



DIAGNÓSTICO HABITACIONAL REGIONAL DO GRANDE ABC

Relatório Final



Setembro de 2016



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Subprojeto 03: DIAGNÓSTICO HABITACIONAL REGIONAL

DIAGNÓSTICO HABITACIONAL REGIONAL

DO GRANDE ABC

Relatório Final

Setembro de 2016

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC

Assembleia Geral

LUIZ MARINHO

Presidente e Prefeito do Município de São Bernardo do Campo

LAURO MICHELS

Vice-Presidente e Prefeito do Município de Diadema

CARLOS ALBERTO GRANA

Prefeito do Município de Santo André

PAULO NUNES PINHEIRO

Prefeito do Município de São Caetano do Sul

DONISETE BRAGA

Prefeito do Município de Mauá

SAULO MARIZ BENEVIDES

Prefeito do Município de Ribeirão Pires

LUIS GABRIEL FERNANDES DA SILVEIRA

Prefeito do Município de Rio Grande da Serra

Secretaria Executiva

Luis Paulo Bresciani

Secretário Executivo

Hamilton Lacerda

Diretor de Programas e Projetos

Leandro Aguiar Piccino

Diretor Jurídico

Carlos Eduardo Alves da Silva

Diretor Administrativo e Financeiro

Sandra Teixeira Malvese

Coordenadora de Programas e Projetos

Titulares do Comitê Habitação

Paulo Piagentini

Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Santo André

Tássia de Menezes Regino

Secretária de Habitação de São Bernardo do Campo

Enio Moro Junior

Arquiteto e Urbanista da Secretaria de Obras e Habitação de São Caetano do Sul

Valmir José Mariano

Diretor do Departamento de Planejamento Habitacional de Diadema



Marcos dos Santos Panini

Assessor da Secretaria de Habitação de Mauá

Melissa Zimpeck Duaik

Secretária de Obras de Rio Grande da Serra

Secretários Municipais

Julio Marcucci Sobrinho

Secretário de Obras e Habitação de São Caetano do Sul

Eduardo Monteiro

Secretário de Desenvolvimento Urbano Habitação de Diadema

Samara Pavani Estaqueira

Secretária de Desenvolvimento e Habitação de Ribeirão Pires

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Klaus Capelle

REITOR

Dácio Roberto Matheus

VICE-REITOR

EQUIPE DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Subprojeto 03: Diagnóstico Habitacional

Rosana Denaldi

Coordenadora. Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Flavia da Fonseca Feitosa

Vice Coordenadora. Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Mariana Mencio

Advogada, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Luciana Nicolau Ferrara

Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Patrícia Maria de Jesus

Geógrafa, Pós-doutoranda na Universidade Federal do ABC

Dânia Brajato

Arquiteta e Urbanista, Doutoranda na Universidade Federal do ABC

Guilherme Carpintero de Carvalho

Arquiteto e Urbanista, Mestrando na Universidade Federal do ABC

Kleber José da Silveira

Geógrafo, Mestre pela Universidade Federal do ABC

Juliana Gomes Petrarolli

Arquiteta e Urbanista, Mestra pela Universidade Federal do ABC

Pollyanna Helena da Silva

Planejadora Territorial, Mestranda na Universidade Federal do ABC

Roberta G. Rosembach

Arquiteta e Urbanista, Doutoranda pelo CEDEPLAR-UFMG

Thiago Correa Jacovine

Geógrafo, Mestrando na Universidade Federal do ABC

Estudantes de graduação da Universidade Federal do ABC:

Gilmara S. Gonçalves

Kamila da Silva Falcão

Rogério Rodrigues Aguiar

Matheus Graciosi Pinto

Gabriel Marques da Silva

REVISORA

Fabiane Alves

SUMÁRIO

1. DÉFICIT HABITACIONAL E CONDIÇÕES DE MORADIAS.....	28
1.1 Dimensões e abordagens de mensuração do déficit habitacional	28
1.1.1 O Censo Demográfico e as abordagens de mensuração do déficit habitacional: potencialidades e limitações	29
1.2 Déficit habitacional: abordagem domiciliar	33
1.2.1 Dimensão de adequação ao custo da moradia	38
1.2.2 Dimensão de adequação física da edificação.....	39
1.2.3 Dimensão de adequação da edificação à família	43
1.2.4 Dimensão de adequação da infraestrutura e serviços públicos.....	47
1.2.5 Dimensão de adequação da localização e acessibilidade	52
1.2.6 Classificação de domicílios: déficit habitacional quantitativo, qualitativo e qualitativo em nível agravado.	54
1.3 Déficit habitacional: abordagem territorial	61
1.3.1 Assentamentos precários segundo dados do censo demográfico (Metodologia IBGE e CEM)	61
1.3.2 Assentamentos precários segundo informações municipais e dados auxiliares	65
1.4 Compatibilização: abordagens domiciliar e territorial	101
1.5 Condições de Moradia	111
1.5.1 Segundo dados do Censo Demográfico	111
1.5.2 Segundo informações municipais	119
2. TERRA E REGULAÇÃO URBANA	133
2.1 Regulação urbana e ampliação do acesso à terra: diagnóstico legislativo da Política Habitacional dos municípios do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	133
2.1.1 Fundamentos jurídicos do princípio da função social da propriedade e análise de seu cumprimento por parte dos municípios da Região do Grande ABC.	133
2.1.2 Sistema de Gestão da Política Habitacional	137

2.1.3 A promoção do acesso à moradia por meio da legislação urbanística dos municípios: a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	142
2.1.4 Síntese das exigências impostas pela Lei Federal nº11.977/2009 aos Municípios para viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos irregulares	153
2.1.5. Compatibilização entre as leis estaduais que tratam das normas de proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais e os planos diretores municipais	160
2.1.6 Instrumentos da Política Urbana destinados ao desenvolvimento da política habitacional municipal de interesse social	162
2.2 Disponibilidade de terras para Habitação de Interesse Social.....	170
2.2.1 Habitação de Interesse Social (HIS): conceito	172
2.2.2 ZEIS ocupadas.....	176
2.2.3 ZEIS de vazios	177
3. AÇÃO GOVERNAMENTAL	200
3.1. Produção Habitacional	200
3.1.1 Produção de Habitação de Interesse Social na Região do Grande ABC.....	200
3.1.2 Produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixa 1.....	204
3.1.3 - Produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3.	222
3.1.4 Síntese da produção do Programa Minha Casa Minha Vida por município - Faixas 1, 2 e 3.....	224
3. 2 Intervenções em favelas no âmbito do PAC.....	227
3.2.1 Intervenções em favelas na Região do Grande ABC	227
3.2.2 PAC: panorama das intervenções na Região do Grande ABC	228
3.2.3 Execução do PAC na Região do Grande ABC.....	248
3.3 Regularização Fundiária	256
3.3.1 Resultados alcançados	258
3. 4. Organização da ação: capacidade institucional instalada e movimentos sociais	274
3.4.1. Capacidade Institucional	274

3.4.2 Movimentos Sociais	288
4. NECESSIDADES HABITACIONAIS	299
4.1 Déficit habitacional na Região do Grande ABC: síntese	299
4.2 Necessidades Habitacionais	303
4.2.1 Produção ou aquisição de moradias	303
4.2.2 Urbanização de assentamentos precários	304
4.2.4 Regularização de assentamentos	306
4.2.5 Assentamentos precários e/ou irregulares: síntese das necessidades habitacionais ...	307
4.3 Terra e regulação urbana	308
4.4 Organização Institucional	312
4.5 Considerações finais e recomendações	313
REFERÊNCIAS.....	315

LISTA DE APÊNDICES

LISTA DO APÊNDICE - DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO DA POLÍTICA HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO GRANDE ABC

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 2

- 1-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de Diadema
- 2-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de Mauá
- 3-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de Santo André
- 4-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de São Bernardo do Campo
- 5-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de São Caetano do Sul
- 6-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de Ribeirão Pires
- 7-Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional do Município de Rio Grande da Serra

LISTA DO APÊNDICE – MAPAS

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 1

Mapa 1.1-Déficit Quantitativo nas Áreas de Ponderação no Grande ABC, segundo abordagem domiciliar

Mapa 1.2-Déficit Qualitativo nas Áreas de Ponderação no Grande ABC, segundo abordagem Domiciliar

Mapa 1.3-Assentamentos Precários no Grande ABC, segundo dados secundários

Mapa 1.4-Assentamentos Precários no Município de Diadema, segundo dados secundários

Mapa 1.5-Assentamentos Precários no Município de Mauá, segundo dados secundários

Mapa 1.6-Assentamentos Precários no Município de Ribeirão Pires, segundo dados secundários

Mapa 1.7-Assentamentos Precários no Município de Rio Grande da Serra, segundo dados secundários

Mapa 1.8-Assentamentos Precários no Município de Santo André, segundo dados secundários

Mapa 1.9-Assentamentos Precários no Município de São Bernardo do Campo, segundo dados secundários

Mapa 1.10-Assentamentos de Interesse Social no Grande ABC, segundo informações municipais

Mapa 1.11-Assentamentos de Interesse Social no Município de Diadema, segundo informações municipais

Mapa 1.12-Assentamentos de Interesse Social no Município de Mauá, segundo informações municipais

Mapa 1.13-Assentamentos de Interesse Social no Município de Ribeirão Pires, segundo informações municipais

Mapa 1.14-Assentamentos de Interesse Social no Município de Rio Grande da Serra, segundo informações municipais

Mapa 1.15-Assentamentos de Interesse Social no Município de Santo André, segundo informações municipais

Mapa 1.16-Assentamentos de Interesse Social no Município de São Bernardo do Campo, segundo informações municipais

Mapa 1.17-Assentamentos Precários no Grande ABC, segundo informações municipais

Mapa 1.18-Assentamentos Precários no Município de Diadema, segundo informações municipais

Mapa 1.19-Assentamentos Precários no Município de Mauá, segundo informações municipais

Mapa 1.20-Assentamentos Precários no Município de Ribeirão Pires, segundo informações municipais

Mapa 1.21-Assentamentos Precários no Município de Rio Grande da Serra, segundo informações municipais

Mapa 1.22-Assentamentos Precários no Município de Santo André, segundo informações municipais

Mapa 1.23-Assentamentos Precários no Município de São Bernardo do Campo, segundo informações municipais

Mapa 1.24-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Grande ABC, segundo informações municipais

Mapa 1.25-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de Diadema por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.26-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de Mauá por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.27-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de Ribeirão Pires por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.28-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de Rio Grande da Serra por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.29-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de Santo André por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.30-Tipologia de Intervenção nos Assentamentos Precários no Município de São Bernardo do Campo por Tipologia de Intervenção, segundo informações municipais

Mapa 1.31-Localização dos Assentamentos de Interesse Social no Grande ABC

Mapa 1.32-Grau de Consolidação dos Assentamentos de Interesse Social no Grande ABC

Mapa 1.33-Cortiços no Município de São Caetano do Sul

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 2

Mapa 2.1-ZEIS Ocupadas no Grande ABC

Mapa 2.2-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Grande ABC

Mapa 2.3-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de Diadema

Mapa 2.4-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de Mauá

Mapa 2.5-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de Ribeirão Pires

Mapa 2.6-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de Rio Grande da Serra

Mapa 2.7-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de Santo André

Mapa 2.8-ZEIS de Vazio, segundo Legislação Municipal, no Município de São Bernardo do Campo

Mapa 2.9-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias pelas legislações municipais no Grande ABC

Mapa 2.10-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias, segundo a legislação vigente, no Município de Diadema

Mapa 2.11-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias, segundo a legislação vigente, no Município de Mauá

Mapa 2.12-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias, segundo a legislação vigente, no Município de Rio Grande da Serra

Mapa 2.13-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias, segundo a legislação vigente, no Município de Santo André

Mapa 2.14-Utilização das ZEIS demarcadas como Vazias, segundo a legislação vigente, no Município de São Bernardo do Campo

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 3

Mapa 3.1-Empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Faixa 1, de acordo com o estágio de execução e fonte de financiamento

Mapa 3.2-Empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Faixa 1 e ZEIS de Vazio

Mapa 3.3-Empreendimentos do Minha Casa Minha Vida por Faixas de Atendimento e estágio de execução

Mapa 3.4-Intervenção do Programa PAC-UAP em Assentamentos Precários no Grande ABC

LISTA DO APÊNDICE - ANEXOS DIGITAIS

LISTA DE APÊNDICES DE PLANILHAS

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 1

Planilha 1.1-Diadema: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Planilha 1.2-Mauá: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

Planilha 1.3-Santo André: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Planilha 1.4-São Bernardo do Campo: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Planilha 1.5-São Caetano do Sul: assentamentos precários do tipo cortiço

Planilha 1.6-Ribeirão Pires: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

Planilha 1.7-Rio Grande da Serra: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 2

Planilha 2.8-Santo André: ZEIS de vazios

Planilha 2.9-São Bernardo do Campo: ZEIS de vazios

Planilha 2.10-Diadema: ZEIS de vazios

Planilha 2.11-Mauá: ZEIS de vazios

Planilha 2.12-Ribeirão Pires: ZEIS de vazios

Planilha 2.13-Rio Grande da Serra: ZEIS de vazios

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 3

Planilha 3.14-Santo André: Produção do Programa *Minha Casa Minha Vida*

Planilha 3.15-São Bernardo do Campo: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Planilha 3.16-Diadema: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Planilha 3.17-Mauá: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Planilha 3.18-Produção do Programa PAC na Região do ABC

Planilha 3.19-Diadema: ações de regularização

Planilha 3.20-Mauá: ações de regularização

Planilha 3.21-Santo André: ações de regularização

Planilha 3.22-São Bernardo do Campo: ações de regularização

Planilha 3.23-Ribeirão Pires: ações de regularização

LISTA DE APÊNDICES DE DADOS GEOESPACIAIS

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 1

Shapefile 1.1-Diadema: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Shapefile 1.2-Mauá: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

Shapefile 1.3-Santo André: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Shapefile 1.4-São Bernardo do Campo: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e ou irregular

Shapefile 1.5-São Caetano do Sul: assentamentos precários do tipo cortiço

Shapefile 1.6-Ribeirão Pires: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

Shapefile 1.7-Rio Grande da Serra: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 2

Shapefile 2.8-Santo André: ZEIS de vazios

Shapefile 2.9-São Bernardo do Campo: ZEIS de vazios

Shapefile 2.10-Diadema: ZEIS de vazios

Shapefile 2.11-Mauá: ZEIS de vazios

Shapefile 2.12-Ribeirão Pires: ZEIS de vazios

Shapefile 2.13-Rio Grande da Serra: ZEIS de vazios

LISTA DE APÊNDICES DO CAPÍTULO 3

Shapefile 3.14-Santo André: Produção do Programa *Minha Casa Minha Vida*

Shapefile 3.15-São Bernardo do Campo: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Shapefile 3.16-Diadema: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Shapefile 3.17-Mauá: Produção do *Minha Casa Minha Vida*

Shapefile 3.18-Diadema :Produção do Programa PAC na Região do ABC

Shapefile 3.19-Mauá:Produção do Programa PAC na Região do ABC

Shapefile 3.20-Santo André :Produção do Programa PAC na Região do ABC

Shapefile 3.21-São Bernardo do Campo :Produção do Programa PAC na Região do ABC

Shapefile 3.22-Diadema: ações de regularização

Shapefile 3.23-Mauá: ações de regularização

Shapefile 3.24-Santo André: ações de regularização

Shapefile 3.25-São Bernardo do Campo: ações de regularização

Shapefile 3.26-Ribeirão Pires: ações de regularização

LISTA DE APÊNDICES DA 2ª OFICINA DO DIAGNÓSTICO HABITACIONAL DO GRANDE ABC

Programa Síntese da 2ª Oficina do Diagnóstico Habitacional do Grande ABC

Cartelas com Resultados da Mediação

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 1

Figura 1. 1 - Setores censitários e áreas de ponderação no Município de São Bernardo do Campo.	32
Figura 1. 2 - Procedimentos para a definição operacional dos conceitos de “déficit habitacional quantitativo”, “déficit habitacional qualitativo” e “déficit habitacional qualitativo em nível agravado”.....	36
Figura 1. 3 - Estimativa do déficit quantitativo por área de ponderação.	60
Figura 1. 4 - Estimativa do déficit qualitativo por área de ponderação.....	61
Figura 1. 5 - Assentamentos precários na Região do Grande ABC de acordo com IBGE (2011) e CEM (2013).	62
Figura 1. 6 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais.	78
Figura 1. 7 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: distribuição nos subconjuntos “precários e/ou irregulares” e “urbanizados e regularizados”.....	79
Figura 1. 8 - Assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC segundo tipologias de intervenção.....	85
Figura 1. 9 - Diagrama de comparação entre as abordagens domiciliar e territorial para a estimativa do déficit habitacional.....	103
Figura 1. 10 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e/ou loteamento irregular, segundo grau de consolidação.....	123
Figura 1. 11 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização – área urbana ou área de proteção de mananciais....	126

CAPÍTULO 2

Figura 2. 1 - ZEIS ocupadas na Região do Grande ABC, segundo legislações municipais.	177
Figura 2. 2 - ZEIS de vazio na Região do Grande ABC, segundo legislações municipais.	179
Figura 2. 3 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Santo André.	185
Figura 2. 4 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de São Bernardo do Campo.	189
Figura 2. 5 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Diadema.....	192
Figura 2. 6 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Mauá.....	195
Figura 2. 7 - ZEIS demarcada como vazia no Município de Ribeirão Pires.....	198
Figura 2. 8 - Utilização de Zeis demarcadas como vazias no Município de Rio Grande da Serra. ..	199

CAPÍTULO 3

Figura 3. 1 - Conjunto Habitacional IAPI na Vila Guiomar em Santo André - 1953.....	201
Figura 3. 2 - Conjunto Habitacional dos Radialistas em São Caetano do Sul - 1989.....	201
Figura 3. 3 - Empreendimentos do MCMV Faixa 1 na Região do Grande ABC, de acordo com o estágio de execução e fonte de financiamento.	211
Figura 3. 4 - Empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Faixa 1 e ZEIS de Vazio.	218
Figura 3. 5 - Empreendimentos do PMCMV por Faixas de atendimento e estágio de execução... ..	227
Figura 3. 6 - Assentamentos Precários com atendimento do PAC na Região do Grande ABC.	230
Figura 3. 7- Santo André - Organograma Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação*..	295

Figura 3. 8 - São Bernardo - Organograma Secretaria Municipal de Habitação*	296
Figura 3. 9 - Diadema - Organograma Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano*	297
Figura 3. 10 - Mauá - Organograma Secretaria Municipal de Habitação*	298

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

Gráfico 1. 1 - Condição da moradia na Região do Grande ABC de acordo com a abordagem domiciliar (Déficit Habitacional e Moradia Adequada).....	55
Gráfico 1. 2 - Condição da moradia na Região do Grande ABC de acordo com a abordagem domiciliar (Déficit Habitacional e Moradia Adequada por município).	56
Gráfico 1. 3 - Estimativa síntese do déficit habitacional e adequação da moradia para a Região do Grande ABC (compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial).	109
Gráfico 1. 4 - Estimativa síntese do déficit habitacional para a Região do Grande ABC, por município, resultante da compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial (Região 1 + 2 + 3).....	109

CAPÍTULO 3

Gráfico 3. 1 - Modalidade de intervenção no âmbito do PAC na Região do ABC.	237
Gráfico 3. 2 - Execução dos Termos de Compromisso do PAC por município*.	248
Gráfico 3. 3 - Servidores por tipo de dedicação e município*.	277
Gráfico 3. 4 - Área de formação dos servidores do setor habitacional por tipo de dedicação*.....	278
Gráfico 3. 5 - Servidores municipais que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação e município*.....	280
Gráfico 3. 6 - Área de formação dos servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação*.....	281

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 1

Tabela 1. 1 - Adequação quando ao custo de moradia dos municípios da Região do Grande ABC.	39
Tabela 1. 2 - Adequação Física da Edificação: Espécie de domicílio.	40
Tabela 1. 3 - Adequação física da edificação: tipo de espécie.	41
Tabela 1. 4 - Adequação física da edificação: material predominante nas paredes externas.	42
Tabela 1. 5 - Adequação Física da Edificação: Existência de sanitário ou buraco para dejeções.	43
Tabela 1. 6 - Adequação da Edificação à Família: Densidade de Morador por Dormitório.	44
Tabela 1. 7 - Adequação da Edificação à Família: Densidade Excessiva + Coabitação.	45
Tabela 1. 8 - Adequação da edificação à família: densidade excessiva + apartamento.	46
Tabela 1. 9 - Adequação da edificação à família: densidade excessiva + domicílio que não é próprio.	47
Tabela 1. 10 - Adequação da Infraestrutura e Serviços Públicos: Esgotamento Sanitário.	48
Tabela 1. 11 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: forma de abastecimento de água.	49
Tabela 1. 12 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: canalização do abastecimento de água.	50
Tabela 1. 13 - Adequação da Infraestrutura e Serviços Públicos: Destino do Lixo.	51
Tabela 1. 14 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: energia elétrica.	52
Tabela 1. 15 - Adequação de localização e acessibilidade: tempo de deslocamento casa-trabalho + outra inadequação habitacional.	53
Tabela 1. 16 - Déficit habitacional quantitativo, qualitativo e total (quantitativo + qualitativo).	55
Tabela 1. 17 - Inadequação em nível agravado: somente custo da moradia; somente tempo de deslocamento casa-trabalho; custo da moradia ou tempo de deslocamento casa-trabalho.	57
Tabela 1. 18 - Tabela Síntese: inadequações e composição do déficit quantitativo.	58
Tabela 1. 19 - Tabela Síntese: inadequações e composição do déficit qualitativo.	59
Tabela 1. 20 - Total de setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.	63
Tabela 1. 21 - Total de domicílios em setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.	64
Tabela 1. 22 - População em setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.	65
Tabela 1. 23 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: número total e domicílios.	77
Tabela 1. 24 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: distribuição nos subconjuntos “precários e/ou irregulares” e “urbanizados e regularizados”.	79
Tabela 1. 25 - Número de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares “na origem” e existentes em julho de 2016 ou “atual” na Região do Grande ABC.	81
Tabela 1. 26 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC segundo informações municipais: número de domicílios existentes em julho de 2016 (número de domicílios “atual”).	82
Tabela 1. 27 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): número total.	83
Tabela 1. 28 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC, segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): domicílios.	84
Tabela 1. 29 - Região do Grande ABC: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e/ou irregulares classificados como T2, T3 e T4.	88
Tabela 1. 30 - Região do Grande ABC: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, segundo informações municipais, computados domicílios em T2, T3 e T4.	89

