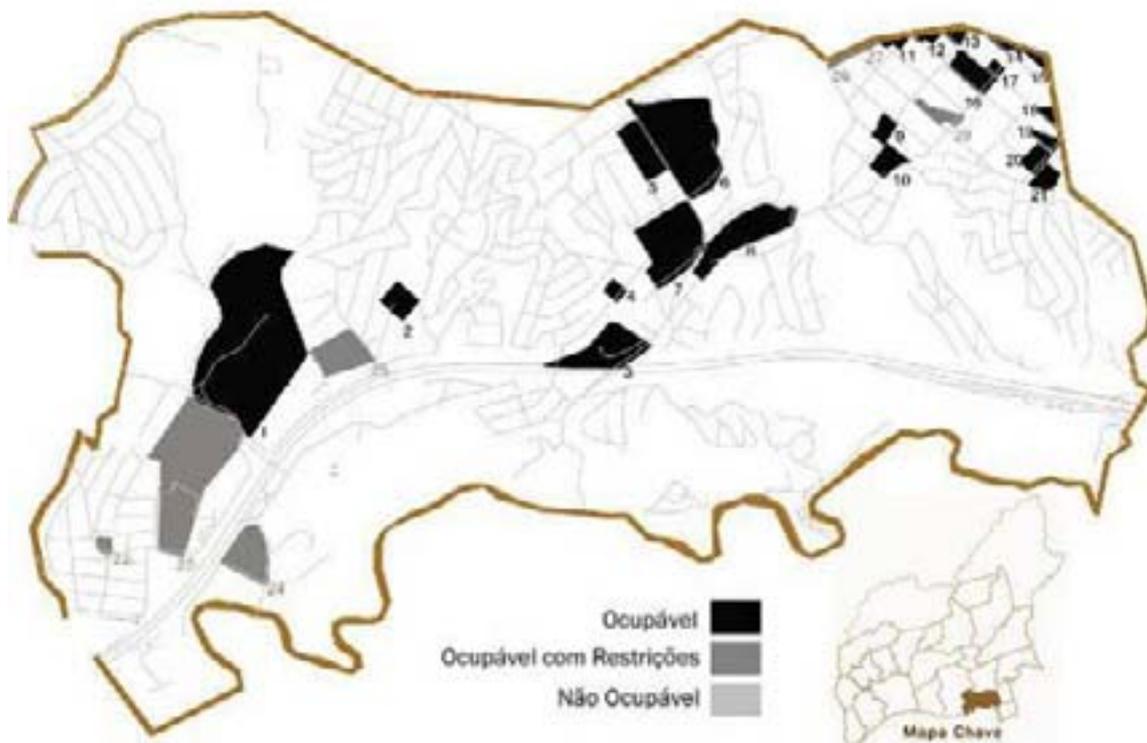
Tabela 7.18: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 05

Polígono 05			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
6	4.003.114	77.133.624	81.136.738

Nota: A tabela 5.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 06**

Figura 7.7: Localização dos Vazios identificados no Polígono 06



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.19: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 06

Polígono 06				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
20	435.991	1.133.547	24.642	17.439

Nota: A tabela 6.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

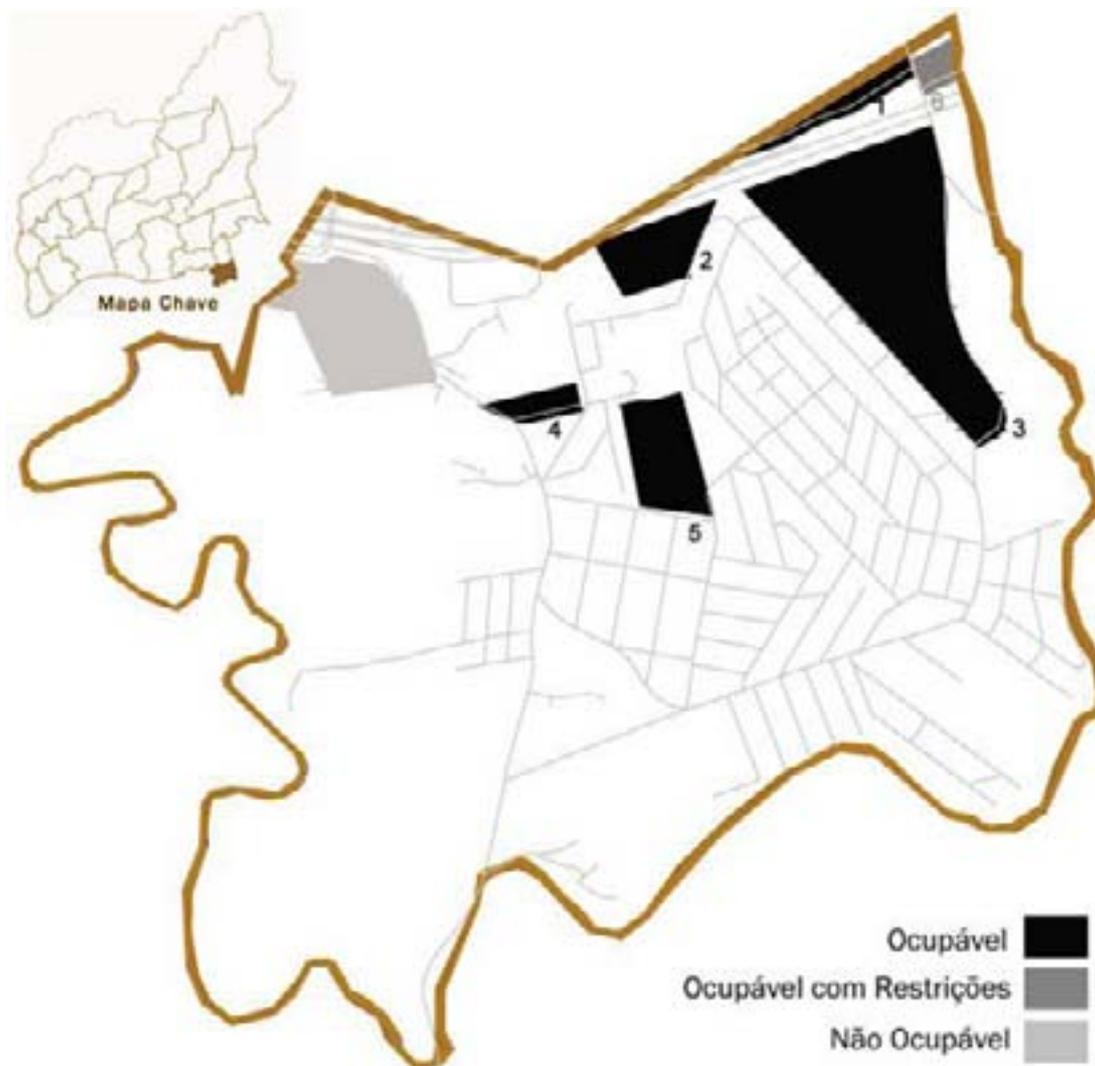
Tabela 7.20: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 06

Polígono 06			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
20	39.018.197	1.104.641.357	1.143.659.554

Nota: A tabela 6.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ Vazios e Custos do Polígono 07

Figura 7.8: Localização dos Vazios identificados no Polígono 07



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.21: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 07

Polígono 07				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (M ²)	Potencial Construtivo (M ²)	Potencial Construtivo (Uh - 2 Dorm)	Potencial Construtivo (Uh - 3 Dorm)
5	270.896	704.323	15.311	10.836