Tabela 1. 31 - Região do Grande ABC: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, segundo informações municipais, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.....	90
Tabela 1. 32 - Região do Grande ABC: fator de remoção para assentamentos precários classificados como T2 e T3.....	91
Tabela 1. 33 - Diadema: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).....	92
Tabela 1. 34 - Diadema: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.....	93
Tabela 1. 35 - Mauá: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).....	94
Tabela 1. 36 - Mauá: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.....	94
Tabela 1. 37 - Ribeirão Pires: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).	95
Tabela 1. 38 - Ribeirão Pires: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.	96
Tabela 1. 39 - Rio Grande da Serra: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).	97
Tabela 1. 40 - Rio Grande da Serra: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.	97
Tabela 1. 41 - Santo André: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).	98
Tabela 1. 42 - Santo André: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.	99
Tabela 1. 43 - São Bernardo do Campo: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).....	100
Tabela 1. 44 - São Bernardo do Campo: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.	100
Tabela 1. 45 - Estimativas do déficit habitacional segundo as abordagens domiciliar (microdados da amostra do Censo Demográfico)e territorial (dados municipais).....	102
Tabela 1. 46 - Fatores aplicados para a estimativa do déficit quantitativo e qualitativo fora dos assentamentos precários.	105
Tabela 1. 47 - Estimativa do déficit em assentamentos precários e do déficit externo aos assentamentos precários a partir do processo de compatibilização de abordagens.....	107
Tabela 1. 48 - Estimativa síntese do déficit habitacional, resultante da compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial (Região 1 + 2 + 3).....	108
Tabela 1. 49 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores de renda e escolaridade, Região do Grande ABC, 2010.	112
Tabela 1. 50 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores de raça/etnia, Região do Grande ABC, 2010.	114
Tabela 1. 51 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores domiciliares, Região do Grande ABC, 2010.	116
Tabela 1. 52 - Caracterização dos setores censitários segundo as condições de entorno, Região do Grande ABC, 2010.	118
Tabela 1. 53 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela ou loteamento irregular, segundo grau de consolidação: número total.....	121
Tabela 1. 54 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo grau de consolidação: domicílios.....	122

Tabela 1. 55 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização - área urbana ou área de proteção de mananciais: número total.	124
Tabela 1. 56 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização - área urbana ou área de proteção de mananciais: domicílios.	125
Tabela 1. 57 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo presença de curso d'água: número total e domicílios.....	127
Tabela 1. 58 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento, gravados como ZEIS ou AEIS: número total e domicílios.	128
Tabela 1. 59 - Assentamentos irregulares T1: estágio de intervenção (número total e domicílios).	129
Tabela 1. 60 - Assentamentos precários e irregulares T2 e T3: estágio de intervenção (número total e domicílios).	130
Tabela 1. 61 - Assentamentos Precários T4: estágio de intervenção (número total e domicílios).	131

CAPÍTULO 2

Tabela 2. 1 - Situação dos municípios em relação às exigências do SNHIS, de acordo com MCidades.	141
Tabela 2. 2 - Déficit habitacional total e relativo ao total de domicílios particulares permanentes por situação de domicílio segundo regiões geográficas - Brasil – 2000 e 2010.....	173
Tabela 2. 3 - Déficit habitacional urbano para domicílios urbanos com rendimento de até três salários-mínimos - Brasil – 2000 e 2010.....	173
Tabela 2. 4 - Alterações nas faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida.	175
Tabela 2. 5 - ZEIS ocupadas na Região do Grande ABC.....	176
Tabela 2. 6 - ZEIS de vazios na Região do Grande ABC.	178
Tabela 2. 7 - ZEIS de vazio: disponibilidade de m ² para produção de HIS.	180
Tabela 2. 8 - Propriedade das ZEIS de vazios.	181
Tabela 2. 9- Santo André: ZEIS de vazios.....	184
Tabela 2. 10 - Santo André: propriedade das ZEIS de vazios.	185
Tabela 2. 11 - Santo André: Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios. .	186
Tabela 2. 12 - Santo André: utilização das ZEIS de vazio.....	187
Tabela 2. 13 - São Bernardo do Campo: ZEIS de vazios.	187
Tabela 2. 14 - São Bernardo do Campo: propriedade das ZEIS de vazios.	188
Tabela 2. 15 - São Bernardo do Campo: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios. ...	189
Tabela 2. 16- São Bernardo do Campo: utilização das ZEIS de vazios.....	190
Tabela 2. 17 - Diadema: ZEIS de vazios	191
Tabela 2. 18 - Diadema: propriedade e áreas das ZEIS de vazios.	192
Tabela 2. 19 - Diadema: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios.	193
Tabela 2. 20 - Diadema: utilização das ZEIS de vazios.....	194
Tabela 2. 21- Mauá: ZEIS de vazios.	194
Tabela 2. 22 - Mauá: propriedade das ZEIS de vazio.....	196
Tabela 2. 23 - Mauá: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS.	196
Tabela 2. 24 – Mauá: utilização das ZEIS de vazios.	197
Tabela 2. 25 - Ribeirão Pires: ZEIS de vazios.	197
Tabela 2. 26 - Ribeirão Pires: propriedade das ZEIS de vazios.	198
Tabela 2. 27 - Rio Grande da Serra: ZEIS de vazios	198

CAPÍTULO 3

Tabela 3. 1 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC– Faixa 1 - empreendimentos contratados no período 2014 – 2016.....	208
Tabela 3. 2 - Santo André – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.	208
Tabela 3. 3 - Diadema – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.	209
Tabela 3. 4 - Mauá – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.	209
Tabela 3. 5 - São Bernardo do Campo – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.	210
Tabela 3. 6 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Número de empreendimentos contratados por tipo de contrapartida na Faixa 1. (2014 – 2016).	212
Tabela 3. 7 - Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).....	214
Tabela 3. 8 - Diadema - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em AEIS/AP – Faixa 1 (2014 – 2016).....	215
Tabela 3. 9 - Mauá - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS – Faixa 1 (2014 – 2016).	216
Tabela 3. 10 - São Bernardo do Campo - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).	217
Tabela 3. 11 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – produção total contratada e produção contratada em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).	218
Tabela 3. 12 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – projeção total e projeção em ZEIS - Faixa 1	219
Tabela 3. 13– Programa Minha Casa Minha Vida na Região do ABC – projeção total - Faixa 1	220
Tabela 3. 14 - Caracterização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de São Bernardo Do Campo.	221
Tabela 3. 15 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3 - síntese por município – empreendimentos contratados (2014 – 2016).....	222
Tabela 3. 16 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3 - síntese por faixa de renda e recurso - empreendimentos contratados (2014 – 2016).	223
Tabela 3. 17 - Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 – Empreendimentos Contratados (2014- 2016).	224
Tabela 3. 18 - Diadema - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).	225
Tabela 3. 19 - Mauá - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).	225
Tabela 3. 20 - São Bernardo do Campo - produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).	226
Tabela 3. 21 - PAC na Região do Grande ABC: número de assentamentos e de famílias residentes.	231
Tabela 3. 22 - PAC na Região do Grande ABC: número de operações contratadas e investimento.	234
Tabela 3. 23 - PAC na Região do Grande ABC: repasse, financiamento e contrapartida.....	235
Tabela 3. 24 - PAC na Região do ABC: investimento por esfera de governo (em milhões de R\$)..	235
Tabela 3. 25 - Número de assentamentos por modalidade de intervenção.	237
Tabela 3. 26 - PAC na Região do Grande ABC: custo médio por família, por município.....	240
Tabela 3. 27 - Recursos contratados e previstos para urbanização dos assentamentos precários na Região do Grande ABC no âmbito do PAC e do PMCMV vinculado (em milhões de R\$).	244

Tabela 3. 28 - Produção habitacional para viabilizar as intervenções em favelas, no âmbito do PAC, na Região do Grande ABC.	245
Tabela 3. 29 - PAC na Região do ABC: Previsão de Consolidação, remanejamento e reassentamento.	247
Tabela 3. 30 - Execução dos Termos de Compromisso do PAC por município.	249
Tabela 3. 31 - Assentamentos com intervenção do PAC na Região do Grande ABC – famílias cadastradas e solução habitacional prevista para a demanda.	251
Tabela 3. 32 - Déficit total de regularização fundiária (com conjuntos habitacionais irregulares), por número de assentamentos e tipologias.	259
Tabela 3. 33 - Déficit total de regularização fundiária (com conjuntos habitacionais irregulares), número de assentamentos e número de domicílios, por tipologias	260
Tabela 3. 34 - Total de assentamentos precários (com conjuntos habitacionais irregulares) e situação dos processos de regularização.	261
Tabela 3. 35 - Situação da regularização para as tipologias T1, T2 e T3, em número de assentamentos e domicílios (com conjuntos habitacionais irregulares).	263
Tabela 3. 36 - Comparação entre os processos de regularização “em andamento atualmente” e o déficit de regularização (“iniciadas + não iniciadas”), por tipologia e número de assentamentos (sem conjuntos habitacionais irregulares).	264
Tabela 3. 37 - Detalhamento dos estágios da regularização fundiária em andamento atualmente (sem conjuntos habitacionais).	266
Tabela 3. 38 - Estágios da regularização fundiária em andamento na Região do Grande ABC, por tipologia.	267
Tabela 3. 39 - Assentamentos em Área de Proteção e Recuperação de Manancial, por tipologias e número de domicílios (com conjuntos habitacionais irregulares). Porcentagem de assentamentos precários em relação ao total em APRM.	269
Tabela 3. 40 - Assentamentos precários e localização em relação às bacias hidrográficas e regularizações em APRM em andamento atualmente.	270
Tabela 3. 41 - Déficit de regularização em APRM, considerando conjuntos habitacionais irregulares, por tipologia, sobre o total de assentamentos precários em APRM.	270
Tabela 3. 42 - Assentamentos que precisam de licenciamento ambiental estadual, processos protocolados na CETESB e processos protocolados no Programa Cidade Legal.	272
Tabela 3. 43 - Total de servidores do setor habitacional por tipo de dedicação e município*.	276
Tabela 3. 44 - Área de formação dos servidores do setor habitacional por tipo de dedicação*....	277
Tabela 3. 45 – Total de servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação e município*.	279
Tabela 3. 46 - Área de formação dos servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação*.	280
Tabela 3. 47 - Recursos alocados no setor habitacional na Região do Grande ABC no período de 2013 – 2016*.	286

CAPÍTULO 4

Tabela 4. 1 - Região do Grande ABC: estimativa do déficit habitacional interno e externo aos assentamentos precários.	299
Tabela 4. 2 - Região do Grande ABC: estimativa do déficit interno e externo aos assentamentos precários por município.	300
Tabela 4. 3 - Assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC, segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): número de domicílios.	301
Tabela 4. 4 - Região do Grande ABC: déficit habitacional quantitativo, qualitativo e total em assentamentos precários e/ou irregulares computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.	302

Tabela 4. 5 - Déficit total de regularização fundiária, incluindo conjuntos habitacionais irregulares: número de assentamentos e número de domicílios, por tipologia.	302
Tabela 4. 6 - Região do Grande ABC: déficit no interior dos assentamentos precários e/ou irregulares, agrupado por tipo de intervenção necessária, segundo informações municipais.	303
Tabela 4. 7 - Necessidade de produção ou aquisição de moradias para atendimento do déficit interno e externo aos assentamentos precários.	304
Tabela 4. 8 - Região do Grande ABC: necessidade de regularização fundiária segundo informações municipais.	307
Tabela 4. 9 - Domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares: síntese das necessidades habitacionais segundo informações municipais.	307
Tabela 4. 10 - Fração ideal de terra para produção de novas moradias: estimativa adotada pelos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.	310
Tabela 4. 11 - Necessidade de terra para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) na Região do Grande ABC.	311

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 1

Quadro 1. 1 - Dimensões, variáveis dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 e quesitos da condição de adequação. 33

CAPÍTULO 2

Quadro 2. 1 - Síntese das regulamentações das ZEIS para cada município..... 182

CAPÍTULO 3

Quadro 3. 1 - PAC na Região do Grande ABC: operações contratadas para urbanização de favelas por município. 232

Quadro 3. 2 - Infraestrutura oficial existente nos assentamentos precários antes da execução de obras de urbanização com recursos do PAC. 239

Quadro 3. 3 - Conjuntos habitacionais incluídos nas intervenções do PAC até junho de 2016. 241

Quadro 3. 4 - Conjuntos habitacionais previstos pelo PMCMV vinculado ao PAC até junho de 2016. 243

Quadro 3. 5 - Instrumentos para as ações municipais*..... 284

Quadro 3. 6 - Projetos e ações em planejamento ou execução em parceria com Movimentos e Associações de Moradia*..... 290

Quadro 3. 7 - Movimentos Sociais de Moradia e Associações Comunitárias na Região do Grande ABC*..... 292

APRESENTAÇÃO

Este Relatório apresenta o Diagnóstico Habitacional da Região do Grande ABC produzido no âmbito do Termo de Cooperação Técnico-Científica firmado entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, em setembro de 2015. O estudo “Diagnóstico Habitacional” objetiva dimensionar e caracterizar o problema habitacional na Região do Grande ABC, identificar as necessidades habitacionais, bem como compreender a intervenção governamental nos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Busca-se, ainda, contribuir para o fortalecimento institucional do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e para a execução do Plano Plurianual Regional (2014-2017).

A proposta preliminar de escopo deste trabalho foi debatida e pactuada com os dirigentes municipais e representantes do Consórcio na “1ª Oficina - Diagnóstico Habitacional”, realizada em junho de 2015. Nesse encontro, foram aprovadas as informações que seriam coletadas nas prefeituras, assim como os conceitos que seriam adotados para o desenvolvimento do trabalho. Nos meses de maio a julho de 2016, foram realizadas oficinas municipais para apresentar, discutir e, quando necessário, revisar ou complementar os dados coletados. No dia 28 de julho de 2016, foi realizada a 2ª Oficina Regional para apresentação e discussão dos resultados finais desse estudo, e no dia 1º de agosto, esse trabalho foi apresentado na 77ª Assembleia Geral de Prefeitos realizada no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

As informações foram coletadas de diversas fontes, tanto primárias, junto às prefeituras, quanto secundárias, por meio de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além da consulta à Fundação João Pinheiro (FJP) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Esses elementos foram sistematizados e reunidos em um banco de dados, que é parte integrante deste estudo, e serviram para identificar as necessidades habitacionais da Região.

Para a coleta de dados nas prefeituras, a equipe da UFABC visitou diversas vezes os municípios para orientar e assessorar a produção da informação. Contudo, a desigual capacidade institucional dos municípios que integram essa Região reflete-se nos diferentes níveis e qualidade de produção e gestão da informação sobre as condições da moradia local. Apesar dessas diferenças, os dados foram tratados de modo a permitir um primeiro retrato regional do problema habitacional, que deve ser atualizado e aprimorado por meio de um processo contínuo de produção de informação.

Vale ressaltar que a produção de informações sobre déficit e precariedade habitacional é de grande relevância para elaboração de políticas e programas habitacionais e sociais, assim como para a definição de estratégias regionais de ação. Vários municípios, entretanto, apresentam dificuldade para caracterizar e dimensionar a precariedade habitacional. Acredita-se, portanto, que o presente estudo é uma contribuição para superar a limitação do conhecimento em nível local, estruturar um banco de dados regionais e, também, aprimorar a ação municipal e regional no setor habitacional.

Este Relatório está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta informações sobre as condições de moradia e déficit habitacional na Região do Grande ABC, elaboradas com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, e sobre as características dos assentamentos precários, segundo informações municipais. A segunda parte reúne informações sobre os marcos regulatórios relativos à habitação e apresenta a reserva de terras para Habitação de Interesse Social (HIS) por meio da demarcação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) nas legislações municipais. A terceira sistematiza informações sobre as principais ações governamentais: produção habitacional realizada no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Urbanização de Assentamentos Precários no âmbito do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e Regularização Fundiária. Na última parte, apresentam-se as necessidades habitacionais e recomendações para o aprimoramento da produção e gestão da informação regional.

Por fim, agradecemos aos municípios que integram a Região do Grande ABC. Seu apoio foi fundamental para alcançar os objetivos propostos.

1. DÉFICIT HABITACIONAL E CONDIÇÕES DE MORADIA

1.1 Dimensões e abordagens de mensuração do déficit habitacional

A dificuldade de acesso à moradia digna constitui, ainda hoje, um dos maiores problemas urbanos no Brasil. A construção de políticas e programas habitacionais para o enfrentamento dessa questão exige diagnósticos que contemplem as diferentes dimensões que cercam o déficit habitacional para que esse seja corretamente dimensionado, sem que haja superestimação do problema – o que pode inviabilizar as ações pelo alto custo estimado – ou subestimações – o que deixam descobertas parcelas frágeis da população. Nesse contexto, a abordagem metodológica adotada no presente diagnóstico define sete dimensões de adequação que devem ser observadas na avaliação das necessidades habitacionais (Rosembach et al., 2014). São elas:

- **Custo da moradia** – abrange a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das famílias, bem como o acesso a financiamentos e programas habitacionais.
- **Adequação física da edificação** – diz respeito à utilização de materiais que garantam permanentemente a proteção contra intempéries, a salubridade, a privacidade e a segurança de seus moradores.
- **Adequação da edificação à família** – trata da densidade domiciliar e ressalta como inadequados os casos nos quais as famílias coabitam por falta de opção ou são muito numerosas para o espaço que ocupam.
- **Segurança ambiental** – referente às localizações de risco e busca captar as edificações localizadas em áreas de preservação ambiental, de risco de inundações ou escorregamentos, áreas de contaminação etc.
- **Segurança jurídica** – relacionada à regularidade e posse da terra.
- **Infraestrutura e serviços públicos** – diz respeito à existência e qualidade de serviços necessários para a garantia da salubridade e saúde dos moradores, tais como coleta e tratamento de esgoto, abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos.
- **Localização e acessibilidade** – trata da integração à cidade, incluindo o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escola, cultura e lazer.

A elaboração de uma metodologia capaz de quantificar essas múltiplas dimensões do déficit habitacional em escala adequada para a gestão municipal permanece como um desafio.

No Brasil, é possível identificar duas diferentes abordagens de mensuração do déficit habitacional. A primeira, aqui denominada como **territorial**, tem caráter explicitamente espacial e baseia-se na

identificação de assentamentos precários e na quantificação dos domicílios ou famílias neles contidos. A segunda abordagem, a **domiciliar**, utiliza dados inerentes às condições de cada um dos domicílios do município ou região analisada. Para tanto, é necessária a utilização de microdados, ou seja, de um banco de dados no qual os registros (linhas) representam a própria unidade de coleta de informação (por exemplo, o domicílio). As potencialidades e limitações de cada uma dessas abordagens estão estreitamente vinculadas às fontes de dados utilizadas.

Neste diagnóstico, serão apresentadas estimativas do déficit habitacional para a Região do Grande ABC considerando as duas abordagens mencionadas. A estimativa baseada na abordagem domiciliar é apresentada na Seção 1.2 e utiliza o Censo Demográfico de 2010 como fonte de dados, cujas características são descritas na Seção 1.1.1. Para a abordagem territorial, apresentada na Seção 1.3, serão apresentadas diferentes estimativas: a primeira baseada exclusivamente em dados censitários e a segunda baseada principalmente em informações municipais - que, quando necessário, foram complementadas ou atualizadas com dados auxiliares (aerofotos, dados censitários e de uso do solo). Em seguida, uma estimativa síntese, que compatibiliza as abordagens domiciliar e territorial, é apresentada na Seção 1.4. Finalmente, a Seção 1.5 é destinada à caracterização das condições de vida nos assentamentos precários segundo dados censitários e informações coletadas nas prefeituras.

1.1.1 O Censo Demográfico e as abordagens de mensuração do déficit habitacional: potencialidades e limitações

O Censo Demográfico, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), permanece como a fonte de dados mais utilizada na mensuração do déficit habitacional. Por ser o mais completo levantamento estatístico do país sobre as características da população, dos domicílios e condições urbanísticas do entorno dos domicílios, o Censo Demográfico constitui uma fonte única para o entendimento das condições de vida da população em todos os municípios do país e, em certos aspectos, em recortes intramunicipais.

Para a obtenção dos dados, este levantamento baseia-se na aplicação de dois questionários: um básico, aplicado a todas as unidades domiciliares (universo), e um amostral, que incorpora mais itens do que os contidos no questionário básico, mas é aplicado apenas a um conjunto de unidades domiciliares selecionado (amostra de cerca de 11% da população brasileira). Como resultado da aplicação dos dois questionários, são disponibilizados diferentes tipos de dados para

uso público, sendo dois deles de particular interesse para este diagnóstico: os **dados do universo, agregados por setor censitário**, e os **microdados da amostra**.

Dados do universo agregados por setores censitários e abordagem territorial

Desde o ano 2000, o IBGE não disponibiliza os microdados do universo, sob a alegação de que o detalhamento das informações pode violar o sigilo dos respondentes. Dessa forma, os dados do universo são agregados por unidades espaciais de análise, sendo o setor censitário a unidade disponível que apresenta a resolução espacial mais detalhada. O setor censitário é a unidade territorial de coleta das operações censitárias, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um único recenseador. Na área urbana, cada setor censitário é composto, em sua maioria, de 250 a 350 domicílios. Na área rural, o setor censitário é composto, em sua maioria, de 150 a 250 domicílios. Existem ainda setores censitários especiais, como é o caso dos setores especiais de aglomerados subnormais¹, para os quais o número de domicílios pode ser menor (respeitando um mínimo de 51 domicílios).

Para a análise do déficit habitacional, os dados do universo agregados por setores censitários costumam ser adotados na abordagem territorial, que se baseia na delimitação de assentamentos precários e demanda um maior detalhamento espacial. Tais características facilitam a integração com dados espaciais de outras fontes e podem ajudar na representação de dimensões das necessidades habitacionais que não são cobertas pelo levantamento censitário. São exemplos disso os dados e as informações sobre áreas de risco (dimensão “segurança ambiental”) e regularização fundiária (“segurança jurídica”).

No entanto, os dados do universo são provenientes do questionário básico, que apresenta um menor número de variáveis (37 quesitos). Outra desvantagem está relacionada ao fato de os dados serem agregados, ou seja, é possível identificar quantos domicílios dentro de um setor censitário não são servidos por coleta de lixo ou abastecimento de água. No entanto, não é possível saber quantos domicílios não são servidos por ambos os serviços. Por essas razões, os dados agregados do universo revelam-se insuficientes para a caracterização e quantificação das distintas dimensões das necessidades habitacionais. Outro inconveniente, nesse caso relacionado à abordagem territorial em geral, diz respeito ao fato de não tratar das inadequações externas aos assentamentos precários: apenas os residentes de domicílios localizados nesses assentamentos

¹ Segundo o IBGE (2013), setor especial de aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”.

são considerados no cálculo do déficit. Não são contabilizadas, por exemplo, famílias de baixa renda que residem fora de assentamentos precários e que são submetidas a um elevado custo de moradia.

O IBGE e o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) são instituições que adotam a abordagem territorial e utilizam os dados do universo, agregados por setores censitários, em estudos que frequentemente são utilizados como referência para o dimensionamento do déficit habitacional no Brasil. No caso do IBGE, são quantificados todos os domicílios contidos em setores classificados como aglomerados subnormais. Já o CEM desenvolveu uma metodologia que complementa os resultados do IBGE, na qual uma comparação estatística dos conteúdos sociais médios (perfis socioeconômicos, demográficos e características habitacionais) é realizada entre os setores especiais de aglomerados subnormais e os não especiais com a finalidade de discriminar os setores que apresentam características similares aos subnormais, embora não tenham sido classificados como tal pelo IBGE (CEM e FUNDAP, 2013). A Seção 1.3.1 deste Relatório apresenta a estimativa de déficit habitacional da Região do Grande ABC proveniente destes estudos.

Microdados da amostra e abordagem domiciliar

Os microdados da amostra consistem no menor nível de desagregação dos dados censitários, com informações individuais de domicílios e pessoas. São utilizados na abordagem domiciliar de mensuração do déficit habitacional, pois permitem que o domicílio seja considerado como unidade de análise. Além disso, esse conjunto de dados merece destaque pelo elevado número de variáveis existentes (em 2010, o questionário da amostra apresentou 108 quesitos), possibilitando que cinco das sete dimensões do déficit habitacional sejam mensuradas. Apenas para as dimensões “segurança ambiental” e “segurança jurídica” não foram identificadas variáveis do questionário da amostra com potencial para representá-las. Os microdados da amostra incluem muitas variáveis que não estão disponíveis nos dados do universo e, por serem desagregados no nível de domicílio, permitem múltiplas combinações entre essas variáveis. A dimensão "custo da moradia", por exemplo, pode ser representada por meio da combinação entre a informação sobre o rendimento domiciliar e o valor gasto com aluguel - algo impossível de ser obtido por intermédio dos dados agregados.

Entretanto, por razões de confidencialidade e garantia da qualidade da expansão da amostra, os microdados não apresentam informação espacial detalhada, o que dificulta a integração com dados de outras fontes e a elaboração de um diagnóstico intraurbano com resolução espacial adequada. As estimativas de déficit habitacional calculadas a partir desse dado são

disponibilizadas para o município como um todo, podendo ser desagregadas espacialmente para áreas de ponderação, que são unidades geográficas formadas por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos (Figura 1.1). O tamanho dessas áreas, em termos de número de domicílios e população, não pode ser muito reduzido, sob pena de perda de precisão das estimativas populacionais a partir da amostra. Por isso, o tamanho mínimo desta área foi definido em 400 domicílios amostrados, exceto para municípios que não atingem esse total. Nesse caso, o próprio município é considerado uma área de ponderação.

A Fundação João Pinheiro (FJP) adotou a abordagem domiciliar para desenvolver uma metodologia para a estimativa do déficit habitacional brasileiro que é considerada referência entre os especialistas em habitação de interesse social (HIS). Essa metodologia baseia-se, atualmente, na utilização dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 para quantificar o déficit habitacional em todos os municípios do país (FJP, 2013)². A metodologia baseada na abordagem domiciliar adotada neste diagnóstico assemelha-se à desenvolvida pela FJP, embora diferencie-se em relação à seleção de algumas variáveis consideradas como representativas das sete dimensões de adequação apresentadas na Seção 1.1. A próxima Seção deste Relatório apresenta detalhes da referida metodologia e os resultados de sua aplicação para a Região do Grande ABC.

Figura 1. 1 - Setores censitários e áreas de ponderação no Município de São Bernardo do Campo.



Fonte: elaboração própria.

² Nos anos em que o censo demográfico não é realizado, a FJP utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Contudo, dadas as características desse levantamento, a resolução espacial dos dados é ainda menos detalhada em relação àquela alcançada com os dados censitários, limitando as estimativas do déficit habitacional à escala dos estados e regiões metropolitanas.

1.2 Déficit habitacional: abordagem domiciliar

Para a estimativa do déficit habitacional dos municípios da Região do Grande ABC por meio da abordagem domiciliar, foram utilizados os microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012). As variáveis contidas no questionário da amostra do referido censo permitem avaliar a adequação dos domicílios em cinco das sete dimensões consideradas neste diagnóstico: (i) adequação física da edificação; (ii) adequação ao tamanho da família; (iii) adequação quanto à infraestrutura e serviços públicos; (iv) quanto à localização e acesso; e (v) quanto ao custo da moradia, como resumido no Quadro 1.1.

Quadro 1. 1 - Dimensões, variáveis dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 e quesitos da condição de adequação.

Dimensão	Variáveis do Censo 2010	Condição Adequada	Condição Inadequada	Código
1. Custo da Moradia	V2011 – Valor do aluguel (somente para imóveis alugados)	Se V2011/V6529 < 0,3 OU V6529 > 3 salários mínimos	Se V2011/V6529 >= 0,3 E V6529 <= 3 salários mínimos	1.1
	V6529 – Rendimento domiciliar em reais, em julho de 2010			
2. Adequação física da edificação	V4001 – Espécie	01 - Domicílio particular permanente ocupado	05 - Domicílio particular improvisado ocupado	2.1
		06 - Domicílio coletivo com morador		
	V4002 – Tipo de espécie	11 - Casa	14 - Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	2.2
		12 - Casa de vila ou em condomínio	51 - Tenda ou barraca	
		13 - Apartamento	52 - Dentro do estabelecimento	
		15 - Oca ou maloca	53 - Outro: vagão, trailer, gruta, etc.	
	V0202 – Material predominante, paredes externas	1 - Alvenaria com revestimento	5 - Taipa não revestida	2.3
		2 - Alvenaria sem revestimento	6 - Madeira aproveitada	
		3 - Madeira apropriada	7 - Palha	

Dimensão	Variáveis do Censo 2010	Condição Adequada	Condição Inadequada	Código
		para construção		
		4 -Taipa revestida	8 - Outro material ----- 9 - Sem parede	
	V0206 – Sanitário ou buraco para dejeções, existência	1 – Sim	2 - Não	2.4
3. Adequação da edificação à família	V6204 – Densidade morador/dormitório	Se V6204 <= 3	Se V6204 > 3	3.1
	V5020 -Número da família (coabitação se maior que 1)		Se (V6204 > 3) E (V5020 > 1)	3.2
	V4002 – Tipo de espécie(13 - Apartamento)		Se (V6204 > 3) E (V4002 = 13)	3.3
	V0201 – Condição de Ocupação (Todas, exceto: 01- Próprio já pago; 02- Próprio ainda pagando)		Se (V6204 > 3) E (V0201 ≠ 01 OU V0201 ≠02)	3.4
4. Segurança jurídica	Não há variáveis representativas desta dimensão			-
5. Segurança ambiental	Não há variáveis representativas desta dimensão			-
6. Infraestrutura e serviços públicos	V0207 – Esgotamento sanitário, tipo	1 – Rede geral de esgoto ou pluvial	3 – Fossa rudimentar	6.1
			4 – Vala	
		2 – Fossa séptica	5 – Rio, lago ou mar	
			6 – Outro	
	V0208 – Abastecimento de água, forma	01 - Rede geral de distribuição	02 - Poço ou nascente na propriedade*	6.2
			03 - Poço ou nascente fora da propriedade	
			04 - Carro pipa*	
			05 - Água da chuva	

Dimensão	Variáveis do Censo 2010	Condição Adequada	Condição Inadequada	Código
			armazenada em cisterna	
			06 - Água da chuva armazenada de outra forma	
			07 - Rios, açudes, lagos e igarapés	
	V0209 – Abastecimento de água, canalização	1 – Sim, em pelo menos um cômodo	2 – Sim, só na propriedade ou terreno	6.3
			3 - Não	
	V0210 – Lixo, destino	1 - Coletado diretamente por serviço de limpeza	3 - Queimado (na propriedade)	6.4
			4 - Enterrado (na propriedade)	
		2 - Coletado diretamente por serviço de limpeza	5 - Jogado em terreno baldio ou logradouro	
			6 - Jogado em rio, lago ou mar	
			7 - Tem outro destino	
V0211 – Energia elétrica, existência	1 - Sim, de companhia distribuidora	3 - Não existe energia elétrica	6.5	
	2 - Sim, de outras fontes			
7. Localização e acessibilidade	V0662 – Qual o tempo habitual gasto de deslocamento de sua casa até o trabalho	1 - Até 05 minutos	5 - Mais de duas horas	7.1
		2 - De 06 minutos até meia hora		
		3 - Mais de meia hora até uma hora		
		4 - Mais de uma hora até duas horas*		

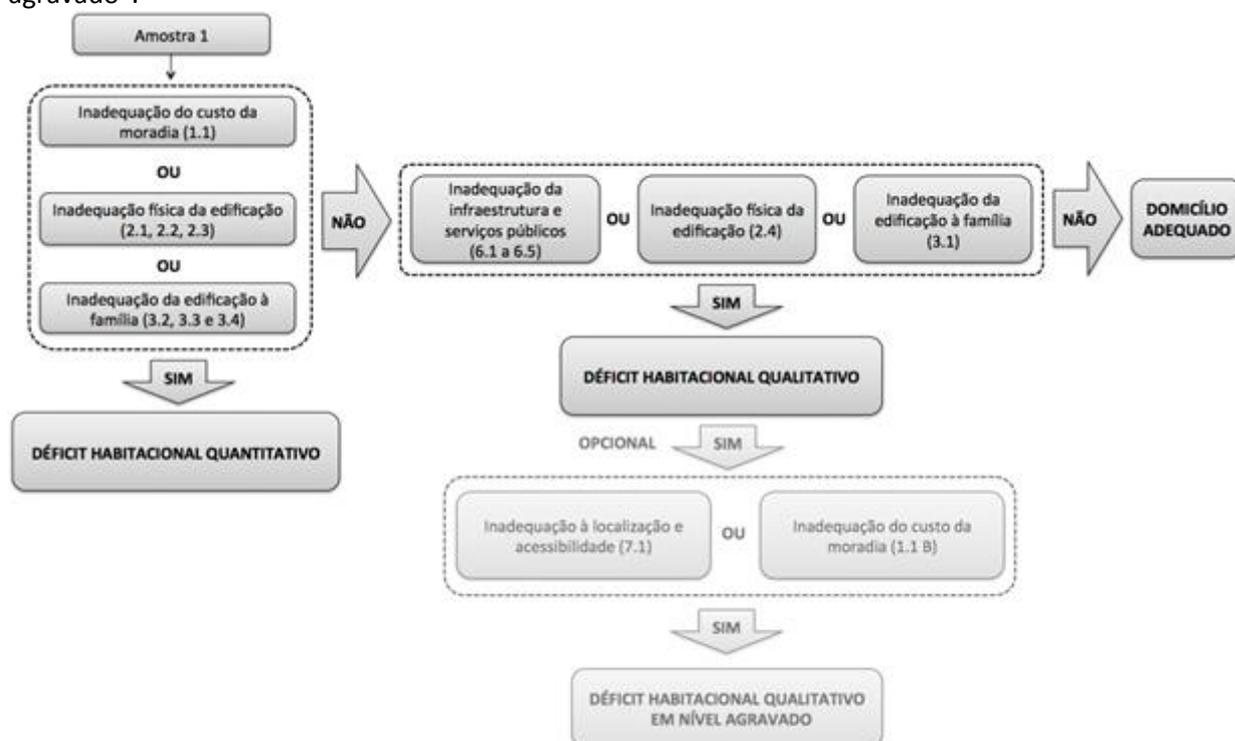
* Depende da região analisada.

Fonte: elaboração própria.

Considerando as inadequações observadas a partir das variáveis apresentadas no Quadro 1.1, os domicílios podem ser enquadrados em três níveis distintos: **déficit habitacional quantitativo** e mais **duas categorias de déficit habitacional qualitativo**, agravado ou não agravado. A Figura 1.2 ilustra o processo de caracterização dos domicílios em cada uma dessas classes. A vantagem desse sistema de agrupamento de inadequações é a possibilidade de somá-las sem incorrer no risco de múltiplas contagens.

A separação em três níveis foi pensada de acordo com o tipo de ação de resposta. No primeiro nível, o **déficit habitacional quantitativo** diz respeito à necessidade de construção ou aquisição de novas unidades habitacionais. No segundo, o "déficit habitacional qualitativo" demanda ações locais voltadas à melhoria das moradias e regularização fundiária. Já o subgrupo de déficit qualitativo definido no terceiro nível, denominado "déficit qualitativo em nível agravado", é um detalhamento opcional e diz respeito a inadequações mais relacionadas às questões de mercado e mobilidade. Seu devido equacionamento exigirá, muitas vezes, um planejamento regional e novas formas de pensar a cidade (demandando, em última instância, uma discussão mais ampla, cujo elemento central seja o modelo de desenvolvimento urbano vigente no país).

Figura 1. 2 - Procedimentos para a definição operacional dos conceitos de "déficit habitacional quantitativo", "déficit habitacional qualitativo" e "déficit habitacional qualitativo em nível agravado".



Fonte: elaboração própria.

Para a estimativa do **déficit habitacional quantitativo** a partir dos microdados do censo, são considerados:

- **Custo da moradia** (código 1.1 do Quadro 1.1)– São contabilizadas as situações em que o valor do aluguel supera um terço do rendimento de famílias de baixa renda (até três salários-mínimos).
- **Adequação física da edificação** (códigos 2.1, 2.2 e 2.3 do Quadro 1.1) – São consideradas as edificações em situação de precariedade quanto à espécie (domicílios improvisados), ao tipo (por exemplo, cortiços, tendas e barracas) e quanto ao material (taipa não revestida, madeira aproveitada etc.).
- **Adequação da edificação à família** (códigos 3.2, 3.3 e 3.4 do Quadro 1.2.1) – São incluídos os domicílios com: (i) alta densidade de morador por dormitório (mais que três moradores) associada à coabitação (dois ou mais famílias conviventes) ou (ii) alta densidade de morador por dormitório associada à impossibilidade ou dificuldade de intervenção de ampliação (como é o caso dos domicílios do tipo apartamento e domicílios que não são próprios).

Para a estimativa do **déficit habitacional qualitativo**, excluem-se, inicialmente, as amostras consideradas como déficit quantitativo. Desse modo, não haverá risco de múltipla contagem caso sejam somadas todas as deficiências para a obtenção de um número total de domicílios em condição inadequada. Feito isso, observam-se as seguintes dimensões:

- **Infraestrutura e serviços públicos** (códigos 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 do Quadro 1.1). Inclui a precariedade quanto ao tipo de esgotamento sanitário, forma e canalização do abastecimento de água, destino do lixo e existência de energia elétrica.
- **Adequação física da edificação** (código 2.4 do Quadro 1.1). Inclui as edificações sem sanitário ou buraco para dejetos, visto que se trata de uma inadequação passível de atendimento por intermédio de intervenção pontual.
- **Adequação da edificação à família** (código 3.1 do Quadro 1.1). São considerados os domicílios com alta densidade de morador por dormitório, quando não associados à coabitação e com possibilidade de intervenção de melhoria da edificação.

Como um subgrupo dos domicílios classificados como déficit habitacional qualitativo, optou-se por identificar um conjunto de domicílios **em nível agravado**. Isto é, domicílios que acumulam, para

além das inadequações que caracterizam o déficit habitacional qualitativo, problemas relacionados à dimensão do custo da moradia (1.1, porém sem a restrição salarial de até três salários-mínimos, motivo pelo qual atribui-se o código 1.1 B a essa inadequação) e quanto à localização e acessibilidade (7.1). Esta última foi representada pelo tempo de deslocamento da casa para o trabalho superior a duas horas. Nesse diagnóstico, esse subgrupo de inadequações foi considerado como opcional e apresentado separadamente.

Os resultados das estimativas de cada dimensão de inadequação e do déficit habitacional quantitativo e qualitativo para os municípios da Região do Grande ABC são apresentados nas próximas Seções. Para permitir diferentes tipos de análises, são disponibilizados tanto os dados absolutos (contagem total de domicílios inadequados por município) quanto os dados relativos (relação entre o montante geral de domicílios inadequados e o número total de domicílios de cada município).

Para o presente Relatório, os apontamentos realizados seguem uma mesma estrutura: (i) exposição dos dados de inadequação habitacional da Região do Grande ABC referentes a cada uma das dimensões investigadas e (ii) identificação dos municípios que apresentam os maiores e menores problemas quanto à referida inadequação.

1.2.1 Dimensão de adequação ao custo da moradia

De acordo com a estimativa realizada sobre os microdados do Censo Demográfico de 2010, a Região do Grande ABC apresenta **41.308 domicílios** com famílias de baixa renda (até três salários-mínimos) que comprometem mais de um terço de seu rendimento com o pagamento de aluguel, o que corresponde a **5,1% do total de domicílios** (Tabela 1.1).

Dentre os municípios da Região, aqueles que apresentam as maiores porcentagens de domicílios com inadequação nessa dimensão são Diadema (7,9%) e São Caetano do Sul (6,9%). Por sua vez, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Santo André são os municípios que menos sofrem com essa questão - 3,8%, 4,1% e 4,1%, respectivamente.

Tabela 1. 1 - Adequação quando ao custo de moradia dos municípios da Região do Grande ABC.

Município	Custo Adequado	Custo Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	108.140 (91,8%)	9.288 (7,9%)	412 (0,3%)	117.839 (100%)
Mauá	119.869 (94,2%)	5.584 (4,4%)	1.780 (1,4%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	32.404 (95%)	1.415 (4,1%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	12.706 (95,1%)	509 (3,8%)	139 (1%)	13.354 (100%)
Santo André	207.272 (95,4%)	8.983 (4,1%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	227.388 (93,8%)	11.991 (4,9%)	3.134 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	46.979 (91,7%)	3.539 (6,9%)	711 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	754.758 (93,9%)	41.308 (5,1%)	7.556 (0,9%)	803.622 (100%)

* Domicílios com rendimento de até três salários-mínimos e custo excessivo com aluguel (superior a 30% da renda).

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

1.2.2 Dimensão de adequação física da edificação

Segundo o IBGE (2012), domicílio é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas. O conceito de habitação urbana apropriada, digna, segura e confortável pode ser diferente em cada região, mas é certo que algumas características podem definir de forma muito ampla a adequação de um domicílio quanto à proteção contra intempéries, salubridade, privacidade e segurança de seus moradores.