Nota: A tabela 7.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

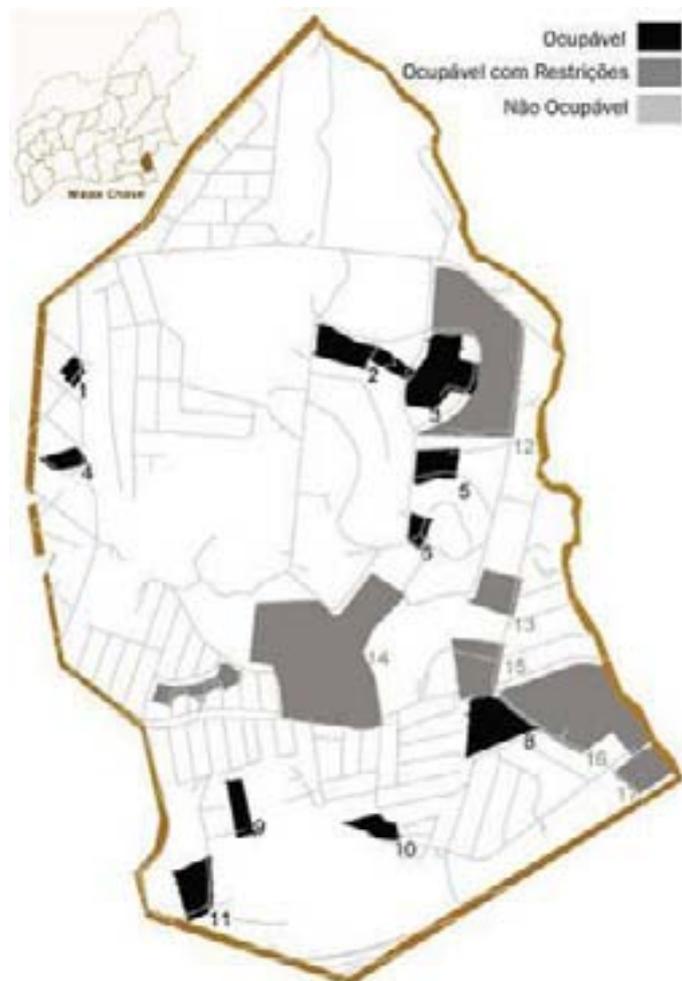
Tabela 7.22: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 07

Polígono 07			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
5	28.380.626	686.362.764	714.743.389

Nota: A tabela 7.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 08**

Figura 7.9: Localização dos Vazios identificados no Polígono 08



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.23: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 08

Polígono 08				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
10	97.705	254.032	5.522	3.908

Nota: A tabela 8.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.24: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 08

Polígono 08			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
10	7.101.283	247.554.184	254.655.467

Nota: A tabela 8.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 09**

Figura 7.10: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 09**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.25: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 09**

Polígono 09				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (M ²)	Potencial Construtivo (M ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 Dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
14	308.018	800.816	17.409	12.320

Nota: A tabela 9.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

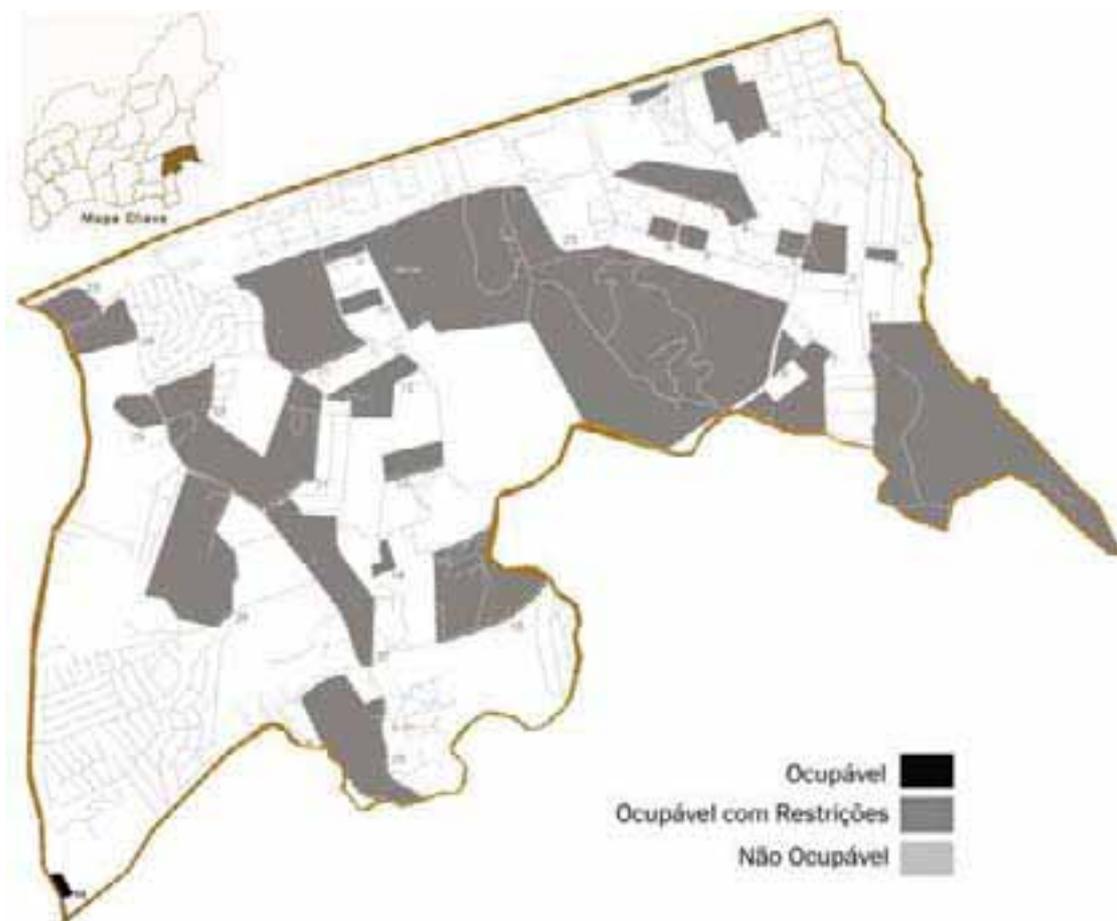
Tabela 7.26: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 09**

Polígono 09			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
14	47.712.560	780.395.192	828.107.752

Nota: A tabela 9.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 10**

Figura 7.11: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 10**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.27: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 10**

Polígono 10				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
1	5.544	14.412	313	222

Nota: A tabela 10.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

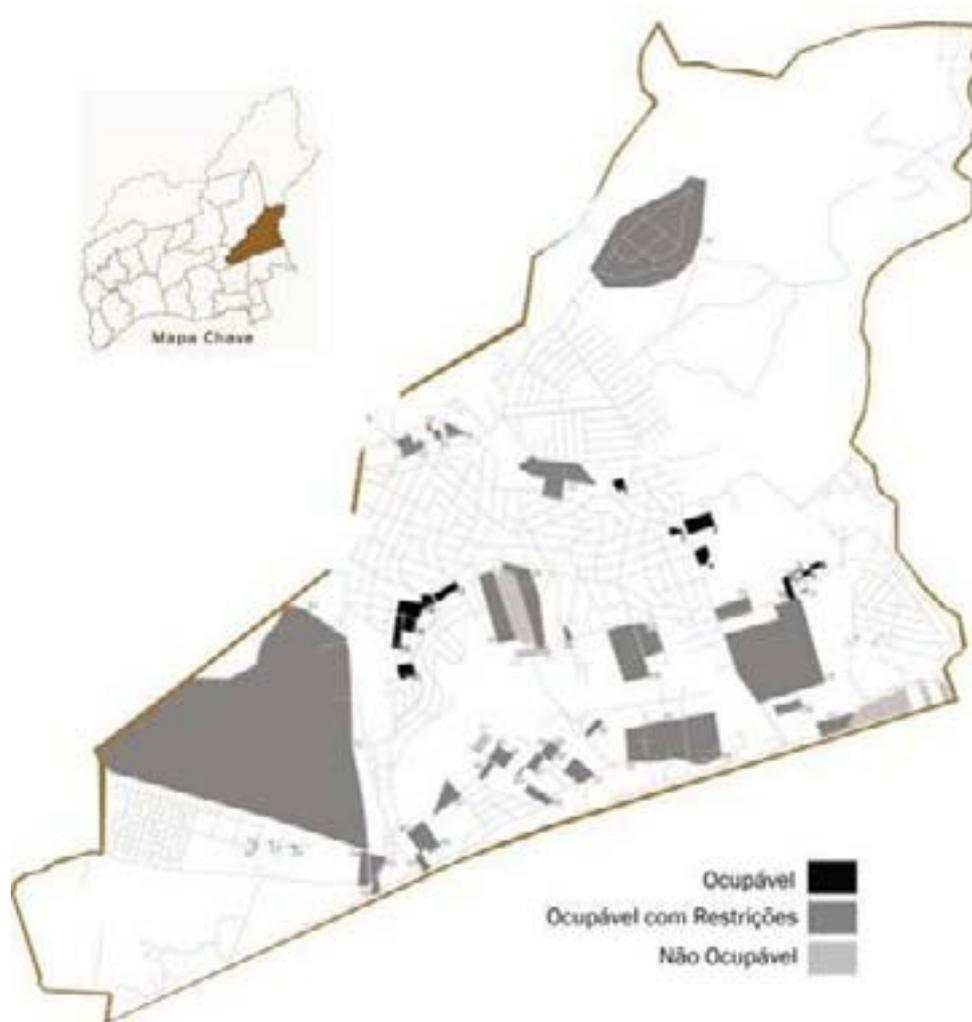
Tabela 7.28: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 10**