É considerado inadequado o **domicílio improvisado**, ou seja, localizado em edificação (i) que não tinha dependência destinada exclusivamente à moradia ou (ii) que, de alguma forma, era inadequado para a habitação e na data de referência estava ocupada por morador (IBGE, 2012). Por exemplo: prédio em construção, tenda, barraca, vagão, trailer, gruta, cocheira, paiol etc. Também é considerado inadequado o domicílio que apresenta problemas relacionados ao tipo de material predominante nas paredes externas e à existência de sanitário, de uso exclusivo ou não dos moradores.

Na Região do Grande ABC, foram identificados apenas **297 domicílios particulares improvisados** ocupados (Tabela 1.2), o que representa uma porcentagem quase nula do total dos domicílios.

Tabela 1. 2 - Adequação Física da Edificação: Espécie de domicílio.

Município	Espécie de Domicílio Adequada	Espécie de Domicílio Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	117.810 (100%)	29 (0%)	0 (0%)	117.839 (100%)
Mauá	127.178 (100%)	54 (0%)	0 (0%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	34.100 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.332 (99,8%)	22 (0,2%)	0 (0%)	13.354 (100%)
Santo André	217.267 (100%)	88 (0%)	0 (0%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	242.438 (100%)	75 (0%)	0 (0%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	51.200 (99,9%)	29 (0,1%)	0 (0%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	803.325 (100%)	297 (0%)	0 (0%)	803.622 (100%)

* Domicílios particulares improvisados ocupados.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Em relação ao **tipo de espécie da moradia** (Tabela 1.3), foram identificados **15.404 domicílios inadequados** (habitação em casa de cômodo, cortiço, tenda ou barraca, dentro de estabelecimento não destinado à moradia etc.), o que corresponde a 1,9% dos domicílios. O Município de São Caetano do Sul apresenta o maior percentual da Região (2,9%), em função da existência de cortiços, seguido por São Bernardo do Campo (2,5%). No extremo oposto, Diadema e Santo André destacam-se pelos menores valores relativos, com 1,3% e 1,4%, respectivamente.

Um dos itens que compõe essa variável, “habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco”, permite, no caso da Região do Grande ABC, a identificação dos cortiços. Do total de domicílios inadequados quanto ao tipo de espécie de moradia, 7.551 (0,9% do total de domicílios da Região) são cortiços. São Caetano do Sul (766 domicílios), São Bernardo do Campo (2.910

domicílios) e Ribeirão Pires (370 domicílios) são os municípios que apresentam, frente ao próprio parque habitacional, as maiores porcentagens para esse quesito, com 1,5%, 1,2% e 1,1%, respectivamente. Em seguida, tem-se Santo André (1.960 domicílios) e Diadema (1.072), com a mesma porcentagem: 0,9%. Rio Grande da Serra (89 domicílios) e Mauá (383 domicílios) apresentam os menores percentuais, com 0,7% e 0,3% de seus domicílios nessa condição, respectivamente.

Tabela 1. 3 - Adequação física da edificação: tipo de espécie.

Município	Tipo de Espécie Adequado	Tipo de Espécie Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	116.296 (98,7%)	1.543 (1,3%)	0 (0%)	117.839 (100%)
Mauá	124.986 (98,2%)	2.246 (1,8%)	0 (0%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	33.449 (98,1%)	651 (1,9%)	0 (0%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.096 (98,1%)	258 (1,9%)	0 (0%)	13.354 (100%)
Santo André	214.295 (98,6%)	3.060 (1,4%)	0 (0%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	236.374 (97,5%)	6.139 (2,5%)	0 (0%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	49.722 (97,1%)	1.507 (2,9%)	0 (0%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	788.218 (98,1%)	15.404 (1,9%)	0 (0%)	803.622 (100%)

* Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco; tenda ou barraca; dentro de espaço não destinado à moradia; outro (vagão, trailer, gruta etc.).

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Quanto ao **material predominante nas paredes externas dos domicílios** (Tabela 1.4), **7.763 domicílios** apresentaram inadequação (**1% do total de domicílios do Grande ABC**). Com percentuais superiores à média da Região estão os Municípios de Santo André (1,3%) e São Bernardo do Campo (1,1%). São Caetano do Sul (0,1%) e Ribeirão Pires (0,3%) são os municípios que apresentam os menores valores de inadequação para essa variável.

Tabela 1. 4 - Adequação física da edificação: material predominante nas paredes externas.

Município	Material Adequado	Material Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	116.367 (98,8%)	1.001 (0,9%)	471 (0,3%)	117.839 (100%)
Mauá	124.234 (97,6%)	1.135 (0,9%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	33.727 (98,9%)	92 (0,3%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.106 (98,1%)	79 (0,6%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	213.469 (98,2%)	2.786 (1,3%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	236.637 (97,6%)	2.647 (1,1%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.466 (98,5%)	23 (0,1%)	740 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	788.006 (98%)	7.763 (1%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios com paredes externas de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha, outro material ou sem parede.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Ainda em relação à adequação física da edificação, **650 domicílios** da Região do Grande ABC não apresentam **sanitário ou buraco para dejeções**³⁴ (**0,1% do total**, Tabela 1.5). Embora com um valor baixo, Rio Grande da Serra (0,4%) é o único município que se apresenta acima da porcentagem encontrada para a Região (0,1%).

³ Para o cômputo desta variável, assumiu-se que todo domicílio particular permanente ocupado possui banheiro.

⁴ Esta é a única variável da dimensão Adequação Física da Edificação que não compõe o Déficit Básico, conforme pode ser visto na Figura 1.2.

Tabela 1. 5 - Adequação Física da Edificação: Existência de sanitário ou buraco para dejeções.

Município	Sanitário Adequado	Sanitário Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	117.232 (99,5%)	136 (0,1%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	125.292 (98,5%)	77 (0,1%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	33.819 (99,2%)	0 (0%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.137 (98,4%)	48 (0,4%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	216.081 (99,4%)	174 (0,1%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	239.135 (98,6%)	149 (0,1%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.422 (98,4%)	66 (0,1%)	740 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	795.119 (98,9%)	650 (0,1%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios sem sanitário ou buraco para dejeções.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

1.2.3 Dimensão de adequação da edificação à família

O domicílio é inadequado em relação à família quando há densidade excessiva nos dormitórios ou famílias que coabitam por falta de opção. Observando os dados da Tabela 1.6, **56.894 domicílios** da Região do Grande ABC apresentam **densidade excessiva**, ou seja, mais de três moradores por dormitório (**7,1% do total da Região**). Essa situação é particularmente acentuada nos Municípios de Diadema (10,6%), Rio Grande da Serra (10%) e Mauá (9,3%). Por sua vez, São Caetano do Sul e Santo André são os municípios que apresentam os menores percentuais de domicílios com esse tipo de inadequação, com 3,6% e 5,8%, respectivamente.

Tabela 1. 6 - Adequação da Edificação à Família: Densidade de Morador por Dormitório.

Município	Densidade Adequada	Densidade Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	104.890 (89%)	12.478 (10,6%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	113.496 (89,2%)	11.873 (9,3%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	31.527 (92,5%)	2.292 (6,7%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	11.850 (88,7%)	1.336 (10%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	203.629 (93,7%)	12.625 (5,8%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	224.856 (92,7%)	14.428 (5,9%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	48.628 (94,9%)	1.861 (3,6%)	740 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	738.875 (91,9%)	56.894 (7,1%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios com mais de três moradores por dormitório.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

O total dos domicílios apresentado na Tabela 1.6 engloba tanto situações classificadas neste diagnóstico como déficit quantitativo, quanto déficit qualitativo, dependendo da associação com variáveis relacionadas à coabitação, tipo de edificação (casa, apartamento etc.) e condição de moradia (próprio, alugado etc.).

A **coabitação** por falta de opção - quando os indivíduos são privados de constituírem domicílio independente por falta de recursos - representa uma dimensão da inadequação de difícil observação. Em muitos casos, a coabitação de duas ou mais famílias em um mesmo domicílio pode estar associada a razões afetivas ou a demandas de cuidado e auxílio, ou seja, a coabitação pode estar atrelada a uma estrutura de proteção social e bem-estar que transcende razões simplesmente econômicas (OLIVEIRA et al., 2010). Para fins deste diagnóstico, portanto, a coabitação é contabilizada como déficit quantitativo apenas quando associada à densidade excessiva.

Os resultados apresentados na Tabela 1.7 revelam que dos 56.894 domicílios com densidade excessiva, **8.827 apresentam duas ou mais famílias conviventes** (ou seja, 15,5% do total de domicílios com densidade excessiva está associado à coabitação). Esse valor representa **1,1% do total de domicílios da Região**. Diadema e Mauá são os municípios que apresentam os maiores percentuais dessa inadequação, 1,5% e 1,3% do total de seus domicílios, respectivamente. São Caetano do Sul, por sua vez, é aquele que apresenta o menor percentual, 0,6%, seguido por Rio Grande da Serra, Santo André e São Bernardo do Campo, todos com 1,0%.

Tabela 1. 7 - Adequação da Edificação à Família: Densidade Excessiva + Coabitação.

Município	Dens.+Coab. Adequada	Dens.+Coab. Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	104.890 (89%)	1.818 (1,5%)	11.131 (9,5%)	117.839 (100%)
Mauá	113.496 (89,2%)	1.609 (1,3%)	12.127 (9,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	31.527 (92,5%)	368 (1,1%)	2.205 (6,5%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	11.850 (88,7%)	137 (1%)	1.368 (10,3%)	13.354 (100%)
Santo André	203.629 (93,7%)	2.156 (1%)	11.570 (5,3%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	224.856 (92,7%)	2.443 (1%)	15.214 (6,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	48.628 (94,9%)	296 (0,6%)	2.305 (4,5%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	738.875 (91,9%)	8.827 (1,1%)	55.920 (7,0%)	803.622 (100%)

* Domicílios com duas ou mais famílias conviventes e densidade superior a três moradores por dormitório.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Também é relevante observar as situações em que a densidade excessiva não pode ser assistida por reformas na edificação, o que neste diagnóstico foi contabilizado como déficit quantitativo. É o caso de **alta densidade em domicílios do tipo "apartamento"** (Tabela 1.8) e em **domicílios que não são identificados como "próprios"** (Tabela 1.9). Tais condições foram identificadas em **1.045 e 27.707 domicílios da Região do Grande ABC (0,1% e 3,4% do total de domicílios da Região)**, respectivamente.

Observando o caso da densidade excessiva associada aos domicílios não próprios, Diadema (5,4%) e Rio Grande da Serra (5,0%) são os municípios que apresentam os maiores percentuais de inadequação, enquanto São Bernardo do Campo (2,7%) e Santo André (2,8%) são aqueles que apresentam os menores percentuais.

Tabela 1. 8 - Adequação da edificação à família: densidade excessiva + apartamento.

Município	Dens.+Apart. Adequada	Dens.+Apart. Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	104.890 (89%)	195 (0,2%)	12.754 (10,8%)	117.839 (100%)
Mauá	113.496 (89,2%)	40 (0%)	13.696 (10,8%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	31.527 (92,5%)	0 (0%)	2.573 (7,5%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	11.850 (88,7%)	0 (0%)	1.504 (11,3%)	13.354 (100%)
Santo André	203.629 (93,7%)	213 (0,1%)	13.513 (6,2%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	224.856 (92,7%)	416 (0,2%)	17.241 (7,1%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	48.628 (94,9%)	181 (0,4%)	2.420 (4,7%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	738.875 (91,9%)	1.045 (0,1%)	63.702 (7,9%)	803.622 (100%)

* Domicílios do tipo apartamento com mais de três moradores por dormitório.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Tabela 1.9 - Adequação da edificação à família: densidade excessiva + domicílio que não é próprio.

Município	Dens.+ Não Próprio Adequada	Dens.+ Não Próprio Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	104.890 (89,0%)	6.420 (5,4%)	6.530 (5,6%)	117.839 (100%)
Mauá	113.496 (89,2%)	5.266 (4,1%)	8.470 (6,7%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	31.527 (92,5%)	1.085 (3,2%)	1.489 (4,3%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	11.850 (88,7%)	662 (5,0%)	843 (6,3%)	13.354 (100%)
Santo André	203.629 (93,7%)	6.149 (2,8%)	7.576 (3,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	224.856 (92,7%)	6.620 (2,7%)	11.037 (4,6%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	48.628 (94,9%)	1.504 (2,9%)	1.097 (2,1%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	738.875 (91,9%)	27.705 (3,5%)	37.042 (4,6%)	803.622 (100%)

* Domicílios com mais de três moradores por dormitório e que não são de propriedade de um dos moradores.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

1.2.4 Dimensão de adequação da infraestrutura e serviços públicos

Domicílios que não são servidos por esgotamento sanitário, abastecimento de água, rede de energia elétrica e coleta de lixo são considerados inadequados quanto à oferta de infraestrutura e de serviços públicos.

Na Região do Grande ABC, **46.216 domicílios (5,8% do total)** apresentam **condição inadequada de esgotamento sanitário** (fossa rudimentar, vala, rio ou lago) (Tabela 1.10). A situação é mais crítica no Município de Rio Grande da Serra, onde 22,3% de seus domicílios encontram-se nessa condição, seguido por Ribeirão Pires, com 4.650 domicílios sem esgotamento sanitário adequado (13,6%). Dos sete municípios, apenas São Caetano do Sul apresenta todos os domicílios em condição adequada de esgotamento.

Cabe salientar, no entanto, que os dados censitários apresentam uma limitação importante para a análise dessa dimensão: incluem, na mesma variável, o esgotamento sanitário do tipo "rede geral

de esgoto ou pluvial". Portanto, os diagnósticos de inadequação elaborados a partir de tais dados consideram, indevidamente, o esgotamento ligado à rede pluvial como sendo adequado. Além disso, o dado censitário não inclui informações sobre a existência de tratamento do esgoto coletado.

Tabela 1. 10 - Adequação da Infraestrutura e Serviços Públicos: Esgotamento Sanitário.

Município	Esgoto Adequado	Esgoto Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	114.677 (97,3%)	2.555 (2,2%)	607 (0,5%)	117.839 (100%)
Mauá	114.417 (89,9%)	10.875 (8,6%)	1.940 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	29.169 (85,5%)	4.650 (13,6%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	10.160 (76,1%)	2.978 (22,3%)	217 (1,6%)	13.354 (100%)
Santo André	209.126 (96,2%)	6.955 (3,2%)	1.274 (0,6%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	220.932 (91,1%)	18.203 (7,5%)	3.378 (1,4%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.422 (98,4%)	0 (0%)	807 (1,6%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	748.903 (93,2%)	46.216 (5,8%)	8.503 (1,1%)	803.622 (100%)

* Domicílios com esgotamento sanitário do tipo: fossa rudimentar; vala; rio, lago ou mar.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Em relação à **forma de abastecimento de água**, **13.526 domicílios** da Região do Grande ABC (**1,7%do total** de domicílios) apresentam inadequação, ou seja, as fontes de abastecimento são poço ou nascente, carro pipa ou água da chuva armazenada (Tabela 1.11). Novamente, os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra apresentam os maiores percentuais de inadequação (5,6% e 4,9%, respectivamente), enquanto São Caetano do Sul apresenta apenas 14 domicílios nessa condição (menos de 0,1%).

Quanto à **canalização do abastecimento de água** (Tabela 1.12), **22.371 domicílios** da Região (**2,8% do total**) não apresentam canalização em pelo menos um cômodo do domicílio, sendo Diadema (3,9%) e São Bernardo do Campo (3,4%) os municípios que apresentam o maior número de

domicílios com esse tipo de inadequação. Santo André e São Caetano do Sul, por sua vez, apresentam os menores valores, com 1,5% e 1,7% dos domicílios inadequados.

Tabela 1. 11 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: forma de abastecimento de água.

Município	Forma Água Adequada	Forma Água Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	116.838 (99,2%)	530 (0,4%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	124.454 (97,8%)	915 (0,7%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	31.922 (93,6%)	1.897 (5,6%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	12.529 (93,8%)	656 (4,9%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	211.488 (97,3%)	4.767 (2,2%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	234.537 (96,7%)	4.747 (2%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.474 (98,5%)	14 (0%)	740 (1,5%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	782.243 (97,3%)	13.526 (1,7%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios cujo abastecimento de água não se dá através de uma rede geral de distribuição.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Tabela 1. 12 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: canalização do abastecimento de água.

Município	Canalização Adequada	Canalização Inadequada*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	112.817 (95,7%)	4.550 (3,9%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	121.199 (95,3%)	4.170 (3,3%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	32.813 (96,2%)	1.006 (3%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	12.922 (96,8%)	263 (2%)	169 (1,2%)	13.354 (100%)
Santo André	212.887 (97,9%)	3.368 (1,6%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	231.147 (95,3%)	8.137 (3,4%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	49.611 (96,8%)	878 (1,7%)	740 (1,5%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	773.397 (96,2%)	22.371 (2,8%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios que não apresentam canalização para o abastecimento de água ou apresentam apenas na propriedade ou terreno.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Considerando o **destino do lixo** (Tabela 1.13), **1.790 domicílios** da Região do Grande ABC (**0,2% do total**) encontram-se em condição de inadequação, ou seja, não possuem lixo coletado por serviço de limpeza (seja direta ou indiretamente, com uso de caçambas, por exemplo). Dos quatro municípios que estão acima da média da Região, Rio Grande da Serra (1,1%) e Ribeirão Pires (0,7%) são aqueles que apresentam os maiores valores relativos a essa inadequação, enquanto em São Caetano do Sul não houve registro deste tipo de inadequação - ou seja, todos os domicílios possuem acesso a serviço de coleta de lixo.

Tabela 1. 13 - Adequação da Infraestrutura e Serviços Públicos: Destino do Lixo.

Município	Destino Lixo Adequado	Destino Lixo Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	116.900 (99,2%)	468 (0,4%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	125.102 (98,3%)	267 (0,2%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	33.578 (98,5%)	241 (0,7%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.033 (97,6%)	152 (1,1%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	216.057 (99,4%)	198 (0,1%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	238.820 (98,5%)	464 (0,2%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.489 (98,6%)	0 (0%)	740 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	793.979 (98,8%)	1.790 (0,2%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios cujo lixo é queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro, rio ou lago; ou tem outro destino.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

A inexistência de **energia elétrica** também não representa um grave problema na Região, visto que apenas **253 domicílios (menos de 0,1% do total)** apresentam essa inadequação (Tabela 1.14). No entanto, cabe enfatizar que tal variável restringe-se à existência ou não de energia elétrica nos domicílios, sem identificar casos de precariedade e clandestinidade da ligação.

Tabela 1. 14 - Adequação da infraestrutura e serviços públicos: energia elétrica.

Município	Energia Adequado	Energia Inadequado*	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	117.361 (99,6%)	7 (0%)	471 (0,4%)	117.839 (100%)
Mauá	125.271 (98,5%)	98 (0,1%)	1.863 (1,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	33.819 (99,2%)	0 (0%)	281 (0,8%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	13.147 (98,4%)	38 (0,3%)	169 (1,3%)	13.354 (100%)
Santo André	216.186 (99,5%)	69 (0%)	1.100 (0,5%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	239.243 (98,7%)	41 (0%)	3.229 (1,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	50.489 (98,6%)	0 (0%)	740 (1,4%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	795.515 (99%)	253 (0%)	7.853 (1%)	803.622 (100%)

* Domicílios sem energia elétrica.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

1.2.5 Dimensão de adequação da localização e acessibilidade

A dimensão de adequação da localização e acessibilidade é ampla e, em boa medida, subjetiva, mas de grande importância na avaliação de adequação das moradias. Com os dados do Censo Demográfico 2010 é possível classificar como inadequados os domicílios cujo responsável dispenda mais do que duas horas no deslocamento para o trabalho. Trata-se de uma realidade inerente a muitos residentes da Região, que atinge inclusive responsáveis de renda superior. Por essa razão, optou-se por apresentar na Tabela 1.15 apenas os domicílios que já apresentam alguma outra inadequação habitacional (independente de sua classificação como déficit quantitativo ou qualitativo).

De acordo com os dados captados, **3.432 domicílios (0,4% do total)** na Região do Grande ABC poderiam ser enquadrados como **em situação agravada**. Tal condição é mais frequente no Município de Rio Grande da Serra (1,1% dos domicílios) e menos em São Caetano do Sul (0% dos domicílios). É importante enfatizar, no entanto, a provável subestimação desses números, dada a

ausência de informação para muitos domicílios (“Sem dados”, Tabela 1.15)⁵. É relevante salientar que a definição do tempo de deslocamento considerado como inadequado é determinante. Para exemplificar o exposto, se o limiar de inadequação para o trajeto domicílio-trabalho deixasse de ser “mais de duas horas” e passasse a ser “mais de uma hora”, o número de domicílios em situação agravada saltaria para 19.234, com Mauá (5.488 domicílios) e São Bernardo do Campo (5.616 domicílios) somando os maiores números de domicílios nessa condição.

Tabela 1. 15 - Adequação de localização e acessibilidade: tempo de deslocamento casa-trabalho + outra inadequação habitacional.