Polígono 10			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
1	568.473	14.044.494	14.612.967

Nota: A tabela 10.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 11**

Figura 7.12: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 11**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.29: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 11**

Polígono 11				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
12	80.867	105.118	2.285	1.617

Nota: A tabela 11.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

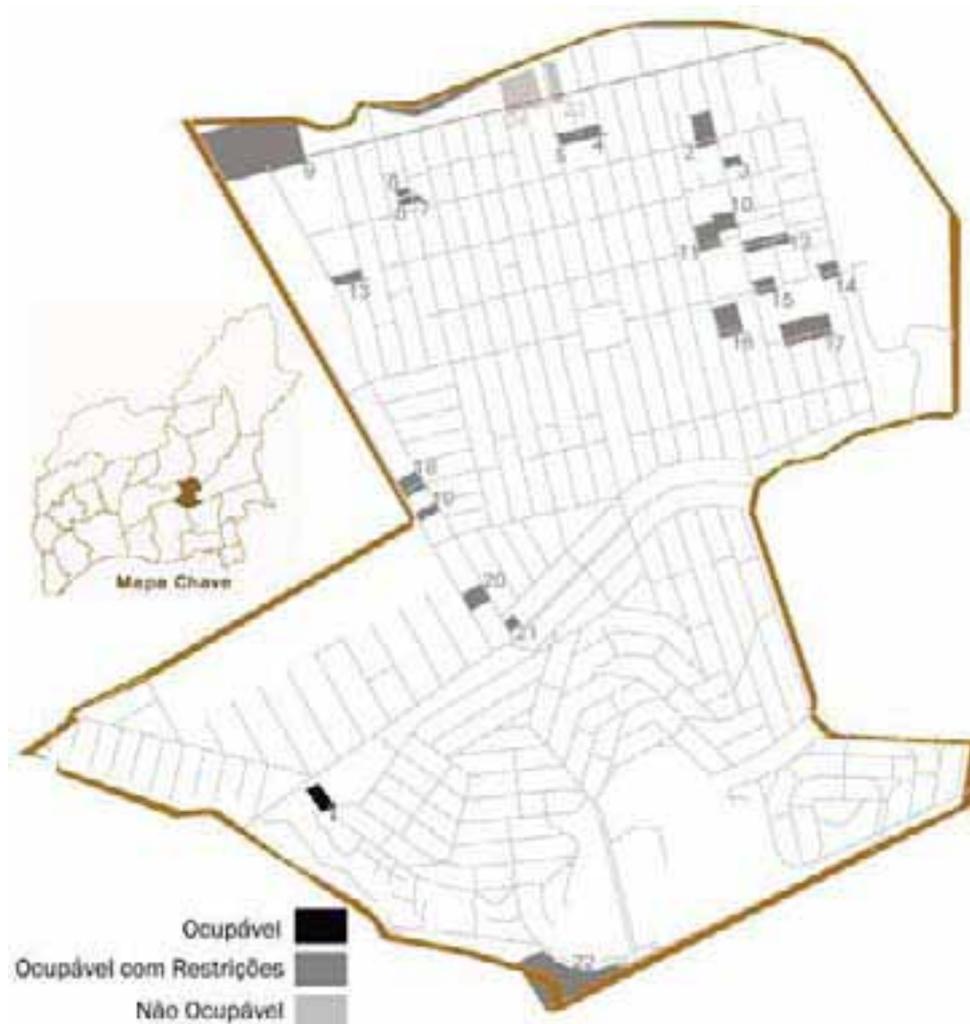
Tabela 7.30: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 11**

Polígono 11			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total Da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
Total	4.901.913	102.437.491	107.339.404

Nota: A tabela 11.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 12**

Figura 7.13: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 12**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.31: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 12**

Polígono 12				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
1	2.345	4.572	99	70

Nota: A tabela 12.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

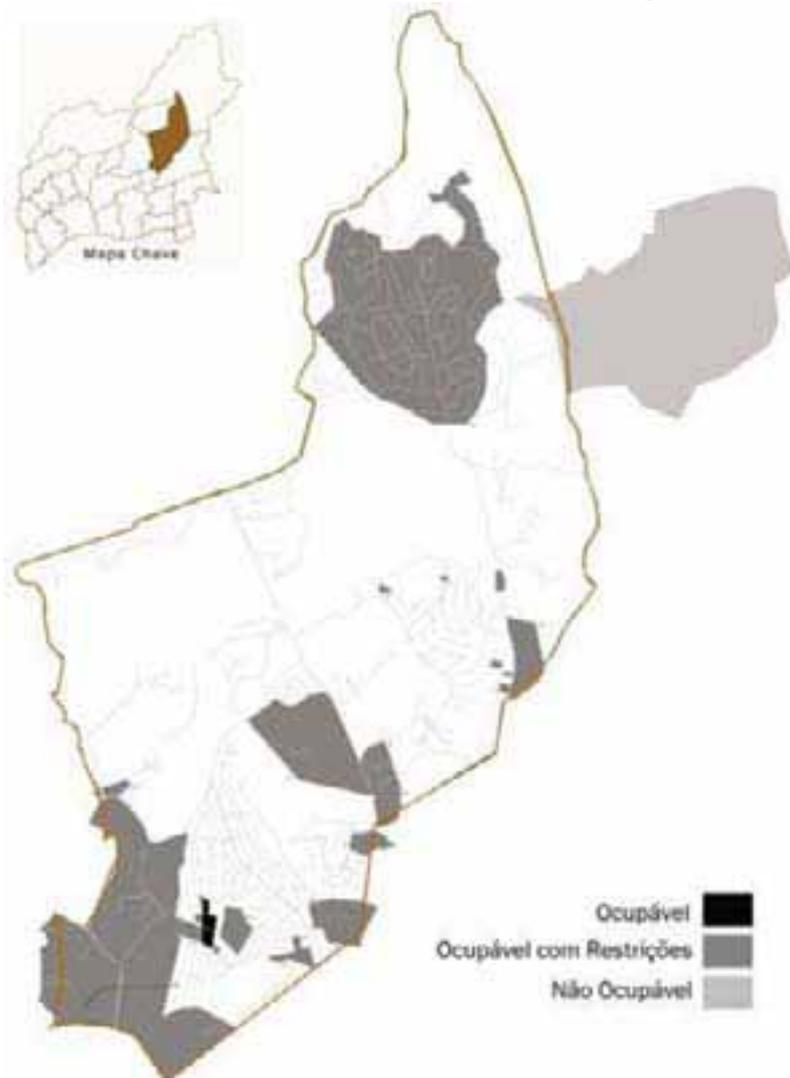
Tabela 7.32: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 12**

Polígono 12			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
1	301.520	4.455.414	4.756.934

Nota: A tabela 12.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 13**

Figura 7.14: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 13**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.33: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 13**

Polígono 13				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
3	29.570	38.440	836	591