Município	Deslocamento Casa-Trabalho Adequado	Deslocamento Casa-Trabalho Inadequado	Sem Dados	Total de Domicílios
Diadema	62.970 (53,4%)	383 (0,3%)	54.486 (46,2%)	117.839 (100%)
Mauá	66.647 (52,4%)	1.089 (0,9%)	59.495 (46,8%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	16.361 (48%)	203 (0,6%)	17.536 (51,4%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	7.395 (55,4%)	147 (1,1%)	5.812 (43,5%)	13.354 (100%)
Santo André	106.810 (49,1%)	527 (0,2%)	110.019 (50,6%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	119.537 (49,3%)	1.072 (0,4%)	121.904 (50,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	24.155 (47,2%)	10 (0%)	27.064 (52,8%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	403.875 (50,3%)	3.432 (0,4%)	396.315 (49,3%)	803.622 (100%)

* Responsáveis por domicílio com tempo habitual gasto de deslocamento de sua casa até o trabalho superior a duas horas. Só foram contabilizados os responsáveis por domicílios que apresentam alguma outra inadequação habitacional.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

⁵ O alto número de registros sem dados pode estar atrelado ao fato de que o IBGE não enquadrou os casos que envolviam, dentre outros: (i) pessoas que não trabalhavam ganhando dinheiro, produtos, mercadorias e benefícios, (ii) pessoas que não tinham trabalho remunerado do qual estava afastado; (iii) pessoas que trabalhavam com plantação, criação de animais ou pesca apenas para subsistência dos moradores-, etc.

1.2.6 Classificação de domicílios: déficit habitacional quantitativo, qualitativo e qualitativo em nível agravado.

Seguindo a metodologia apresentada na Seção 1.2 e sumarizada na Figura 1.2, cada domicílio foi classificado como “déficit quantitativo”, “déficit qualitativo” ou “adequado”. Como pode ser observado na Tabela 1.16, que apresenta os resultados do déficit quantitativo e qualitativo segundo a abordagem domiciliar para os Municípios da Região do Grande ABC, foram identificados **168.159 domicílios (20,9%)** em condição de inadequação (déficit total). Desses, **89.961 (11,2%)** foram classificados como déficit quantitativo e **78.198 (9,7%)** como déficit qualitativo.

Do ponto de vista absoluto, São Bernardo do Campo e Santo André, municípios com o maior número de domicílios e população, possuem o maior déficit habitacional total (53.560 e 33.447, respectivamente). Entretanto, observando a relação entre o número total de domicílios e o déficit habitacional, os municípios que apresentam os maiores percentuais de domicílios classificados como déficit habitacional (somados os componentes quantitativo e qualitativo) são Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Mauá, com 36,6%, 27,3% e 24,9% do total de seus domicílios nessa condição, respectivamente.

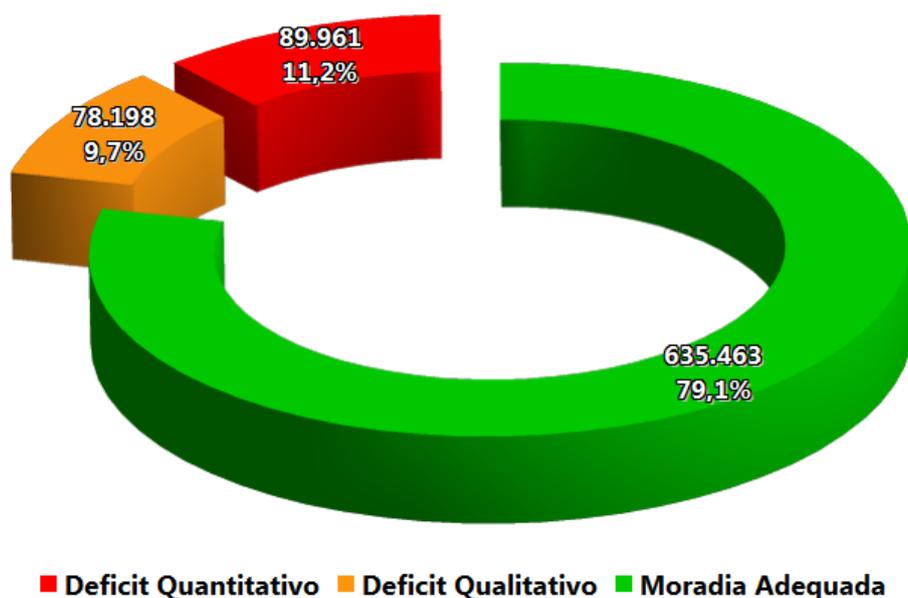
Em relação aos dois componentes do déficit habitacional, frente ao parque habitacional de cada município, aqueles que possuem os maiores percentuais de déficit quantitativo são Diadema (15,1%), São Caetano do Sul (12,2%) e Rio Grande da Serra (11,6%). Já os municípios que apresentam os menores percentuais de déficit quantitativo da Região são Santo André e Ribeirão Pires, com 9,2% e 9,7% de seus domicílios nessa condição, respectivamente. Em relação ao déficit qualitativo, os municípios com maior percentual de domicílios inadequados são Rio Grande da Serra (25%), Ribeirão Pires (17,6%) e Mauá (13,5%). Por sua vez, São Caetano do Sul e Santo André são os municípios que possuem os menores valores relativos frente a seus próprios parques habitacionais, 1,9% e 6,2%, respectivamente. Os Gráficos 1.1 e 1.2 ilustram o quadro para a Região do Grande ABC e para os municípios.

Tabela 1. 16 - Déficit habitacional quantitativo, qualitativo e total (quantitativo + qualitativo).

Município	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quant. + Qual.)	Total de Domicílios
Diadema	17.749 (15,1%)	10.245 (8,7%)	27.994 (23,8%)	117.839 (100%)
Mauá	14.557 (11,4%)	17.170 (13,5%)	31.727 (24,9%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	3.295 (9,7%)	6.003 (17,6%)	9.298 (27,3%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	1.548 (11,6%)	3.333 (25%)	4.881 (36,6%)	13.354 (100%)
Santo André	20.079 (9,2%)	13.398 (6,2%)	33.477 (15,4%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	26.491 (10,9%)	27.069 (11,2%)	53.560 (22,1%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	6.242 (12,2%)	980 (1,9%)	7.222 (14,1%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	89.961 (11,2%)	78.198 (9,7%)	168.159 (20,9%)	803.622 (100%)

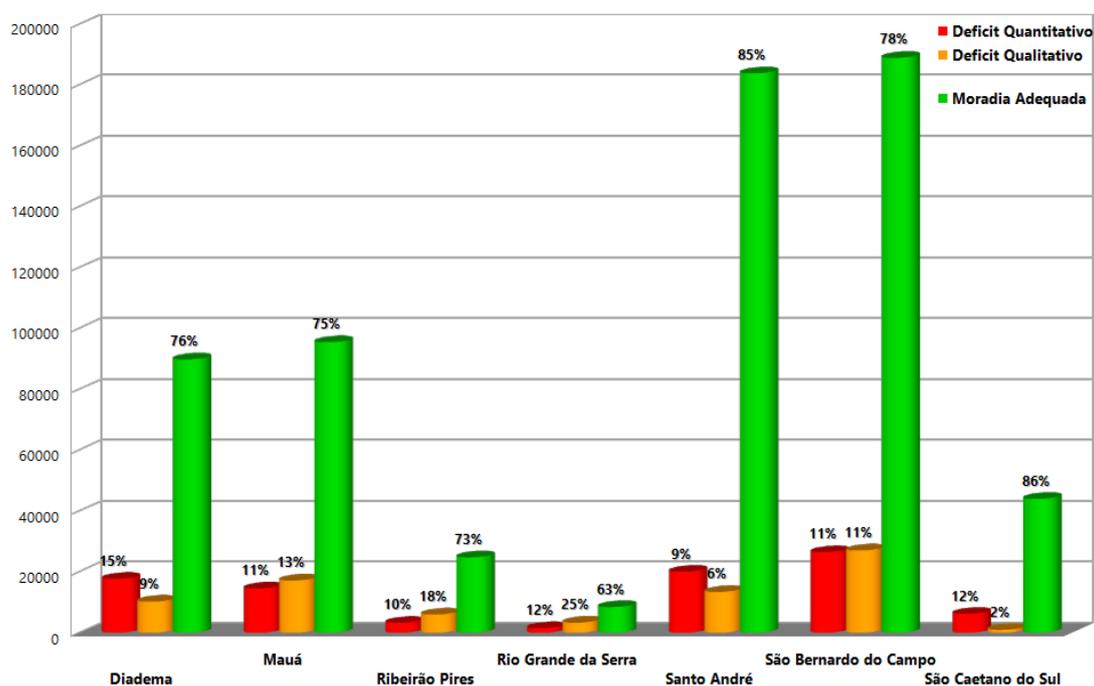
Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Gráfico 1. 1 - Condição da moradia na Região do Grande ABC de acordo com a abordagem domiciliar (Déficit Habitacional e Moradia Adequada).



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Gráfico 1. 2 - Condição da moradia na Região do Grande ABC de acordo com a abordagem domiciliar (Déficit Habitacional e Moradia Adequada por município).



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Do total de 78.197 domicílios classificados como “déficit qualitativo”, 2.272 foram caracterizados como pertencentes ao subgrupo denominado “**déficit qualitativo agravado**” (Tabela 1.17). Esse subgrupo corresponde aos domicílios classificados como déficit qualitativo que acumulam, ainda, inadequações referentes ao custo do aluguel (superior a 30% da renda do domicílio) ou ao tempo de deslocamento casa-trabalho (Tabela 1.17). A respeito do comportamento de cada uma das componentes desse agravamento, apenas 188 (8,3%) domicílios apresentam elevado custo de moradia, ao passo que 2085 (91,7%) possuem responsáveis cujo tempo de deslocamento casa-trabalho é superior a duas horas.

Tabela 1. 17 - Inadequação em nível agravado: somente custo da moradia; somente tempo de deslocamento casa-trabalho; custo da moradia ou tempo de deslocamento casa-trabalho.

Município	Inadequação Agravada (Só Custo)	Inadequação Agravada (Só Deslocamento)	Inadequação Agravada (Custo + Deslocamento)	Total de Domicílios
Diadema	7 (0%)	120 (0,1%)	127 (0,1%)	117.839 (100%)
Mauá	18 (0%)	716 (0,6%)	734 (0,6%)	12.7232 (100%)
Ribeirão Pires	12 (0%)	173 (0,5%)	185 (0,5%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	0 (0%)	83 (0,6%)	83 (0,6%)	13.354 (100%)
Santo André	38 (0%)	297 (0,1%)	336 (0,2%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo*	81 (0%)	677 (0,3%)	757 (0,3%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	13 (0%)	0 (0%)	13 (0%)	512.29 (100%)
Região do Grande ABC *	169 (0%)	2.066 (0,3%)	2.235 (0,3%)	803.622 (100%)

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

As tabelas 1.18 e 1.19 foram elaboradas com o intuito de fornecer, para cada município, uma visão sintética quanto às inadequações consideradas na estimativa do déficit quantitativo e qualitativo.

Tabela 1. 18 - Tabela Síntese: inadequações e composição do déficit quantitativo.

DÉFICIT QUANTITATIVO – INADEQUAÇÕES									
Município	Custo da Moradia	Inadequação Física da Edificação			Inadequação da Edificação à Família			Déficit Quantitativo	Total de Domicílios
		Espécie de Domicílio	Tipo de Espécie de Domicílio	Material do Domicílio	Densidade Excessiva + Coabitância	Densidade Excessiva + Apartamento	Densidade Excessiva + Não Próprio		
Diadema	9.288 (7,9%)	29 (0%)	1.543 (1,3%)	1.001 (0,8%)	1.818 (1,5%)	195 (0,2%)	6.420 (5,5%)	17.749 (15,1%)	117.839 (100%)
Mauá	5.584 (4,4%)	54 (0%)	2.246 (1,8%)	1.135 (0,9%)	1.609 (1,3%)	40 (0%)	5.266 (4,1%)	14.557 (11,4%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	1.415 (4,1%)	0 (0%)	651 (1,9%)	92 (0,3%)	368 (1,1%)	0 (0%)	1.085 (3,2%)	3.295 (9,7%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	509 (3,8%)	22 (0,2%)	258 (1,9%)	79 (0,6%)	137 (1%)	0 (0%)	662 (5,0%)	1.548 (11,6%)	13.354 (100%)
Santo André	8.983 (4,1%)	88 (0%)	3.060 (1,4%)	2.786 (1,3%)	2.156 (1%)	213 (0,1%)	6.149 (2,8%)	20.079 (9,2%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	11.991 (4,9%)	75 (0%)	6.139 (2,5%)	2.647 (1,1%)	2.443 (1%)	416 (0,2%)	6.620 (2,7%)	26.491 (10,9%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	3.539 (6,9%)	29 (0,1%)	1.507 (2,9%)	23 (0,1%)	296 (0,6%)	181 (0,4%)	1.505 (2,9%)	6.242 (12,2%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	41.308 (5,1%)	297 (0%)	15.404 (1,9%)	7.763 (1%)	8.827 (1,1%)	1.045 (0,1%)	27.707 (3,4%)	89.961 (11,2%)	803.622 (100%)

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Tabela 1. 19 - Tabela Síntese: inadequações e composição do déficit qualitativo.

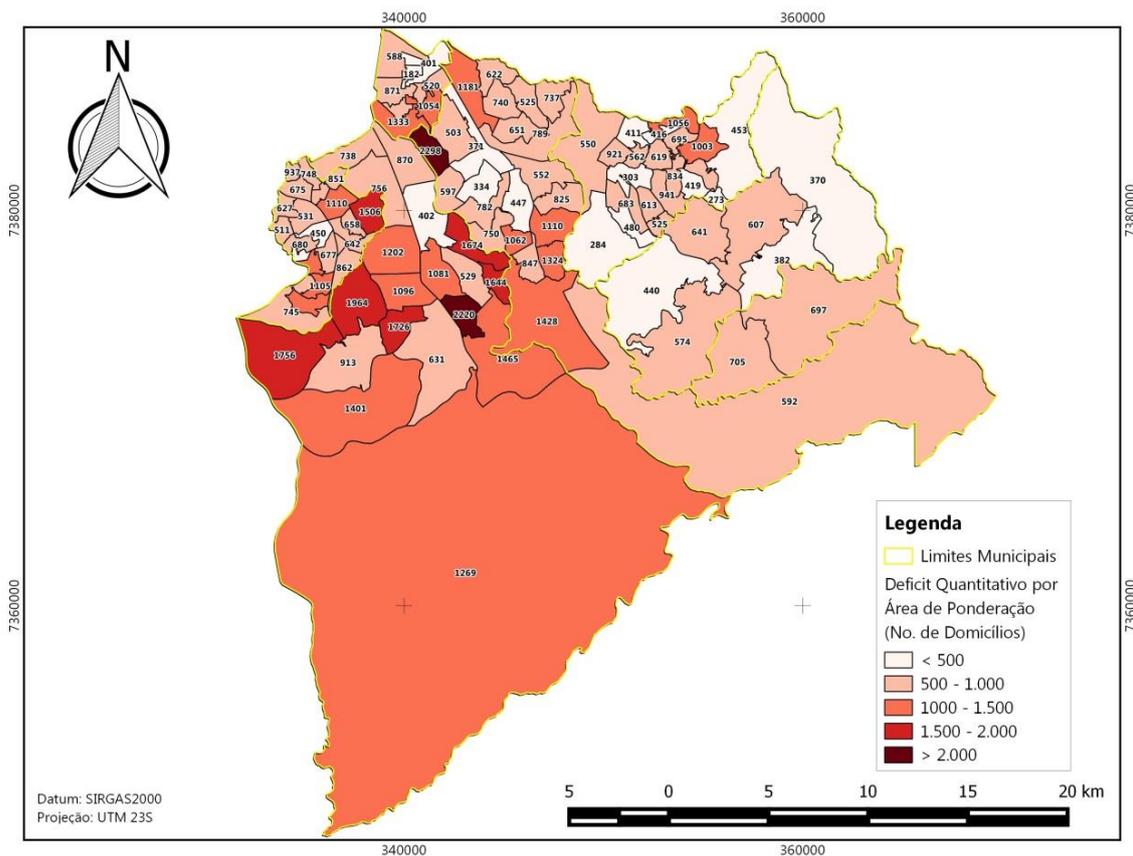
DÉFICIT QUALITATIVO – INADEQUAÇÕES									
Município	Existência Sanitário	Densidade Excessiva*	Inadequação quanto à Infraestrutura e Serviços Públicos					Déficit Qualitativo	Total de Domicílios
			Tipo Esgotamento	Abastecimento de Água - Forma	Canalização Água	Destino do Lixo	Energia Elétrica		
Diadema	136 (0,1%)	4.404 (3,7%)	2.555 (2,2%)	530 (0,4%)	4.550 (3,9%)	468 (0,4%)	7 (0%)	10.245 (8,7%)	117.839 (100%)
Mauá	77 (0,1%)	5.275 (4,1%)	10.875 (8,5%)	915 (0,7%)	4.170 (3,3%)	267 (0,2%)	98 (0,1%)	17.170 (13,5%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires	0 (0%)	928 (2,7%)	4.650 (13,6%)	1.897 (5,6%)	1.006 (3%)	241 (0,7%)	0 (0%)	6.003 (17,6%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra	48 (0,4%)	573 (4,3%)	2.978 (22,3%)	656 (4,9%)	263 (2%)	152 (1,1%)	38 (0,3%)	3.333 (25%)	13.354 (100%)
Santo André	174 (0,1%)	4.622 (2,1%)	6.955 (3,2%)	4.767 (2,2%)	3.368 (1,5%)	198 (0,1%)	69 (0%)	13.398 (6,2%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	149 (0,1%)	5.725 (2,4%)	18.203 (7,5%)	4.747 (2%)	8.137 (3,4%)	464 (0,2%)	41 (0%)	27.069 (11,2%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul	66 (0,1%)	202 (0,4%)	0 (0%)	14 (0%)	878 (1,7%)	0 (0%)	0 (0%)	980 (1,9%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	650 (0,1%)	21.730 (2,7%)	46.216 (5,8%)	13.526 (1,7%)	22.371 (2,8%)	1.790 (0,2%)	253 (0%)	78.198 (9,7%)	803.622 (100%)

* O cálculo desta variável exclui os três casos já computados no Déficit Quantitativo, ou seja, contabiliza todos os casos de densidade excessiva não associados (i) à coabitação, (ii) a apartamento, e, (iii) a domicílios não próprios

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

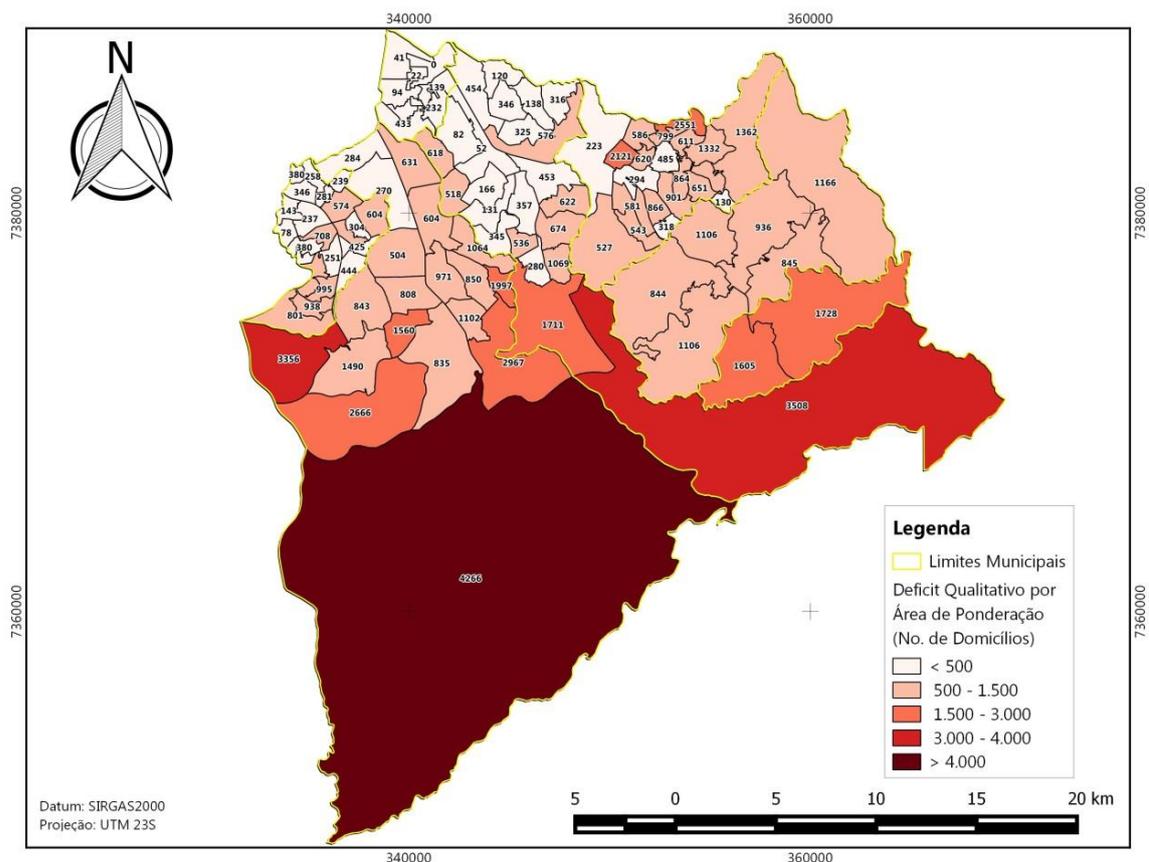
Complementando os dados fornecidos pelas tabelas, as Figuras 1.3 e 1.4 apresentam informações sobre a distribuição espacial do déficit quantitativo e qualitativo. Nessas figuras, que também se encontram em forma de apêndice (**Mapa 1.1 e Mapa 1.2**) as estimativas foram espacializadas por área de ponderação.