Nota: A tabela 13.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

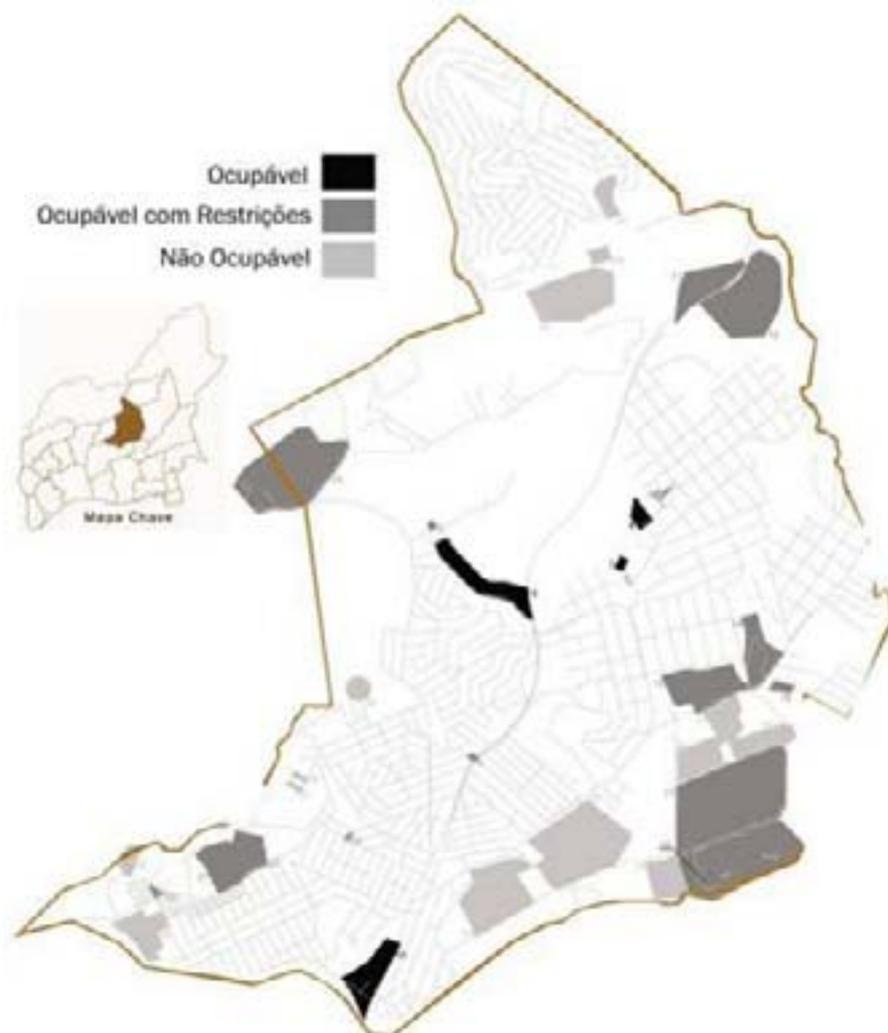
Tabela 7.34: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 13**

Polígono 13			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
3	3.032.063	37.459.390	40.491.453

Nota: A tabela 13.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 15**

Figura 7.15: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 15**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.35: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 15**

Polígono 15				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
4	131.614	207.257	4.506	3.189

Nota: A tabela 15.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.36: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 15**

Polígono 15			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
4	12.006.997	201.971.947	213.978.943

Nota: A tabela 15.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 17**

Figura 7.16: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 17**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.37: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 17**

Polígono 17				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m²)	Potencial Construtivo (m²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
4	14.764	4.724	417	295

Nota: A tabela 17.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

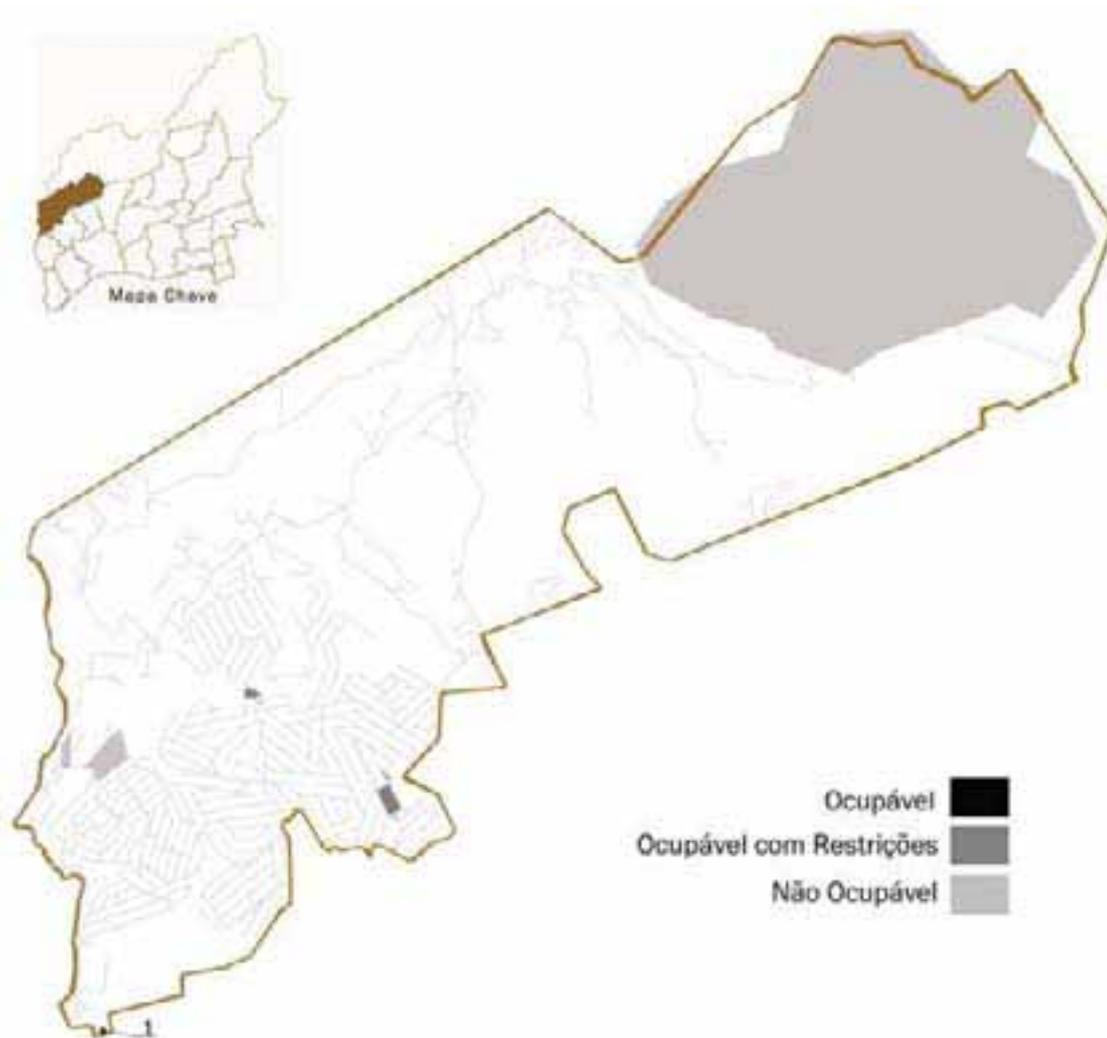
Tabela 7.38: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 17**

Polígono 17			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total Do Terreno (R\$)	Custo Total Da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
4	727.174	18.698.706	19.425.880

Nota: A tabela 17.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

- **Vazios e Custos do Polígono 18**

Figura 7.17: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 18**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.39: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 18**

Polígono 18				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
1	1.458	3.788	82	58

Nota: A tabela 18.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

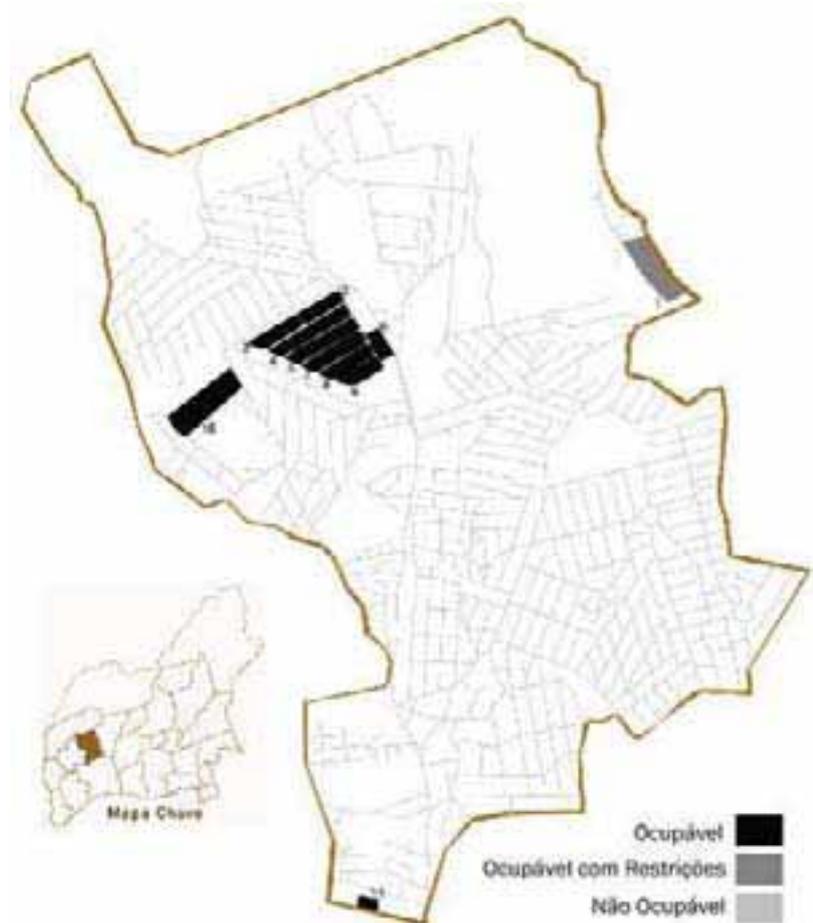
Tabela 7.40: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 18**

Polígono 18			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
1	351.209	3.691.406	4.042.615

Nota: A tabela 18.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

▪ **Vazios e Custos do Polígono 19**

Figura 7.18: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 19**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Os vazios 2, 4, 5 e 7 não foram contabilizados, uma vez que estes já possuem projetos previstos pelo FNHIS 2009 e PAC 2.