Figura 1. 3 - Estimativa do déficit quantitativo por área de ponderação.



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

Figura 1. 4 - Estimativa do déficit qualitativo por área de ponderação.



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2012).

1.3 Déficit habitacional: abordagem territorial

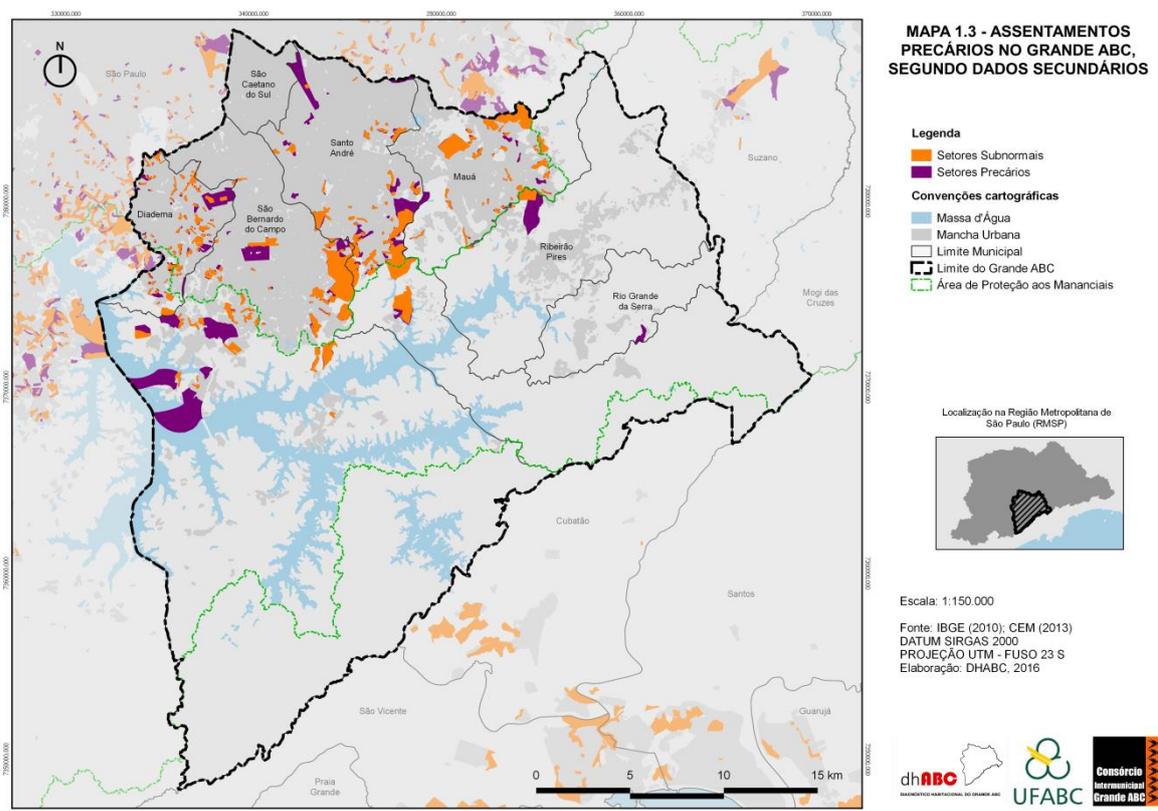
1.3.1 Assentamentos precários segundo dados do censo demográfico (Metodologia IBGE e CEM)

Esta Seção adota uma abordagem territorial para a estimativa do déficit habitacional. Baseia-se na identificação de assentamentos precários e quantificação dos domicílios neles contidos a partir dos dados do universo agregados por setores censitários (IBGE, 2011). Para a identificação dos assentamentos precários, foram levantados os setores censitários especiais de aglomerados subnormais, disponibilizados pelo IBGE, bem como os setores censitários classificados como precários conforme metodologia desenvolvida pelo Centro de Estudos da Metrópole - CEM (CEM e FUNDAP, 2013).

A Figura 1.5 traz os setores censitários da Região do Grande ABC classificados conforme sua condição de precariedade, sendo que os aglomerados subnormais são apresentados como "setores urbanos subnormais", enquanto os setores identificados como precários pelo CEM são

apresentados como "setores urbanos precários". No Apêndice de Mapas a mesma informação é apresentada em formato A3 para a Região do Grande ABC e seus municípios, com exceção de São Caetano do Sul, uma vez que não foram identificados assentamentos precários no município.

Figura 1. 5 - Assentamentos precários na Região do Grande ABC de acordo com IBGE (2011) e CEM (2013).



Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

As Tabelas 1.20, 1.21 e 1.22 apresentam um panorama, por município da Região, do total de setores, domicílios e pessoas em cada condição. Os dados revelam que **127.144** domicílios (16% do total) e **454.720** pessoas (18%) estão localizados em setores em situação de precariedade (subnormais ou precários). Entre os municípios que apresentam os maiores percentuais da Região, estão Diadema (22% dos domicílios e 24% da população), São Bernardo do Campo (19% e 21%), Mauá (19% e 21%) e Santo André (14% e 16%, abaixo da média da Região). Em contrapartida, os municípios com percentuais baixos são: São Caetano do Sul (nenhum setor em condição de precariedade), Rio Grande da Serra (1,4% e 1,5%) e Ribeirão Pires (3,6% e 4%).

Tabela 1. 20 - Total de setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.

Município	Setores Urbanos			Total de Setores
	Subnormais	Precários	Sub+Prec.	
Diadema	135 (26%)	13 (2,5%)	148 (28,5%)	520 (100%)
Mauá	101 (19,8%)	6 (1,2%)	107 (21%)	509 (100%)
Ribeirão Pires	4 (2,4%)	2 (1,2%)	6 (3,6%)	168 (100%)
Rio Grande da Serra	0 (0%)	1 (1,8%)	1 (1,8%)	55 (100%)
Santo André	112 (9,4%)	32 (2,7%)	144 (12,1%)	1194 (100%)
São Bernardo do Campo	197 (16,1%)	16 (1,3%)	213 (17,4%)	1222 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	208 (100%)
Região do Grande ABC	549 (14,2%)	70 (1,8%)	619 (16%)	3.876 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

Tabela 1. 21 - Total de domicílios em setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.

Município	Domicílios em Setores Urbanos			Total de Domicílios
	Subnormais	Precários	Sub+Prec.	
Diadema	24.728 (21,1%)	1.453 (1,2%)	26.181 (22,3%)	117.344 (100%)
Mauá	22.884 (18,3%)	827 (0,7%)	23.711 (18,9%)	125.348 (100%)
Ribeirão Pires	891 (2,6%)	334 (1%)	1.225 (3,6%)	33.844 (100%)
Rio Grande da Serra	0 (0%)	183 (1,4%)	183 (1,4%)	13.191 (100%)
Santo André	23.855 (11,1%)	6.143 (2,8%)	29.998 (13,9%)	215.617 (100%)
São Bernardo do Campo	43.052 (18%)	2.794 (1,2%)	45.846 (19,2%)	239.174 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	50.492 (100%)
Região do Grande ABC	115.410 (14,5%)	11.734 (1,5%)	127.144 (16%)	795.010 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

Tabela 1. 22 - População em setores subnormais e precários na Região do ABC, por município.

Município	População em Setores Urbanos			População Total
	Subnormais	Precários	Sub+Prec.	
Diadema	88.394 (22,9%)	4.839 (1,3%)	93.233 (24,2%)	385.513 (100%)
Mauá	84.018 (20,2%)	2.736 (0,7%)	86.754 (20,9%)	415.103 (100%)
Ribeirão Pires	3.267 (2,9%)	1.230 (1,1%)	4.497 (4%)	112.752 (100%)
Rio Grande da Serra	0 (0%)	669 (1,5%)	669 (1,5%)	43.776 (100%)
Santo André	85.636 (12,7%)	21.341 (3,2%)	106.977 (15,9%)	674.397 (100%)
São Bernardo do Campo	152.738 (20%)	9.852 (1,3%)	162.590 (21,3%)	761.735 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	148.474 (100%)
Região do Grande ABC	414.053 (17%)	40.667 (1,7%)	454.720 (18,6%)	2.443.768 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

1.3.2 Assentamentos precários segundo informações municipais e dados auxiliares

Esta seção objetiva apresentar estimativa do déficit habitacional total da Região do Grande ABC, segundo informações municipais.

A produção dessa estimativa demandou conhecer os assentamentos precários e/ou irregulares existentes nos sete municípios que integram a Região do Grande ABC, estimar o número de domicílios nesses assentamentos, identificar sua precariedade (urbanística e/ou fundiária), além de dimensionar o número de remoções necessárias à implementação de ações de urbanização e regularização fundiária.

O levantamento e sistematização desse conjunto de informações possibilitou estimar o déficit habitacional total regional, quantitativo e qualitativo, dos assentamentos precários e/ou irregulares. Ressalta-se que a estimativa apresentada nesta seção teve como principal fonte de dados as informações disponibilizadas pelos municípios à equipe de pesquisa. Contudo, em alguns casos, para superar a ausência de registros municipais sobre o tema, foi necessário recorrer a

fontes secundárias, tais como aerofotos, dados censitários e de uso do solo, para aferir, complementar e/ou atualizar as informações municipais.

Abordagem

Cabe registrar, inicialmente, que os assentamentos precários e/ou irregulares foram tratados como um subconjunto dos assentamentos de interesse social, ou seja, um subgrupo dos assentamentos ocupados por população de baixa renda em sua origem. No âmbito deste estudo, considerou-se como assentamentos de interesse social: (i) favelas e loteamentos irregulares que demandam urbanização e/ou regularização fundiária ou que já se encontram urbanizados e regularizados; (ii) cortiços; e (iii) conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, degradados e/ou irregulares.

Os assentamentos de interesse social foram divididos em dois grupos: “assentamentos precários e/ou irregulares” e “assentamentos urbanizados e regularizados”.

Para a identificação dos assentamentos precários e/ou irregulares, adotou-se a abordagem da Política Nacional de Habitação (PNH) que utiliza a denominação “assentamentos precários” para indicar uma categoria de abrangência nacional e representativa do conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (BRASIL, 2005, p.37). Essa categoria engloba diversas tipologias de assentamentos, incluindo cortiços, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade e/ou de degradação. Buscou-se, neste estudo, levantar o número total desses assentamentos urbanos inadequados existentes na Região do Grande ABC.

Os assentamentos precários e/ou irregulares identificados foram classificados de acordo com as seguintes tipologias:

T1: assentamentos urbanizados, consolidados e irregulares, que demandam ações de regularização fundiária⁶;

T2: assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras de infraestrutura, podendo necessitar de alguma remoção;

T3: assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras complexas de urbanização e/ou percentual elevado de remoção;

⁶ A tipologia T1 inclui conjuntos habitacionais de interesse social irregulares, produzidos pelo poder público.

T4: assentamentos precários, irregulares e não consolidáveis, cuja solução é a remoção total dos domicílios.

Essa definição dialoga com a tipologia proposta pelo Ministério das Cidades que classifica os assentamentos do tipo favela e loteamento irregular como consolidados, consolidáveis e não consolidáveis (BRASIL, 2009, p.154).

Cabe esclarecer que os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Ribeirão Pires, no âmbito de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), classificaram os assentamentos precários e/ou irregulares em tipologias, segundo diferentes critérios⁷. Considerando a diversidade de classificações e de tipologias identificadas no contexto regional, buscou-se definir uma nova classificação regional para possibilitar que os municípios reagrupassem seus assentamentos, segundo os mesmos parâmetros e tipologias.

Para identificar, caracterizar e reclassificar os assentamentos precários e/ou irregulares, bem como registrar o estágio de intervenção das obras de urbanização e das ações de regularização fundiária, produziu-se um instrumental de pesquisa do tipo questionário, em formato de planilha eletrônica.

Registra-se, como mencionado anteriormente, que os conceitos e a classificação regional propostos para reagrupamento dos assentamentos precários e/ou irregulares, como também as informações e dados levantados por meio do instrumental de pesquisa foram pactuados com representantes dos municípios presentes na 1ª Oficina “Diagnóstico Habitacional”, realizada em 29 de maio de 2015.

Além da identificação e classificação dos assentamentos precários e/ou irregulares, aferiu-se o subconjunto dos assentamentos de interesse social denominado “assentamentos urbanizados e regularizados”. Esse levantamento teve como objetivo lançar luz sobre o total de assentamentos tipo favela ou loteamento irregular que já foi objeto de intervenções voltadas à eliminação total de sua precariedade habitacional (urbanística e fundiária), por meio das políticas públicas de urbanização de favelas, provisão habitacional e regularização fundiária implementadas na Região do Grande ABC. Os assentamentos urbanizados e regularizados foram classificados no instrumental de pesquisa como **T5** e compreendem: (i) assentamentos que sofreram urbanização simples ou complexa, preservando parte expressiva do seu tecido urbano original; e (ii) os casos

⁷ Dentre os municípios que elaboraram PLHIS, apenas o Município de Mauá não classificou os assentamentos precários.

de remoção total, ou seja, de assentamentos não consolidáveis, nas modalidades remanejamento (substituição total do tecido urbano) e reassentamento (extinção total do tecido urbano)⁸.

Dados municipais: fonte e disponibilidade

Para obtenção das informações necessárias à produção do panorama regional sobre os assentamentos de interesse social (“precários e/ou irregulares” e “urbanizados e regularizados”) e à estimativa do déficit habitacional total na Região do Grande ABC, foram efetuadas consultas a diferentes bases de dados e documentos. A primeira atividade realizada foi conhecer os dados disponíveis por município.

Previu-se que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) seriam importante fonte de informação, entretanto, sua contribuição foi pequena. Os Municípios de São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra não elaboraram PLHIS e os municípios que o fizeram, trataram de diferentes conteúdos e utilizaram diferentes metodologias para dimensionar e caracterizar a precariedade habitacional em seus territórios. Além disso, o conteúdo desses planos difere-se muito de um município para outro e nem sempre os PLHIS alcançam a qualidade necessária para serem utilizados como fonte de informação.

Por outro lado, as leis de zoneamento e as leis específicas que dispõem sobre Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social (AEIS / ZEIS) constituíram-se em importante fonte de informação complementar. Verificou-se que a maior parte dos assentamentos do tipo favela e loteamento irregular está gravada como AEIS ou ZEIS ocupada. No entanto, nem todos os assentamentos precários estão demarcados com esse zoneamento especial e, muitas vezes, os perímetros da ZEIS e do assentamento precário não coincidem. Apesar dessas limitações, para os Municípios de Mauá e Rio Grande da Serra, que não dispõem de informações sistematizadas sobre a precariedade habitacional em seus territórios, a produção da informação sobre os assentamentos precários tomou como referência a relação de perímetros delimitados como ZEIS ocupadas na legislação que trata do tema⁹.

Outra importante fonte de informação para a pesquisa foram planilhas de monitoramento e controle de intervenções em andamento ou levantamentos subsidiários à elaboração dos PLHIS ou

⁸ Remanejamento: consiste na reconstrução da unidade habitacional removida no mesmo perímetro do assentamento precário. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. Reassentamento: consiste na reconstrução da unidade habitacional removida, fora do perímetro do assentamento precário. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados), destinadas aos moradores removidos do assentamento precário.

⁹ O Município de Mauá, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 4.968, de 1º de julho de 2014), gravou 331 áreas como ZEIS ocupadas. O Município de Rio Grande da Serra gravou, por meio de seu Plano Diretor (Lei nº 1.635, de 06 de outubro de 2006), 15 áreas como ZEIS ocupadas.

às ações de urbanização e regularização de assentamentos precários e/ou irregulares. Contudo, nem todos os municípios dispõem desses documentos – caso de Mauá, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul –, ou mantêm as informações produzidas atualizadas – caso de Diadema e Ribeirão Pires¹⁰. Apenas os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo possuem banco de dados completos e atualizados sobre os assentamentos precários, que se constituíram na principal fonte de informação da pesquisa.

Observa-se, diante do exposto, que os sete municípios da Região do Grande ABC encontram-se em diferentes estágios de produção e gestão da informação, além de não apresentarem a mesma capacidade institucional. Para lidar com essa realidade, foi necessário adotar diferentes estratégias para coleta e produção de informação sobre a precariedade habitacional nesses territórios.

Em alguns casos, a informação foi produzida pela equipe municipal, a partir de uma base de dados já consolidada. Os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema enquadram-se nessa categoria. Já os Municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que não dispõem de dados sistematizados sobre os assentamentos precários e/ou irregulares, demandaram a produção de informação conjunta entre técnicos municipais e pesquisadores. Para São Caetano do Sul, adotou-se estratégia específica, pois se distingue dos demais municípios da Região do Grande ABC pela ausência de assentamentos precários do tipo favela ou loteamento irregular e pela presença de cortiços. O Município não possui informações sistematizadas e não intervém nos cortiços com programa habitacional voltado à solução do problema.

Registram-se, a seguir, os procedimentos e estratégias adotados, por município ou grupo de municípios.

No caso de Santo André, a principal fonte de informação constituiu-se em planilha eletrônica com dados atualizados sobre os assentamentos precários e/ou irregulares, produzidos para subsidiar a revisão do PLHIS em 2015¹¹. Em São Bernardo do Campo, da mesma forma, utilizou-se como fonte de informação principal planilha eletrônica que registra os dados sobre favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público, que subsidiaram a elaboração do PLHIS do município, além de informações atualizadas sobre o estágio de intervenção das obras de urbanização e das ações de regularização fundiária nesses assentamentos. Também foram consultados o PLHIS e o Sistema de Informação de Habitação de

¹⁰ Diadema e Ribeirão Pires produziram levantamento subsidiário à elaboração de seus PLHIS, em 2010 e 2012, respectivamente. Entretanto, não há procedimento de atualização periódica das informações.

¹¹ Santo André aprovou Plano Municipal de Habitação em 2006 e sua revisão ocorreu em 2015.

Interesse Social de São Bernardo do Campo (SIHISB)¹². Em Diadema, a principal fonte de informação constituiu-se em planilha eletrônica que registra dados sobre os assentamentos precários¹³, que não traz, porém, informações atualizadas sobre obras de urbanização e ações de regularização fundiária em andamento nesses assentamentos. Também foi consultado o PLHIS aprovado em 2010.

Para esses três municípios, que possuem registros sistematizados do total de assentamentos precários e/ou irregulares, bem como estimativa do número de domicílios nesses assentamentos¹⁴, o instrumental de pesquisa foi previamente preenchido com informações disponibilizadas à equipe de pesquisa e reencaminhado para os municípios para complementação e/ou atualização das informações. A coleta de informações resultou em banco de dados específico para cada município que consta no Apêndice de Informações Digitais em CD: “Santo André: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e/ou irregular” (Planilha 1.3), “São Bernardo do Campo: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e/ou irregular” (Planilha 1.4) e “Diadema: assentamentos do tipo favela, loteamento irregular e conjunto habitacional degradado e/ou irregular” (Planilha 1.1).

Em relação aos municípios que demandaram a produção de informação conjunta entre técnicos municipais e pesquisadores (Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), adotou-se estratégia específica para cada um dos três casos. Registra-se que a identificação dos assentamentos precários e/ou irregulares e o cálculo do déficit habitacional nesses municípios apresentam limitações – pelos motivos que serão apresentados na sequência –, que variam de município para município.

No caso de Mauá, verificou-se, inicialmente, que não havia dados sistematizados sobre os assentamentos precários e/ou irregulares, apesar de o município ter elaborado seu PLHIS em 2010 e possuir histórico de intervenção em favelas (obras pontuais e ações de regularização fundiária)

¹² O PLHIS foi concluído em 2010 e apresenta informações sobre a precariedade e irregularidade habitacional do município. O SIHISB é um sistema de informações via web, que constitui banco de dados para consulta pública sobre os assentamentos precários e/ou irregulares cadastrados pelo município.

¹³ Localização (bairro e região da cidade); área e número de domicílios dos assentamentos; classificação por categoria de urbanização; grau de risco; incidência de Área de Preservação Permanente (APP); período da urbanização dos assentamentos já urbanizados; e incidência do instrumento Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), emitido pela municipalidade.

¹⁴ As fontes de informação do número total de domicílios por assentamento precário e/ou irregular são diversas (pesquisa, cadastramento, contagem, estimativa, dados do censo demográfico) e constam do banco de dados específico de cada município.

desde o final da década de 90¹⁵. Além disso, as informações disponíveis sobre obras de urbanização ou ações de regularização fundiária em andamento no município encontravam-se dispersas em setores de diferentes secretarias municipais¹⁶. Identificou-se também que não havia registros disponíveis sobre as 331 áreas gravadas como ZEIS ocupadas. Ademais, a identificação dessas ZEIS - apenas numérica, sem denominação complementar ou endereço - não dialogava com a identificação dos perímetros incluídos no programa de Regularização Fundiária do município, no qual são identificados por meio de seu endereço. A falta de compatibilização dificultou a utilização e compatibilização dessas possíveis fontes de informação.