Tabela 7.41: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 19**

Polígono 19				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
6	78.195	203.300	4.420	3.128

Nota: A tabela 19.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

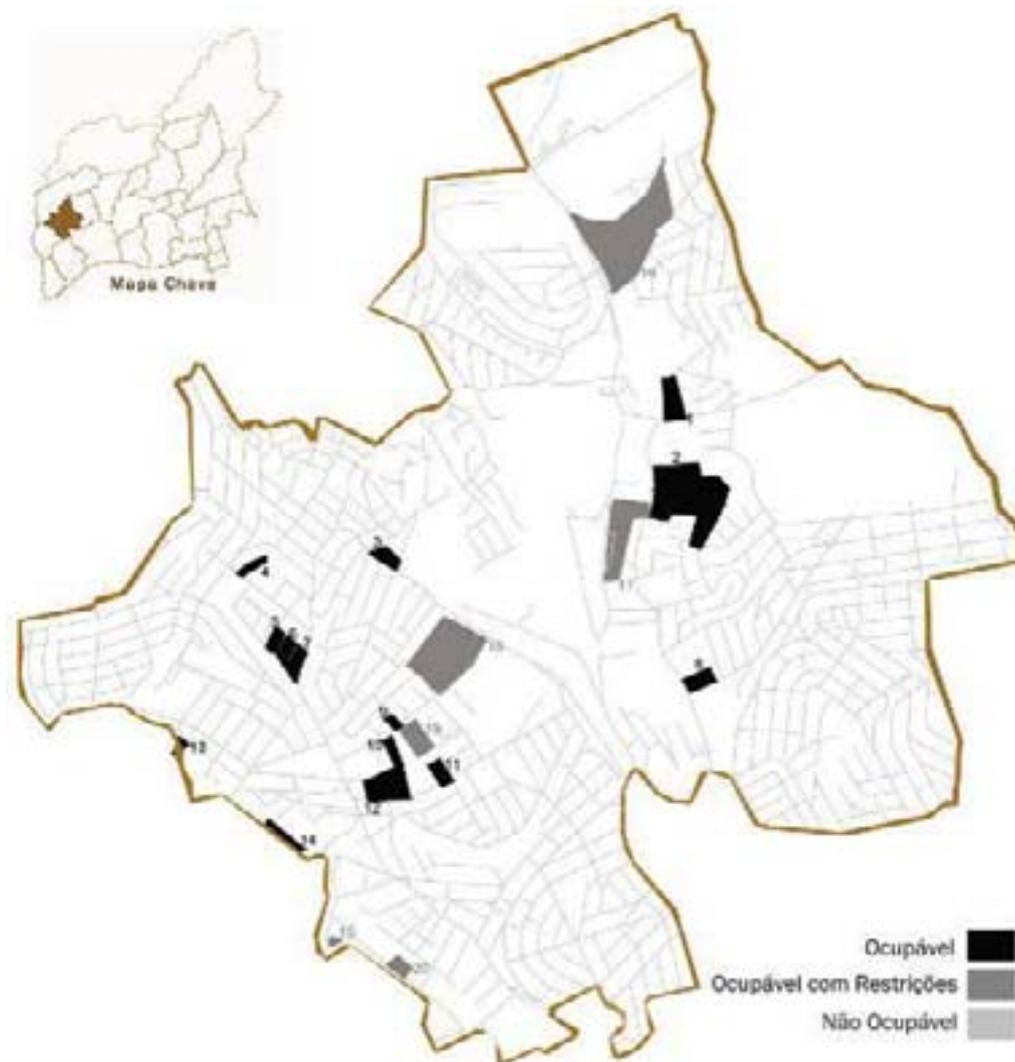
Tabela 7.42: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 19**

Polígono 19			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
6	13.662.081	198.115.850	211.777.931

Nota: A tabela 19.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

- **Vazios e Custos do Polígono 20**

Figura 7.19: Localização dos Vazios identificados no Polígono 20



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.43: Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 20

Polígono 20				
Nº de Áreas Vazias azio	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
14	130.550	339.401	7.378	5.222

Nota: A tabela 20.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

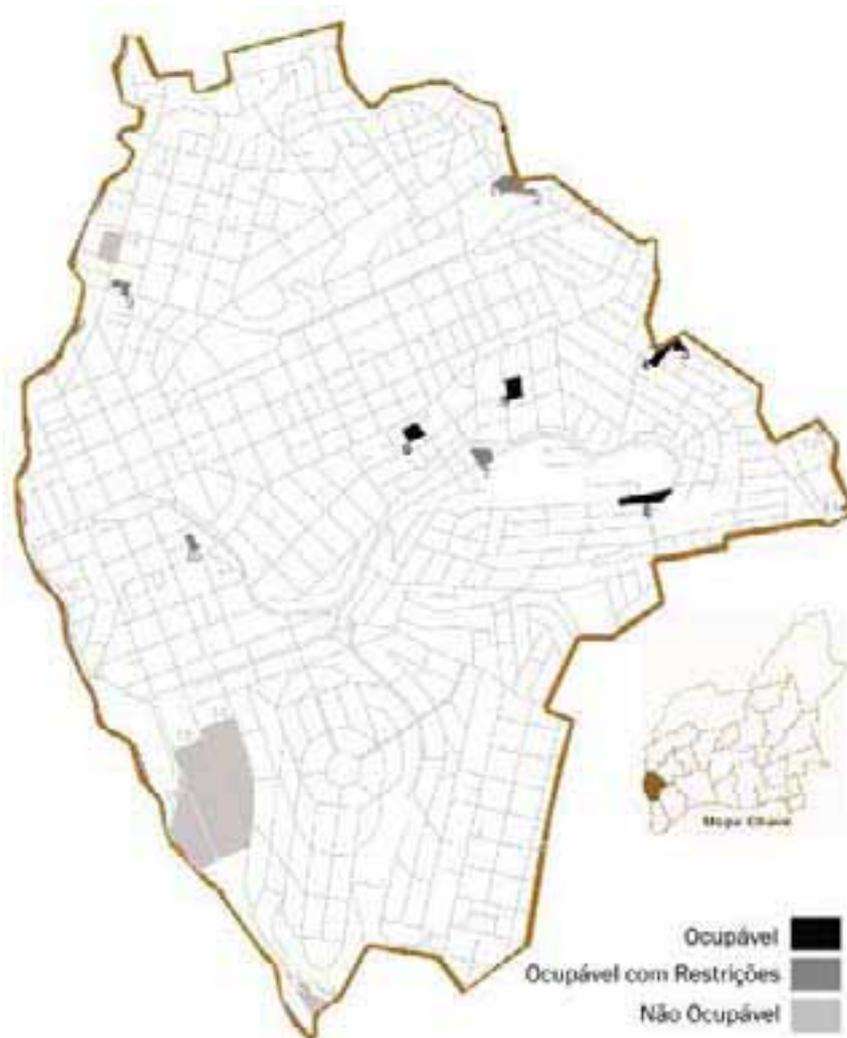
Tabela 7.44: Custo de Produção nos Vazios do Polígono 20

Polígono 20			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total do Terreno (R\$)	Custo Total da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
14	28.998.178	330.746.469	359.744.647

Nota: A tabela 20.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

- **Vazios e Custos do Polígono 21**

Figura 7.20: **Localização dos Vazios identificados no Polígono 21**



Fonte: Plano Diretor de Guarulhos – Mapa de Vazios
 Elaboração e atualização: Integra Sociedade Cooperativa, 2010

Tabela 7.45: **Dimensões e Potencial Construtivo nos Vazios do Polígono 21**

Polígono 21				
Nº de Áreas Vazias	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH - 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH - 3 dorm)
5	15.881	41.276	897	635

Nota: A tabela 21.1 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

Tabela 7.46: **Custo de Produção nos Vazios do Polígono 21**

Polígono 21			
Nº de Áreas Vazias	Valor Total Do Terreno (R\$)	Custo Total Da Construção	Custo Global (Terreno + Construção)
5	3.973.537	40.223.462	44.196.999

Nota: A tabela 21.2 do anexo VII deste documento traz informações detalhadas a respeito deste polígono.