Para suprir a ausência de dados básicos sobre a precariedade habitacional em Mauá, foi necessário reunir as informações disponíveis e complementá-las, identificar possíveis perímetros de assentamentos precários e estimar o número de domicílios nesses assentamentos, com base nos dados censitários.

Para tanto, tomou-se como referência a lista de 331 ZEIS ocupadas, que foi complementada pelo município com dados básicos: área, localização (logradouro e bairro), bacia hidrográfica, macrozoneamento incidente, titularidade do perímetro delimitado como ZEIS (se público ou privado). Na sequência, por orientação da equipe de pesquisa, os técnicos do Setor de Geoprocessamento, da Secretaria de Planejamento Urbano, classificaram esses 331 perímetros em dois grupos: assentamentos precários e não precários. Essa classificação utilizou como parâmetros: (i) características físicas do tecido urbano, identificadas por meio de aerofotos; (ii) condições de infraestrutura; (iii) informações do cadastro imobiliário municipal e (iv) dados secundários sobre assentamentos subnormais e precários, produzidos pelo IBGE e pelo CEM. Como resultado desse processo, foram identificados 84 assentamentos precários. Ressalta-se, no entanto, que a metodologia adotada possibilitou identificar somente os assentamentos que demandam ações de urbanização, em função de sua precariedade urbanística.

Com o objetivo de identificar assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, que demandam apenas ações de regularização fundiária, procedeu-se a novo levantamento: para as 247 ZEIS restantes, não classificadas como assentamentos precários, foram aferidas informações complementares a partir dos dados produzidos no âmbito do Programa Estadual de

¹⁵ Segundo depoimento de dirigentes e técnicos municipais, a alternância administrativa e a rotatividade da equipe técnica, especialmente da Secretaria de Habitação, resultaram na perda dos registros sobre os assentamentos precários e/ou irregulares no município.

¹⁶ Secretaria de Obras e Departamento de Regularização Fundiária, da Secretaria de Habitação.

Regularização Fundiária - “Cidade Legal”¹⁷. Por meio da sobreposição dos dados espaciais dos assentamentos incluídos no referido programa com os perímetros das ZEIS ocupadas, foram delimitados outros 16 assentamentos já urbanizados, porém irregulares, e quatro assentamentos urbanizados e regularizados.

Ainda segundo dados produzidos por meio do Programa Cidade Legal, os técnicos do Departamento de Regularização Fundiária, da Secretaria Municipal de Habitação, incluíram na lista de assentamentos precários e/ou irregulares cinco perímetros não gravados como ZEIS ocupadas, mas correspondentes a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda.

Em resumo, com base nos 331 perímetros gravados como ZEIS ocupadas e na listagem do Programa Cidade Legal, foi possível identificar 109 assentamentos de interesse social no Município de Mauá, sendo 105 assentamentos “precários e/ou irregulares” e quatro “urbanizados e regularizados”. Esses perímetros correspondem a cerca de 80% de toda a área demarcada pelo município como ZEIS ocupadas. O levantamento produzido incluiu os três maiores assentamentos precários do município, que encontram-se em processo de urbanização, com recursos do Governo Federal: Oratório, Chafick / Macuco e Cerqueira Leite I, assentamentos para os quais o município dispõe de dados e informações atualizadas¹⁸.

A partir da identificação dos 109 assentamentos de interesse social, estimou-se o número de domicílios com base nos dados censitários (IBGE 2010), segundo metodologia específica¹⁹. Registra-se que o conjunto de 105 assentamentos precários e/ou irregulares abriga pouco mais de 27.057 domicílios. As informações coletadas e produzidas foram registradas no instrumental de pesquisa e compõem o banco de dados “Mauá: assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular” (Planilha 1.2).

¹⁷ O Programa “Cidade Legal” foi criado em agosto de 2007 com o objetivo de implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos de regularizações fundiárias de núcleos habitacionais. Por meio do Programa, a Secretaria de Estado da Habitação, por intermédio de um Convênio de Cooperação Técnica, oferece orientação e apoio técnico às prefeituras para a regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou de expansão urbana (Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/graprohab/cidade_legal.aspx; acesso em 15 de agosto de 2016).

¹⁸ Para esses três assentamentos, o município disponibilizou informações sobre: número de domicílios, caracterização física, estágio de intervenção das obras de urbanização, além de informações sobre ações de regularização fundiária em andamento. A área total dos três assentamentos corresponde a pouco mais de 55% da área total dos 109 assentamentos precários identificados pelo município, conjuntamente com a equipe de pesquisa.

¹⁹ O número de domicílios foi estimado a partir de três técnicas: contabilização direta dos domicílios a partir dos dados do Censo 2010 para os setores censitários, para os casos em que os limites do assentamento precário e dos setores coincidiram; (2) estimativa por densidade construtiva (método dasimétrico), para os casos nos quais o assentamento precário correspondia a parte de um ou mais setores censitários: a partir do cálculo da densidade construtiva do setor censitário em que o assentamento precário está inserido (domicílios/m²), estima-se o número de domicílios multiplicando-se o valor da densidade construtiva para o setor (domicílios/m²) pela área ocupada do assentamento precário; (3) contabilização direta e estimativa, quando os limites do assentamento precário englobavam inteiramente alguns setores censitários e parcialmente outros.

No entanto, destaca-se que a metodologia adotada apresenta limitações, como por exemplo, não contou com visitas de campo e exclui possíveis assentamentos precários não gravados como ZEIS ocupadas. Além disso, segundo dirigentes municipais, a listagem do Programa Cidade Legal não abrange todos os assentamentos irregulares do município. É importante registrar que pouco mais de 230 perímetros demarcados como ZEIS ocupadas não foram enquadrados como assentamentos precários e/ou irregulares pelas equipes técnicas do Setor de Geoprocessamento e do Departamento de Regularização Fundiária²⁰.

Ressalta-se, de forma complementar, que há indícios de que os dados aferidos sobre os assentamentos precários e/ou irregulares estejam subestimados. O Plano Local de Interesse Social (PLHIS) do município apresenta estimativa de 56 mil domicílios em assentamentos informais (favelas e loteamentos irregulares e clandestinos), calculada a partir da atualização de dados produzidos em 2004, por meio do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), no âmbito do Programa Habitar Brasil – BID²¹. A diferença expressiva entre o total de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares registrado no PLHIS (56 mil domicílios) e o total apurado por meio desta pesquisa (27 mil domicílios) aponta para a necessidade de aprofundamento dos estudos para verificação dos dados sobre a precariedade habitacional no Município de Mauá.

Já o Município de Ribeirão Pires, diferentemente de Mauá e Rio Grande da Serra, disponibilizou à equipe de pesquisa planilha eletrônica com a relação dos assentamentos precários e estimativa de domicílios e remoções nesses assentamentos, entre outras informações²². Os dados contidos na planilha subsidiaram a elaboração do PLHIS do município, concluído em 2012. Entretanto, os técnicos municipais apontaram inconsistências em parte das informações registradas na planilha, como por exemplo, casos de duplicação de assentamentos, o que demandou revisão e atualização dos dados, com apoio dos pesquisadores.

Para a confirmação da delimitação, identificação e classificação dos assentamentos de interesse social em Ribeirão Pires, relacionados no PLHIS do município, tomou-se como referência: (i) os

²⁰ Não foi possível conhecer, no âmbito desta pesquisa, os motivos pelos quais esses perímetros não enquadrados como assentamentos precários e/ou irregulares foram gravados como ZEIS ocupadas.

²¹ O PEMAS registra a existência de 122 favelas, 69 loteamentos irregulares e 21 loteamentos clandestinos no município, que abrigavam cerca de 40 mil domicílios. A equipe de pesquisa teve acesso apenas ao resumo do relatório, não sendo possível conhecer todo o conteúdo produzido pelo plano estratégico municipal, especialmente quanto à existência de listagem dos assentamentos informais mencionados no PEMAS.

²² A planilha eletrônica apresenta os seguintes dados: área e número de domicílios; identificação dos assentamentos (favela/ocupação ou loteamento), situação fundiária e classificação dos assentamentos por tipo de intervenção, segundo tipologias definidas no âmbito do PLHIS.

perímetros demarcados como Área de Recuperação Ambiental 1 (ARA 1)²³ / e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pelo Plano Diretor²⁴, na porção do território contida na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings (APRM-B); (ii) a Informação Técnica nº 10/2014 emitida pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), com o registro dos perímetros enquadrados como ARA 1 na APRM-B, de acordo com os critérios estabelecidos por meio da Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009²⁵; (iii) os perímetros delimitados como ZEIS pelo Plano Diretor, nas Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental do Guaió (MZPRA-G) e do Taiacupeba (MZPRA-T); (iv) cadastramento municipal com registro das remoções necessárias à eliminação de situações de risco e precariedade habitacional; e (v) visitas de campo. Também foram realizadas entrevistas com a Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e análise de dados secundários.

Com base nos registros constantes da Informação Técnica nº 10/2014, procedeu-se à revisão da delimitação das ARA1/ZEIS localizadas na APRM-B, excluindo-se dos perímetros originais as áreas verdes e as áreas vazias que foram suprimidas dos perímetros das ARA1 pela SMA. O conteúdo da Informação Técnica também orientou a revisão dos perímetros das ZEIS demarcadas nas Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental do Guaió e do Taiacupeba, que até o momento não possuem legislação estadual específica, que regulamenta o uso e ocupação do solo nessas bacias.

A partir dos perímetros revisados das ARA1/ZEIS e das ZEIS demarcadas pelo Plano Diretor, das visitas de campo e consultas a aerofotos, a equipe de pesquisa, juntamente com os técnicos municipais, confirmou a existência de 29 assentamentos de interesse social em Ribeirão Pires, todos na condição de precários e/ou irregulares, que foram classificados segundo as tipologias T1, T2, T3 e T4. Para três desses assentamentos, as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUHAB) e Assistência e Desenvolvimento Social disponibilizaram cadastramento municipal parcial, com registro das remoções necessárias à eliminação de situações de risco e da precariedade habitacional nesses assentamentos²⁶.

²³ Áreas onde há ocorrências de assentamentos ou ocupações habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental, e enquadradas como áreas de interesse social (Ribeirão Pires, 2014).

²⁴ Lei nº 5.907, de 23 de outubro de 2014.

²⁵ Lei que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B).

²⁶ No período em que esta pesquisa foi concluída, o cadastramento municipal para identificação das remoções necessárias à urbanização e regularização fundiária nos assentamentos precários e/ou irregulares encontrava-se em andamento.

A partir da nova delimitação dos assentamentos, estimou-se o número de domicílios com base nos dados censitários (IBGE, 2011), segundo metodologia descrita anteriormente (método dasimétrico), tanto para os assentamentos para os quais não havia dados municipais sobre o número de domicílios como para aqueles em que a equipe de pesquisa identificou que os dados disponíveis estavam subestimados.

Ressalta-se, em complementação, que a metodologia adotada para a revisão e confirmação dos assentamentos de interesse social em Ribeirão Pires apresenta ao menos a seguinte limitação: exclui possíveis assentamentos precários e/ou irregulares não gravados como ARA-1 / ZEIS (APRM-B) ou ZEIS (Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental do Guaió e do Taiacupeba).

As informações revisadas e atualizadas foram registradas no instrumental de pesquisa e compõem o banco de dados “Ribeirão Pires - assentamentos do tipo favela e loteamento irregular” (Planilha 1.6).

O Município de Rio Grande da Serra não elaborou o PLHIS e não dispõe de informações sistematizadas sobre a precariedade habitacional no município. Para a coleta e produção da informação sobre os assentamentos precários, tomou-se como referência: (i) perímetros delimitados como ZEIS ocupadas (ZEIS A) pelo município, por meio Plano Diretor, aprovado em 2006; (ii) proposta de revisão dos perímetros das ZEIS ocupadas, elaborada pela Secretaria de Planejamento e Obras em 2014²⁷; (iii) cadastramento municipal com registro das remoções necessárias à eliminação de situações de risco e desocupação de áreas públicas²⁸; e (iv) relatório técnico sobre a gestão das áreas de risco no município, produzido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT)²⁹. Também foram realizadas visitas de campo, entrevistas com a Secretária Municipal de Planejamento e Obras e com dirigente da Defesa Civil do município, além de análise de dados secundários.

Com base nos documentos listados, e a partir de visitas de campo e consulta a aerofotos, foi possível identificar 15 assentamentos de interesse social no município, todos na condição de precários, sendo a maior parte coincidente com perímetros já demarcados como ZEIS ocupadas ou

²⁷ A proposta contempla a inclusão de novos perímetros e a exclusão ou revisão de perímetros já delimitados. No entanto, não foi aprovada pela Câmara de Vereadores e deve ser reformulada pela prefeitura.

²⁸ O cadastramento foi disponibilizado à equipe de pesquisa pela Secretaria de Planejamento e Obras em 05 de maio de 2016. Segundo dirigentes municipais, a proposição de remoção e reassentamento de famílias que ocupam áreas públicas (reserva de loteamento) justifica-se por dois motivos: (i) necessidade de liberação de área para a implantação de equipamentos públicos (há muitos loteamentos cuja reserva de área pública é de difícil ocupação, em função de alta declividade dos lotes) e (ii) contenção de ocupação espontânea na direção de áreas ambientalmente frágeis e/ou protegidas por lei.

²⁹ Relatório Técnico nº 134.747-205, Volume 1, Outubro/2013.

com os novos perímetros propostos pelo município para revisão das ZEIS demarcadas, com o objetivo de atender à legislação estadual que dispõe sobre o uso e ocupação do solo na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings (APRM-B). Ressalta-se, no entanto, que a metodologia adotada, como nos casos de Mauá e Ribeirão Pires, apresenta limitações, dentre as quais: exclui possíveis assentamentos precários não gravados como ZEIS ocupadas ou não incluídos no cadastramento de remoções do município e não permite a identificação de loteamentos irregulares ocupados por moradores de baixa renda, que demandam apenas ações de regularização fundiária.

A partir da identificação dos assentamentos precários no município, estimou-se o número de domicílios com base nos dados censitários (IBGE, 2011), segundo a metodologia descrita anteriormente (método dasimétrico) para aqueles assentamentos para os quais não havia dados municipais sobre o número de domicílios. As informações coletadas e produzidas foram registradas no instrumental de pesquisa e compõem o banco de dados “Rio Grande da Serra - assentamentos do tipo favela e loteamento irregular” (Planilha 1.7).

O Município de São Caetano do Sul não elaborou o PLHIS e não instituiu Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A Secretaria de Obras e Habitação (SEOHAB) disponibilizou à equipe de pesquisa listagem produzida pela assistência social do município com a identificação de cerca de 100 cortiços, contendo endereço e área dos edifícios, que abrigam um total de 650 habitantes. As informações coletadas compõem o banco de dados “São Caetano do Sul: assentamentos do tipo cortiço” (Planilha 1.5) e também foram espacializadas, resultando no mapa “São Caetano do Sul: assentamentos precários do tipo ‘cortiço’ segundo informações municipais”, disponível no Apêndice de Mapas (Mapa 1.33).

Contudo, a partir dos dados fornecidos, não é possível conhecer o número de domicílios nos 100 cortiços e também não é possível saber se esse conjunto corresponde ao universo total de cortiços existentes no município. O dimensionamento da ocorrência desse tipo de assentamento precário em São Caetano do Sul requer novos estudos. Vale destacar que há indícios de que o número informado pelo município esteja subdimensionado, considerando-se os dados secundários levantados pela pesquisa sobre a precariedade habitacional em São Caetano do Sul.

Por fim, cabe mencionar que dos sete municípios da Região do Grande ABC, apenas São Caetano do Sul declarou possuir cortiços em seu território e que os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema informaram não possuir conjuntos habitacionais produzidos pelo

poder público na condição de degradados, apenas em situação de irregularidade fundiária³⁰. O número total de conjuntos habitacionais irregulares encontra-se registrado no banco de dados de assentamentos precários e/ou irregulares de cada um dos três municípios (Planilha 1.3, Planilha 1.4 e Planilha 1.1, respectivamente).

As informações e dados sobre os assentamentos de interesse social levantados junto aos municípios e/ou produzidos pela equipe de pesquisa possibilitaram a construção de panorama sobre a precariedade habitacional da Região do Grande ABC.

A Tabela 1.23 registra o conjunto total dos assentamentos de interesse social, por município e para a Região do Grande ABC, e o número de domicílios correspondente. A Figura 1.6 apresenta a distribuição espacial desse conjunto de assentamentos.

Tabela 1. 23 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: número total e domicílios.

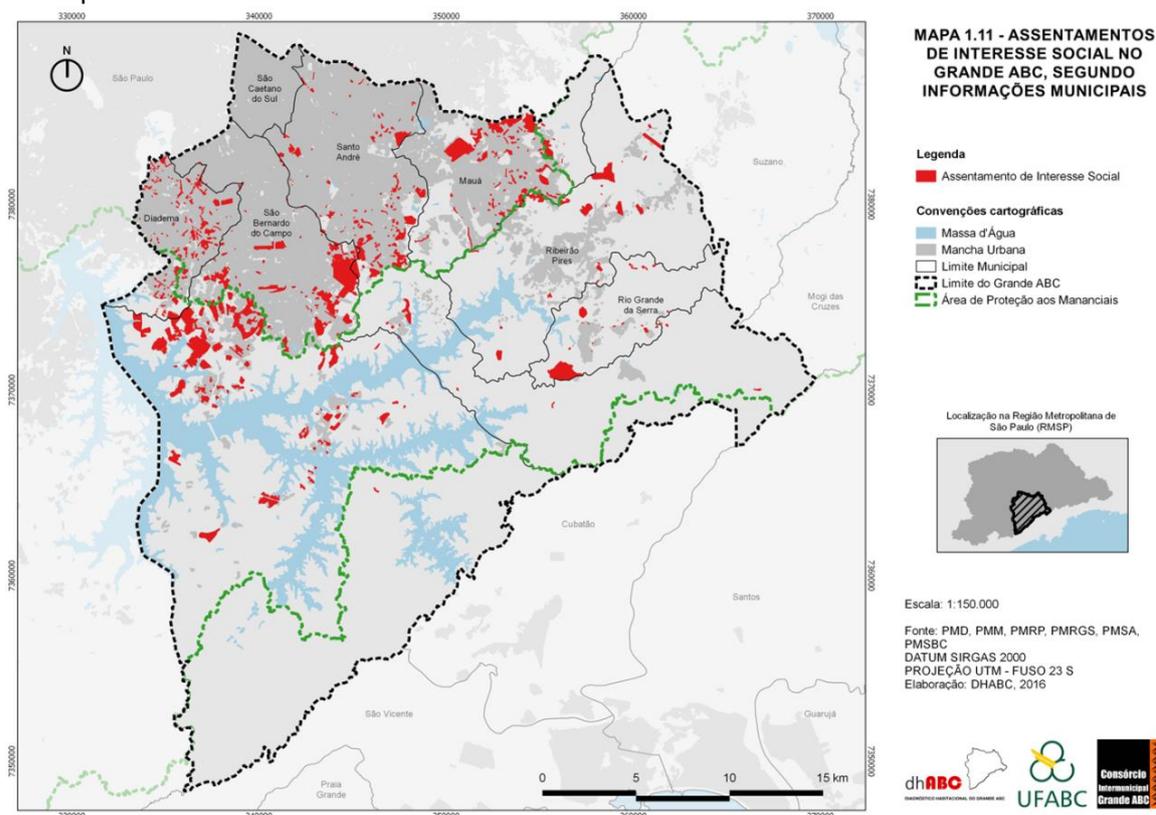
Municípios	Total de Assentamentos de Interesse Social	%	Total de Domicílios	%	Fonte
Diadema	232	27,8%	26.040	12,8%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Diadema
Mauá	109	13,1%	27.618	13,5%	Prefeitura Municipal de Mauá; UFABC
Ribeirão Pires	29	3,5%	3.454	1,7%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra	15	1,8%	1.733	0,9%	Prefeitura de Rio Grande da Serra; UFABC
Santo André	172	20,6%	44.439	21,8%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Santo André
São Bernardo do Campo	278	33,3%	100.590	49,3%	PLHIS; Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Região do Grande ABC	835	100,0%	203.874	100,0%	

São Caetano do Sul	100 cortiços que abrigam 650 habitantes
---------------------------	---

Fonte: elaboração própria.

³⁰ O Município de Mauá informou não possuir conjuntos habitacionais, produzidos pelo poder público, degradados e/ou irregulares. Não há produção habitacional pública nos Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Não há informações sobre conjuntos degradados e/ou irregulares no Município de São Caetano do Sul.

Figura 1. 6 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais.



Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

A Tabela 1.24 apresenta a distribuição dos assentamentos de interesse social nos subconjuntos “precários e/ou irregulares” (tipologias T1, T2, T3 e T4) e “urbanizados e regularizados” (T5)³¹. A Figura 1.7 apresenta a distribuição espacial dos subconjuntos.