7.5 Cálculo da Necessidade de Terras e Custo de Aquisição

Para o cálculo da capacidade de produção nos vazios foram descontados 35% do total da área, que correspondem ao viário, áreas verdes e institucionais a serem implantadas. O que sobra é a área líquida edificável e sobre esta se aplica o coeficiente de aproveitamento de acordo com a zona de uso (definida pelo Plano Diretor), em que a área se encontra. Desta maneira chega-se ao potencial construtivo do terreno, que então é dividido pela área do tipo de unidade habitacional que se deseja encontrar o total de unidades possíveis de serem construídas, neste caso os apartamentos verticais de 2 ou 3 dormitórios.

Tabela 7.47: Síntese das Dimensões e Potencial Construtivo dos Polígonos

Somatória dos Polígonos				
Nº de Polígonos	Área Total Estimada (m ²)	Potencial Construtivo (m ²)	Potencial Construtivo (UH 2 dorm)	Potencial Construtivo (UH 3 dorm)
19	1.895.980	4.605.841	100.125	70.859

Tabela 7.48: Síntese de Custos de Produção dos Polígonos

Somatória dos Polígonos			
Nº de Polígonos	Valor Total da Terra (R\$)	Valor Total da Construção (R\$)	Valor Global (terreno + construção) (R\$)
19	259.499	4.488.391.666	4.730.541.387

Deste modo é possível notar, que contando com todos os vazios levantados, Guarulhos é capaz de produzir dentro destas áreas entre 70.859 (caso fossem todas unidades de 3 dormitórios), e 100.125 UHs (caso fossem todas unidades de 2 dormitórios), ou seja, fica a critério de cada projeto definir a proporção de habitações de 2 e 3 dormitórios que seriam construídas. Isso num valor total estipulado em R\$ 4.730.541.387,00.

Fica claro a partir destes cálculos que Guarulhos tem, ao menos em potencial de terras, capacidade para suprir sua atual demanda por novas habitações (48.100), em atendimento às famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos. No entanto, quando analisamos os números de sua demanda futura para os próximos 15 anos (91.889), dentro da mesma faixa de atendimento, é perceptível que os atuais vazios aptos à ocupação serão insuficientes para suprir toda a demanda, o que implicará a busca por adaptação dos vazios que ainda não são totalmente aptos à ocupação.

Quadro 7.1: Demanda Quantitativa X Capacidade de Produção

Déficit Habitacional Atual (0 a 5 salários mínimos)	48.100 UHs
Demanda Habitacional Futura (0 a 5 salários mínimos)	91.889 UHs
Déficit Atual + Demanda Futura (0 a 5 salários mínimos)	139.989 UHs
Capacidade Total de Produção Habitacional nos Vazios Aptos	70.859 a 100.125 UHs

A seguir, será realizado um cálculo para estimativa dos custos de produção da atual demanda por novas unidades habitacionais no município, para famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos, estimado em 48.100 unidades. Desta forma, não está sendo considerada neste momento a demanda futura, que acresceria mais 91.889 unidades para este cálculo. Isto porque pretende-se trabalhar estes custos de maneira mais precisa na etapa seguinte deste plano, levando em consideração as possíveis variações de custo no tempo.

Para o cálculo do custo da produção de novas unidades habitacionais para o atendimento ao déficit quantitativo existente neste momento em Guarulhos, foi adotado como valor médio do m² de terra a cifra de R\$ 156,70 e como padrão construtivo conjuntos de quatro pavimentos. Da mesma forma foram contabilizados os 35% de área necessária aos terrenos para a implantação de viário, áreas verdes e institucionais. De acordo com estes critérios foram realizados 3 estudos do custo da produção, cada um apresentando uma determinada composição entre unidades de 2 e 3 dormitórios.

Tabela 7.49: Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 50% UHs de 2 dormitórios e 50% UHs de 3 dormitórios

Tipo de Apartamento	Proporção	N° de UHs	Custo das UHs (R\$)	Área Necessária (m ²)	Custo da Área (R\$)	Custo Total (R\$)
2 Dormitórios (46m ²)	50%	24.050	1.078.089.350	373.376	58.302.701	1.136.392.051
3 Dormitórios (65m ²)	50%	24.050	1.523.387.125	527.597	82.384.252	1.605.771.377
Total	100%	48.100	2.601.476.475	900.973	140.686.953	2.742.163.428

Tabela 7.50: Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 40% UHs de 2 dormitórios e 60% UHs de 3 dormitórios

Tipo de Apartamento	Proporção	N° de UHs	Custo das UHs (R\$)	Área Necessária (m ²)	Custo da Área (R\$)	Custo Total (R\$)
2 Dormitórios (46m ²)	40%	19.240	862.471.480	298.701	46.642.161	909.113.641
3 Dormitórios (65m ²)	60%	28.860	1.828.064.550	633.116	98.861.102	1.926.925.652
Total	100%	48.100	2.690.536.030	931.817	145.503.264	2.836.039.293

Tabela 7.51: Estimativa de Custos de Novas Unidades Para o Atendimento do Déficit Quantitativo – 25% UHs de 2 dormitórios e 75% UHs de 3 dormitórios

Tipo de Apartamento	Proporção	N° de UHs	Custo das UHs (R\$)	Área Necessária (m ²)	Custo da Área (R\$)	Custo Total (R\$)
2 Dormitórios (46m ²)	25%	12.025	539.044.675	186.688	29.151.351	568.196.026
3 Dormitórios (65m ²)	75%	36.075	2.285.080.688	791.395	123.576.378	2.408.657.066
Total	100%	48.100	2.824.125.363	978.083	152.727.729	2.976.853.091

Levando em conta que o tamanho médio das famílias no Município de Guarulhos é de aproximadamente 3,7 indivíduos, e portanto, apesar das tendências de diminuição do número de membros da família brasileira, existe ainda uma forte característica das famílias de baixa renda, onde o

tamanho da família tende a ser maior que a média registrada. Portanto, neste cenário ainda é exigida uma maior quantidade de habitações de 3 dormitórios para que se possa abrigar de maneira digna boa parte das famílias que são atendidas por programas de HIS. De maneira que o segundo cenário de produção representado pela tabela 7.49, proposto que 60% das novas unidades sejam de 3 dormitórios, parece ser a mais viável tanto pelos custos apresentados, quanto pela plenitude do atendimento das necessidades em questão. Portanto este diagnóstico adotará o valor de R\$ 2.836.039.293, como sendo o custo necessário para atender o atual déficit quantitativo em Guarulhos.

7.6 Custos referentes à Regularização Fundiária

Também serão estimados neste diagnóstico os custos referentes à regularização fundiária — urbanística e jurídica. Estes custos são relativos à melhoria do ambiente habitado, ou seja, ao déficit qualitativo acumulado. Serão consideradas para esta estimativa tanto a urbanização simples, que é diretamente ligada à implantação de infraestrutura em áreas que dela carecem, quanto a urbanização complexa, vinculada a obras e ações em áreas de risco.

Nesta estimativa foram utilizados, para o cálculo de custo das modalidades, os valores estipulados pelo PLANHAB (2008)²²⁴, que deduz o custo por unidade da regularização jurídica em R\$ 300,00, da urbanização simples em R\$ 7 mil e da urbanização complexa em R\$ 14 mil.

Tabela 7.52: **Custo de Regularização Fundiária em Guarulhos**

	Custo por Unidade (R\$)	Unidades	Custo por Modalidade (R\$)
Regularização Jurídica	300,00	48.518	14.555.400,00
Urbanização Simples	7.000,00	9.433	66.031.000,00
Urbanização Complexa	14.000,00	32.953	461.342.000,00
Total			541.928.400,00

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

Assim, os custos de regularização fundiária são estimados em R\$ 541.928.400,00. Lembrando que os valores destes custos poderão ser revistos durante a Etapa III deste plano, podendo serem adotados, se for possível aferir, valores médios praticados no município, para casos similares.

Os valores totais, somando o déficit quantitativo atual de 0 a 5 salários mínimos — que demanda produção de novas unidades habitacionais —, e o déficit qualitativo — que demanda valores para a regularização fundiária, computam R\$ 3.377.967.693. A este valor ainda deverão ser considerados os custos de mais 91.889 unidades habitacionais que devem ser produzidas para a demanda que pode se formar até 2025.

²²⁴ Estes valores podem ser revistos pela PMG durante a 3ª Etapa do PLHIS com base nos valores de regularização e urbanização praticados pela mesma no município.

Considerações Finais

A realização do presente Diagnóstico do Setor Habitacional instiga-nos a apontar alguns aspectos ou características municipais relevantes — determinantes da localização, fatores de crescimento urbano, áreas de distintas características de ocupação irregular — ao aporte legal e institucional; da política urbana; à problemática habitacional posta, e condições para o encaminhamento da demanda habitacional. Questões que serão enfrentadas por este Plano Local de Habitação de Interesse Social, e, frente às quais, as estratégias de ação serão definidas na próxima etapa deste trabalho.

A localização do Município se expressa como definidora, em grande medida, pelos processos que ocorrem no seu território, assim como das relações intermunicipais e metropolitanas estabelecidas. Conforme visto, as obras de grande impacto ocorridas no Município — como a construção do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro e das rodovias dos Trabalhadores, a Ayrton Senna, e a Presidente Dutra — impactaram sobremaneira o território de Guarulhos, alterando suas relações intraurbanas — como vetores de crescimento, valor da terra, uso do solo, localizações de equipamentos e população, entre outros. Os recentes projetos viários previstos para o Município, tais como o Rodoanel, a Av. Jacu-Pêssego e o Trem de Alta Velocidade (TAV), constituem-se em eminentes impactos no território, que devem ser levados em consideração no planejamento municipal.

O crescimento de bairros periféricos, fruto da demanda por terras mais baratas, tem sido responsável pela expansão urbana no município, ocorrendo a leste, com a ocupação de grandes vazios urbanos, e a norte com a ocupação irregular de áreas de altas declividades e de proteção ambiental.

A análise das UPRs possibilitou a identificação de situações predominantes no que diz respeito à ocupação de uso habitacional irregular no Município, dividindo-o em cinco áreas com características diferentes — quais sejam: ocupação de áreas de mananciais, com riscos e fragilidade ambiental; ocupações já consolidadas; ocupações sobre viário; glebas vazias e passíveis à produção de HIS, e regiões com características de área rural. Essa identificação fornece importantes subsídios para a implantação da Política Municipal de Habitação, desde a elaboração de programas específicos até a priorização da demanda.

Com relação à base normativa existente no município para a execução da Política Municipal de Habitação, destaca-se a importância da regulamentação, por lei específica, daqueles instrumentos do Estatuto da Cidade, já previstos no Plano Diretor do Município, que não são auto-aplicáveis, para que possam ser implementados — com exceção da Concessão do Direito Real de Uso (por título administrativo), já regulamentado. Para o mesmo fim, é necessário que as ZEIS-G — áreas livres adequadas à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social — sejam grafadas no município, para a constituição de um banco de terras que as reservem, inclusive, da especulação imobiliária, garantindo terras para a produção habitacional pública.

É bastante importante, para que se efetive o monitoramento e avaliação de informações em habitação, que o Sistema de Informação de Planejamento — já implementado — agregue informações

relativas ao setor, de maneira a mantê-las atualizadas, garantindo o controle social e subsidiando a implementação da política habitacional.

A partir da análise do quadro institucional responsável pelo setor habitacional na PMG, e diante da demanda de trabalho que se terá com a implementação da Política Municipal de Habitação, aponta-se para uma possível necessidade de reorganização dos recursos físicos da Secretaria de Habitação (humanos e materiais), a partir da capacitação e possível ampliação do corpo técnico. No mesmo sentido, a capacitação e a mobilização das representações da sociedade civil, inclusive dos conselhos de habitação e desenvolvimento urbano, é bastante importante para a elaboração e aplicação da política habitacional, para que esta se dê da forma mais participativa possível, atendendo assim as reais necessidades do Município e o interesse de todos.

Os programas e convênios já realizados, em andamento e previstos no Município em parceria com os governos estadual e federal, evidenciam a importância destes no enfrentamento da problemática habitacional, destacadamente devido ao grande vulto de recursos que esse representa. A exemplo desta parceria, estima-se para os próximos anos a construção de mais de 15 mil unidades habitacionais para a faixa de 0 a 6 salários mínimos – entre projetos aprovados e em estágio de aprovação na prefeitura – pelo “Programa Minha Casa, Minha Vida”.

O Diagnóstico aponta uma ação pública consistente no setor habitacional e que vem intensificando-se nos últimos anos, com ações que abrangem a produção de unidades habitacionais, e a regularização fundiária de assentamentos precários – em programas de urbanização e regularização jurídica de núcleos habitacionais e loteamentos irregulares ou clandestinos de interesse social – em geral assistidas por trabalho técnico social. Devido aos altos custos e complexidade técnica deste tipo de intervenção, a parceria com o Governo Federal se torna imprescindível para viabilização das mesmas, assim como o desenvolvimento institucional para integração dos órgãos da PMG e das políticas inter-setoriais municipais.

Quanto às necessidades habitacionais, este Diagnóstico levanta a questão de que a quantidade de domicílios vagos identificados no Município pelo IBGE (2000) excedia o número do DHB, ou seja, a necessidade de novas moradias. Esta situação não apenas demonstra uma inacessibilidade a esses imóveis pela população de baixa renda e pelo mercado popular, mas aponta também para uma possível maneira complementar de enfrentamento do déficit, a partir da utilização de parte deste estoque por programas específicos.

A partir da sistematização de dados da FJP, inferiu-se que uma pequena parte do déficit habitacional por novas unidades do Município estaria localizado dentro dos aglomerados subnormais (18%), ou seja, a o déficit qualitativo estaria mais disperso no território que concentrado nos núcleos – uma vez que, segundo a sobreposição das manchas do CEM/CEBRAP com os núcleos da PMG (item 6.2) – estes correspondem, na sua grande maioria, aos setores censitários classificados pelo IBGE como aglomerados subnormais. No entanto, se observa certa concentração das famílias residentes em cômodos nos núcleos de ocupação irregular (40%).

A síntese das necessidades habitacionais dos assentamentos precários, a partir das informações recebidas da PMG, mostra a grande demanda de lotes e domicílios por regularização jurídica, e

também a grande necessidade de urbanização complexa nestes assentamentos. O número de remoções necessárias também é bastante expressivo, o que se reverte em um substancial aumento da demanda por novas moradias no município.

As condições iniciais para o encaminhamento do atendimento da demanda habitacional no Município foram feitas através de cálculos que estimaram os custos de construção e aquisição de terra, projetaram a demanda habitacional pelo crescimento populacional e do mapeamento de áreas vazias aptas a empreendimentos de HIS. As estimativas realizadas mostram um alto custo para a construção de novas unidades. Este alto custo demandaria um comprometimento ainda maior da receita municipal com o setor, apontando para um necessário e gradual aumento dos investimentos na área da habitação.

Quanto à disponibilidade de terras vazias no município aptas ao uso residencial levantadas, estas atenderiam ao déficit atual por novas moradias – contando com a predominância de construções verticais para o melhor aproveitamento da terra – mas não atenderiam à demanda projetada. O estudo de vazios aponta para as regiões dos Pimentas e Bonsucesso como sendo as mais viáveis para a construção de habitação de interesse social devido ao baixo valor da terra e uso do solo e boas condições geomorfológicas. Porém, é importante destacar que estes empreendimentos devem ser precedidos de investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos.

De maneira geral o diagnóstico destaca uma grande concentração de novos convênios no setor habitacional no Município, em sinergia a uma mobilização de esforços e recursos, prioritariamente do governo federal, investidos no setor. O PLHIS de Guarulhos deve dialogar com esse momento, buscando articular a atuação da política municipal de habitação aos programas e atuação das demais esferas de governo.

Como consideração final, cabe ainda destacar que os dados do Censo 2010 do IBGE que, de maneira completa e sistematizada, deve estar disponível a partir do próximo ano, são fundamentais para uma releitura dos dados levantados neste diagnóstico referentes à demanda habitacional atual – no que trata dos números e características do déficit quantitativo (produção de novas unidades habitacionais) e qualitativo (inadequações fundiárias).

Referências Bibliográficas

- ÂNTICO, C.** (2005). *Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo*, In: São Paulo em Perspectiva, vol. 19, n. 04 – São Paulo.
- BONDUKI, Nabil** (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil*. Estação Liberdade/FAPESP – São Paulo.
- DENALDI, Rosana** (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Dissertação de Doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – São Paulo.
- 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.
- GAMA, N. C. O.** (2009). *O processo de conformação da periferia urbana no município de Guarulhos: os loteamentos periféricos como (re)produção de novas espacialidades e lugar de reprodução da força de trabalho*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana) da Universidade de São Paulo – São Paulo.
- IMPARATO, Ellade.** (2004). *A Regularização Fundiária em Guarulhos e a Produção de Habitação para a População de Baixa Renda: soluções e dificuldades encontradas*. 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Recife.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.
- LIMA, Eduardo Campos** (2009). *PAR cai no esquecimento*. Revista eletrônica Construção – Mercado, Negócios de Incorporação e Construção – São Paulo.
- 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.
- OLIVEIRA E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. e RIOS-NETO, E. L. G.** (2009). *Demanda futura por moradias no Brasil 2008-2023: uma abordagem demográfica*. 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). *Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – PEMAS*. Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal De Guarulhos – Guarulhos.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (2004). *Plano Municipal de Redução de Riscos*. 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** (2006). *Plano de Ação para Intervenção Quanto ao Risco Habitacional*. 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** (2009). *Revista Habitação Guarulhos: responsabilidade social e desenvolvimento sustentável*. Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Comunicação da Prefeitura Municipal de Guarulhos – Guarulhos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS (2009). *Apresentação da Secretaria de Habitação: Regularização Fundiária em Guarulhos*. Seminário de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Brasil – Brasília.

REVISTA PROJETO E CONSTRUÇÃO (1972). *Um Conjunto para 50 mil Habitantes*. In: n° 25, pp. 32-35– São Paulo.

SANTOS, C. J. F. (2006), *Identidade urbana e globalização: a formação dos múltiplos territórios em Guarulhos-SP*. Sindicato dos Professores de Guarulhos – Guarulhos.

Sites consultados

Aeroporto Internacional de Guarulhos / Cumbica – www.aeroporto guarulhos.net

Caixa Econômica Federal – www.caixa.gov.br

Câmara Municipal de Guarulhos – www.camaraguarulhos.sp.gov.br

Centro de Estudos da Metrópole – www.centrodametropole.org.br

City Brazil – citybrazil.uol.com.br

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – www.habitacao.sp.gov.br

Controladoria Geral da União - www.cgu.gov.br

Departamento de Estradas de Rodagem (DER)– www.der.sp.gov.br

Diário de Guarulhos – www.diariodeguarulhos.com.br

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) – www.seade.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – www.ipeadata.gov.br

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) – www.ibdu.org.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – www.ibge.gov.br

Instituto de Orientação à Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP-SP) – www.inocoop-sp.bbshop.com.br

Jornal Folha de São Paulo – www.folha.uol.com.br

Ministério das Cidades – www.cidades.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Social – www.mds.gov.br

Parque CECAP - www.parquececap.org

Portal do Governo do Estado de São Paulo – www.saopaulo.sp.gov.br

Portal Jus Brasil – www.jusbrasil.com.br

Portal da Transparência – www.portaltransparencia.gov.br

Prefeitura Municipal de Guarulhos – www.guarulhos.sp.gov.br

Scientific Eletronic Library Online – www.scielo.br

Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê Cabeceiras - www.tietecabeceiras.com.br

WebGeo - webgeo.guarulhos.sp.gov.br

Legislação

Lei Federal N° 4.950-A/66 – Dispõe sobre a remuneração de profissionais diplomados em Engenharia, Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária.

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-Lei N° 58/1937 – Dispõe sobre a regulamentação da venda de lotes urbanos a prestações.

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° 7.663/91 - Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

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° 30.052/89 - Dispõe sobre a execução dos serviços técnicos especializados relativos à construção e à ampliação de edifícios públicos estaduais, seus complementos, viadutos e obras de arte em geral 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° 2.305/79 – Cria o Fundo para o Progresso de Guarulhos, autoriza a constituição Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - PROGUARU e autoriza a abertura de um crédito adicional especial. "Lei Editorada".

Lei Municipal N° 2.315/79 – Dá nova redação a dispositivos da Lei n° 2.305, de 22/5/1979, visando a execução dos serviços públicos, obras e serviços contratados com o Projeto CURA; dispõe sobre a isenção de impostos municipais à PROGUARU.

Lei Municipal N° 3.283/87 – Dispõe sobre desafetação de áreas municipais, autoriza a concessão de uso real sobre as mesmas, independentemente de procedimento licitatório a atuais moradores de favelas e dá outras providências.

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° 4.818/96 – Estabelece o Zoneamento do Município, delimita o perímetro urbano conforme Planta P-07 e Quadros 01 a 13 e revoga as Leis n/s. 3733/90 e 3999/91. "Lei Editorada". REVOGADA pela Lei n° 6.253/07.

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° 5.240/99 – Autoriza a desafetação de área pública e a concessão de direito real de uso sobre a mesma, independentemente de procedimento licitatório aos atuais moradores e dá outras providências.

Lei Municipal N° 5.473/00 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas e autoriza a concessão de direito real de uso sobre as mesmas, independentemente de procedimento licitatório, aos atuais moradores e dá outras providências.

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 n° 10188, de 12 de fevereiro de 2001. Legislação consolidada com as alterações inseridas pela Lei n° 6028/04.

Lei Municipal N° 5.965/03 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais, concessão de direito real de uso pelo prazo de noventa anos e dá providências correlatas.

Lei Municipal N° 5.984/03 – Dispõe sobre desafetação de área pública municipal no Jardim Ottawa, concessão de direito real de uso pelo prazo de noventa anos e dá providências correlatas.

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 n° 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° 6.107/05 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas, concessão de direito real de uso pelo prazo de noventa anos e dá providências correlatas.

Lei Municipal N° 6.248/07 – Dispõe sobre o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo Municipal de Habitação, revoga artigos da Lei n° 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° 6.249/07 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, concessão de direito real de uso pelo prazo de noventa anos.

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° 6.280/07 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais para implantação de projetos habitacionais de interesse social, e revoga a Lei n° 4.163/92.

Lei Municipal N° 6.281/07 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas para a implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social, situadas na Avenida Nova América, loteamento Jardim Santa Cecília, e revoga a Lei n° 6.110/05.

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° 6.326/07 – Dispõe sobre desafetação de área pública municipal para a implantação de Projeto Habitacional de Interesse Social e dá providências correlatas.

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° 6.409/08 – Dispõe sobre desafetação de área pública municipal para implantação de projeto habitacional de interesse social situada à rua Bom Retiro, loteamento Jardim Santa Clara.

Lei Municipal N° 6.443/08 – Dispõe sobre desafetação de áreas públicas para implantação de projeto habitacional de interesse social, situadas às ruas Ivan Edmundo Scaramelli, Argemiro Augusto dos Santos e Afonso Bezerra, no loteamento Jardim Bondança.

Lei Municipal N° 6.544/09 – Dispõe sobre desafetação de área pública municipal para implantação de projeto habitacional de interesse social, situada à alameda Josefina Leme Zamataro, loteamento Vila Zamataro.

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° 6.662/10 – Dispõe sobre desafetação de área pública municipal localizada na rua Filomeno Bernie Mendes, loteamento Jardim Angélica, para implantação de Projeto Habitacional de Interesse Social.

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° 25.303/08 – Dispõe sobre a criação das Unidades de Planejamento Regional – UPR no Município de Guarulhos, e dá outras providências.

Decreto Municipal N° 25.475/08 – Reorganiza o detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Meio Ambiente.

Decreto Municipal N° 25.536/08 – Reorganiza o detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Finanças.

Decreto Municipal N° 25.552/08 – Reorganiza o detalhamento da estrutura básica do Departamento de Receita Imobiliária da Secretaria de Finanças.

Decreto Municipal N° 25.877/08 – Define as atribuições da estrutura básica da Secretaria de Finanças.

Decreto Municipal N° 26.944/09 – Reorganiza o detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Obras.

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.

Decreto Municipal N° 27.461/10 – Institui o detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.