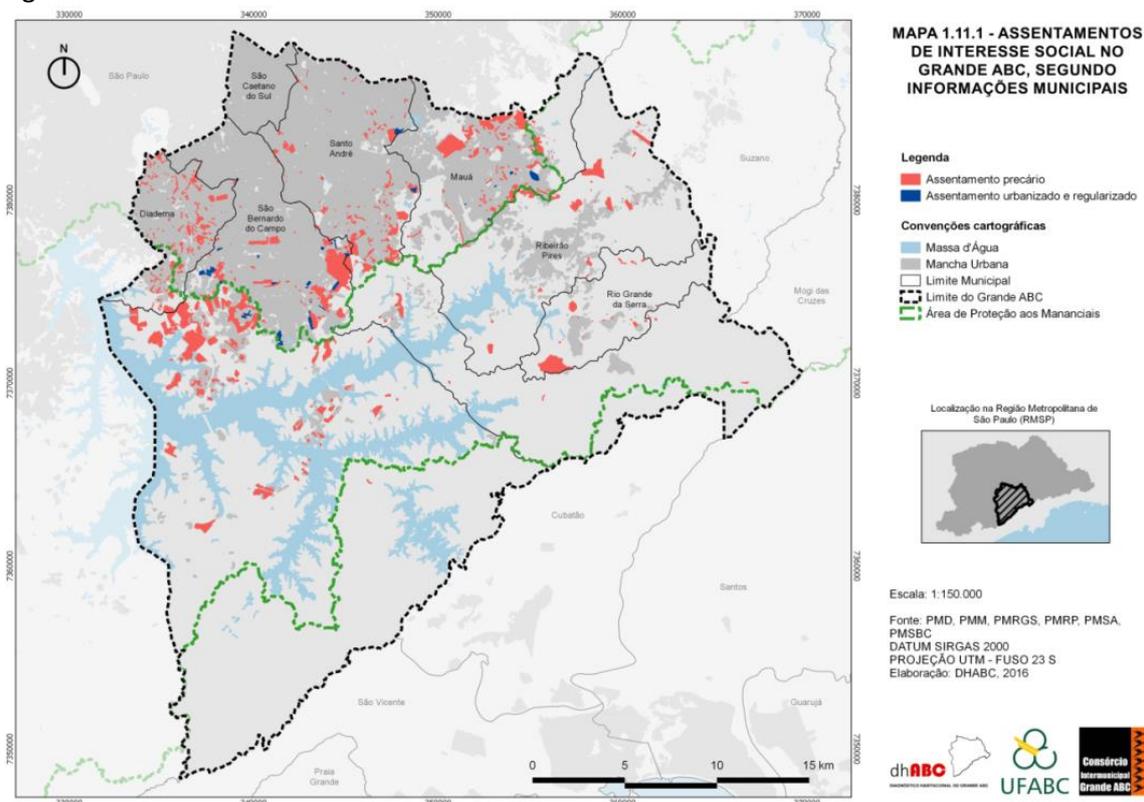
³¹ Foram computados três T5 em Diadema (Fazendinha, Galileia e Viela Fundibem); quatro T5 em Mauá (Jardim Canadá, R. Oscar Sudatti, R. Lodz e Rua Antenor Leardini); 11 T5 em Santo André (Bartolomeu Dias, Capuava Unida, Cecília Maria, Cisplatina, Espírito Santo II, Gamboa, Gonçalo Zarco, Jardim Sorocaba, Kalil Filho, Oito de Fevereiro e Sol Nascente) e 29 T5 em São Bernardo do Campo (Vila Chaminé, Vila 13 de maio, Jardim Industrial II, Rua Itamarati, Jardim dos Químicos, Romildo Ceola, Bela Vista – Campo Ferrazópolis, Represa Baraldi, Teles de Menezes, Jardim Silvina Oleoduto, CAISB I, Belita Nazareth 1, 2, 3 e 6, Jardim Uenoyama – irregular, Vila Soares, Loteamento Vila Santa, Vila Nova Antunes, Vila Comunitária / CDHU – PROURB, Jardim Anchieta, Jardim Ipê, Vila das Valsas, Botujuru, Nicola Demarchi, Rua Itá, Naval, Wanda Bueno, Conjunto Habitacional Silvina / Oleoduto 1ª etapa, Conjunto Habitacional Nova Vila Salvador Arena – Itatiba, Conjunto Habitacional Billings, Conjunto Habitacional Serra do Mar).

Tabela 1. 24 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: distribuição nos subconjuntos “precários e/ou irregulares” e “urbanizados e regularizados”.

Municípios	Assentamentos de Interesse Social			
	Precários e/ou Irregulares (T1, T2, T3 e T4)		Urbanizados e Regularizados (T5)	
	total	domicílios	total	domicílios
Diadema	229	25.911	3	129
Mauá	105	27.057	4	561
Ribeirão Pires	29	3.454	-	-
Rio Grande da Serra	15	1.733	-	-
Santo André	161	41.105	11	3.334
São Bernardo do Campo	249	94.194	29	6.396
Região do Grande ABC	788	193.454	47	10.420

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Figura 1. 7 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC segundo informações municipais: distribuição nos subconjuntos “precários e/ou irregulares” e “urbanizados e regularizados”.



Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

O conjunto de assentamentos precários e/ou irregulares apresentado na Tabela 1.24 compreende o número total de favelas, loteamentos irregulares ocupados por moradores de baixa renda, em sua origem, e conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público, identificados na Região do Grande ABC, segundo informações municipais.

Cabe registrar que o total de domicílios computados nos assentamentos precários classificados como T2, T3 e T4 corresponde ao total de domicílios na “origem” desses assentamentos, isto é, sem debitar o número total de domicílios já reassentados, removidos dos assentamentos com obras em andamento.

A partir da identificação dos assentamentos precários e/ou irregulares foi possível avançar no dimensionamento do déficit habitacional total regional, que será apresentado na sequência.

Estimativa do déficit habitacional total regional em assentamentos precários segundo informações municipais

Para a estimativa do déficit habitacional regional, tomou-se como referência o conjunto de assentamentos precários e/ou irregulares identificados na Região do Grande ABC, registrados na Tabela 1.24, sua distribuição de acordo com as tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4) e o número total de domicílios nesses assentamentos.

O cálculo do déficit total demandou conhecer, de forma complementar, a estimativa do número total de remoções previstas, necessárias à urbanização e regularização fundiária do conjunto de assentamentos do tipo favela ou loteamento irregular, bem como o número de unidades habitacionais já produzidas e entregues para atendimento dessas remoções nos assentamentos classificados como T2, T3 e T4, com obras de urbanização em andamento.

As remoções previstas já atendidas por meio de unidades produzidas e entregues fora do assentamento precário (ou seja, por reassentamento), até julho de 2016, foram subtraídas do número de domicílios na origem dos assentamentos, resultando no número de domicílios “atual” dos assentamentos. Por outro lado, as remoções previstas atendidas por meio de unidades produzidas e entregues dentro do perímetro dos assentamentos (ou seja, por remanejamento), até julho de 2016, foram computadas no número de domicílios existentes nos assentamentos em

julho de 2016, isto é, no número de domicílios “atual” dos assentamentos, e consideradas déficit qualitativo (inadequação).

Com base nas definições expostas, procedeu-se ao cálculo do número total de domicílios existentes nos assentamentos precários e/ou irregulares em julho de 2016 (ou número de domicílios “atual”), registrado na Tabela 1.25 apresentada na sequência.

Tabela 1. 25 - Número de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares “na origem” e existentes em julho de 2016 ou “atual” na Região do Grande ABC.

Municípios	Assentamentos Precários e/ou Irregulares		
	Domicílios "origem"	Domicílios removidos (T2, T3 e T4) e reassentados até julho de 2016*	Domicílios "atual" (julho de 2016)
	A	B	A-B
Diadema	25.911	214	25697
Mauá	27.057	235	26822
Ribeirão Pires	3.454	-	3.454
Rio Grande da Serra	1.733	-	1.733
Santo André	41.105	1.740	39.365
São Bernardo do Campo	94.194	1.071	93.123
Região do Grande ABC	193.454	3.260	190.194

* Domicílios removidos e atendidos por unidade habitacional produzida fora do assentamento, para viabilizar obras de urbanização em andamento.

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais.

A Tabela 1.26 registra o panorama regional dos assentamentos precários e/ou irregulares segundo informações municipais, considerando-se o número de domicílios existentes nesses assentamentos em julho de 2016, denominado número de domicílios “atual”.

Tabela 1. 26 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC segundo informações municipais: número de domicílios existentes em julho de 2016 (número de domicílios “atual”).

Município	Total de Assentamentos Precários e/ou Irregulares	%	Total de Domicílios “atual”* (julho 2016)	%	Fonte
Diadema	229	29,1%	25.697	13,6%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Diadema
Mauá	105	13,3%	26.822	14,1%	Prefeitura Municipal de Mauá; UFABC
Ribeirão Pires	29	3,7%	3.454	1,8%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires
Rio Grande da Serra	15	1,9%	1.733	0,9%	Prefeitura de Rio Grande da Serra; UFABC
Santo André	161	20,4%	39.365	20,7%	PLHIS; Prefeitura Municipal de Santo André
São Bernardo do Campo	249	31,6%	93.123	49,0%	PLHIS; Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Região do Grande ABC	788	100%	190.194	100%	

*Domicílios na “origem” dos assentamentos, subtraídos os reassentamentos realizados até julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Vale destacar, dentre os dados da Tabela 1.26, que o Município de São Bernardo do Campo abriga quase 50% do total de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC. Esse elevado percentual aferido pode ser parcialmente explicado pelo uso de diferentes conceitos e metodologias, pelos municípios, para identificar e dimensionar os domicílios nesses assentamentos. O resultado apurado também pode dialogar com a capacidade institucional dos municípios para dimensionar a precariedade habitacional em seus territórios.

As Tabelas 1.27 e 1.28 apresentam a distribuição dos assentamentos precários e/ou irregulares por tipologias de intervenção (número total e domicílios, respectivamente) e a Figura 1.8 apresenta a distribuição espacial desse conjunto de assentamentos, segundo as tipologias de intervenção.

Tabela 1. 27 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): número total.

Município	Total de Assentamentos Precários e/ou irregulares	T1	T2	T3	T4
Diadema	229 (100%)	170 (74,2%)	17 (7,4%)	33 (14,4%)	9 (3,9%)
Mauá	105 (100%)	22 (21,0%)	61 (58,1%)	21 (20,0%)	1 (1%)
Ribeirão Pires	29 (100%)	6 (20,7%)	16 (55,2%)	6 (20,7%)	1 (3,4%)
Rio Grande da Serra	15 (100%)	sem informação	2 (13,3%)	1 (6,7%)	12 (80,0%)
Santo André	161 (100%)	69 (42,9%)	19 (11,8%)	43 (26,7%)	30 (18,6%)
São Bernardo do Campo	249 (100%)	64 (25,7%)	81 (32,5%)	76 (30,5%)	28 (11,2%)
Região do Grande ABC	788 (100%)	331 (42,0%)	196 (24,9%)	180 (22,8%)	81 (10,3%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

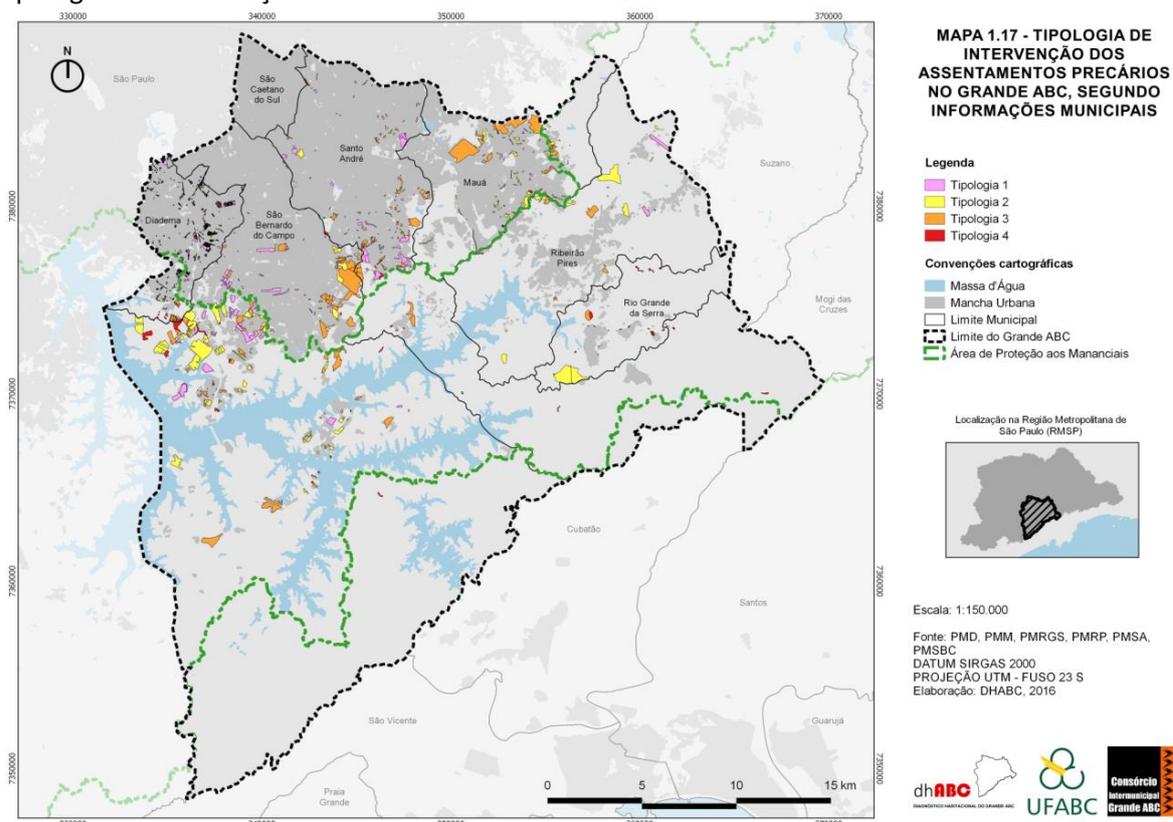
Tabela 1. 28 - Assentamentos Precários e/ou Irregulares na Região do Grande ABC, segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): domicílios.

Município	Total de Domicílios em Assentamentos Precários e/ou Irregulares*	T1	T2	T3	T4
Diadema	25.697 (100%)	13.794 (53,7%)	3.282 (12,8%)	8.345 (32,5%)	276 (1,1%)
Mauá	26.822 (100%)	1.043 (3,9%)	6.590 (24,6%)	18.869 (70,3%)	320 (1,2%)
Ribeirão Pires	3.454 (100%)	719 (20,8%)	1.497 (43,3%)	1.098 (31,8%)	140 (4,1%)
Rio Grande da Serra	1.733 (100%)	sem informação	1.214 (70,1%)	95 (5,5%)	424 (24,5%)
Santo André	39.365 (100%)	11.648 (29,6%)	2.430 (6,2%)	22.759 (57,8%)	2.528 (6,4%)
São Bernardo do Campo	93.123 (100%)	19.673 (21,1%)	28.201 (30,3%)	42.498 (45,6%)	2.751 (3,0%)
Região do Grande ABC	190.194 (100%)	46.877 (24,6%)	43.214 (22,7%)	93.664 (49,2%)	6.439 (3,4%)

* Domicílios “atual” (julho de 2016): Domicílios na “origem” dos assentamentos, subtraídos os reassentamentos realizados até julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Figura 1. 8 - Assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC segundo tipologias de intervenção.



Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Quanto à classificação dos assentamentos precários e/ou irregulares registrada nas Tabelas 1.27 e 1.28, é importante mencionar algumas limitações colocadas para o enquadramento dos assentamentos precários segundo tipologias de intervenção, considerando-se a diversidade dos sete municípios da Região do Grande ABC.

Conforme mencionado anteriormente, a ausência de informações municipais sobre a precariedade habitacional em Mauá e Rio Grande da Serra demandou a adoção de metodologia específica para a identificação dos assentamentos precários e/ou irregulares nesses municípios. No Município de Rio Grande da Serra, a estratégia adotada para a produção da informação impossibilitou a identificação de assentamentos consolidados e urbanizados, que demandam apenas ações de regularização fundiária. Isto é, não foi possível identificar tipologias T1 nesse Município. Por outro lado, foi possível realizar visitas de campo, dado o número reduzido de assentamentos precários no Município, além disso, a produção da informação pela equipe de pesquisa contou com levantamento municipal com indicação de remoções necessárias à eliminação de situações de risco e à desocupação de áreas públicas. Nesse caso, portanto, foi

possível classificar os assentamentos precários mapeados em tipologias T2 (urbanização simples), T3 (urbanização complexa) e T4 (remoção total).

No Município de Mauá, onde a identificação de parte expressiva dos assentamentos precários ocorreu principalmente por meio de dados secundários, a classificação desses assentamentos segundo tipologias de intervenção pode apresentar alguma fragilidade. As características do meio físico, o mapeamento de áreas de risco elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), as condições de saneamento integrado expressas no PLHIS do município, entre outras informações, indicam que o total de domicílios precários por tipologia de intervenção pode estar subdimensionado.

Outro aspecto que merece ser destacado é a heterogeneidade dos tipos de assentamentos classificados como T1 (assentamentos urbanizados, consolidados e irregulares, que demandam ações de regularização fundiária).

No Município de São Bernardo do Campo, do conjunto de 249 assentamentos precários e/ou irregulares, apenas 64 são tipologias T1 (25,7% do total) e abrigam cerca de 20 mil domicílios (21,1% do total). Desses 64, 39 assentamentos correspondem a loteamentos irregulares (63,9% do total), sendo que 29 assentamentos localizam-se em área de proteção de mananciais. Já no caso de Diadema, do total de 229 assentamentos precários e/ou irregulares, 174 foram classificados como T1 (74,2% do total). Cabe registrar que parte expressiva desses assentamentos corresponde a favelas urbanizadas nas décadas de 80 e 90 que demandam obras de reforma e execução de melhorias físicas, tais como, refazimento de pavimentação e substituição de redes de saneamento, entre outros, principalmente devido ao padrão e tempo de urbanização desses assentamentos. Em Santo André, os 69 assentamentos classificados como T1 (42,9% do total de 161 assentamentos precários e/ou irregulares) estão distribuídos entre 42 favelas urbanizadas, 16 loteamentos irregulares e 11 conjuntos habitacionais públicos (61%, 23% e 16% do total de T1, respectivamente).

Ainda sobre os dados registrados nas Tabelas 1.27 e 1.28, destaca-se a concentração de domicílios em assentamentos classificados como tipologia T3 (93.664 domicílios - 49,2% do total, distribuídos em 180 assentamentos - 22,8% do total), que demandam obras complexas de urbanização e podem resultar em um número expressivo de remoções. Além disso, os dados apontam que dentre os municípios da Região do Grande ABC, Diadema é o que apresenta maior percentual de domicílios em T1 (13.794 domicílios - 53,7% do total), seguido por Santo André, com 11.648 domicílios, ou seja, 29,6% do total, percentual bem menos expressivo. Essa condição de Diadema

resulta da trajetória pioneira de urbanização de favelas implementada pelo Município desde o início da década de 80, momento em que foram iniciadas as intervenções nos assentamentos precários. Entretanto, apesar do investimento contínuo nesses programas, permanece número significativo de assentamentos precários que demandam obras de urbanização (T2 e T3) e que juntos abrigam 11.627 domicílios (45,3% do total).

Apesar das limitações apontadas, os dados consolidados sobre a classificação dos assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC, conforme tipologias de intervenção e o número de domicílios “atual” (julho de 2016) nesses assentamentos, permitiram estimar o déficit habitacional total regional dentro dos assentamentos precários.

Para subsidiar o cálculo das necessidades habitacionais para a Região do Grande ABC, foi necessário calcular o déficit quantitativo e o déficit qualitativo dentro dos assentamentos precários e/ou irregulares, para cada um dos municípios. O déficit quantitativo corresponde ao total de domicílios em T4 (remoção total) somado às remoções necessárias para a execução das obras de urbanização nos assentamentos T2 e T3. O déficit qualitativo é a diferença entre o déficit total (número de domicílios “atual” nos assentamentos) e o déficit quantitativo.

No entanto, considerando-se que parte dos assentamentos encontra-se com obra em andamento e que parte das remoções já foi solucionada por meio de provisão habitacional, para efeito do cálculo do déficit quantitativo foram debitadas do número total de remoções, previsto ou estimado, as unidades habitacionais produzidas e entregues em projetos em andamento³², até julho de 2016, em ambas as modalidades - reassentamento ou remanejamento, conforme dados registrados na Tabela 1.29.

³² Assentamentos precários em processo de urbanização (T2 e T3) ou remoção total (T4).

Tabela 1. 29 - Região do Grande ABC: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e/ou irregulares classificados como T2, T3 e T4.

Municípios	Assentamentos Precários e/ou Irregulares classificados como T2, T3 e T4		
	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH* produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
Diadema	3.620	418	3.202
Mauá	5.484	355	5.129
Ribeirão Pires	279	0	279
Rio Grande da Serra	652	0	652
Santo André	15.124	4.621	10.503
São Bernardo do Campo	18.809	2.072	16.737
Região do Grande ABC	43.968	7.466	36.502

* Unidades Habitacionais

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa

Para o cálculo do déficit habitacional total regional optou-se pela produção de dois cenários, o 1 e o 2, registrados nas Tabelas 1.30 e 1.31, respectivamente. No Cenário 1, o déficit habitacional total corresponde ao somatório de domicílios dos assentamentos precários e/ou irregulares classificados como T2, T3 e T4, e equivale a 143.317 domicílios (18,0% do total de domicílios da Região do Grande ABC).

Tabela 1. 30 - Região do Grande ABC: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, segundo informações municipais, computados domicílios em T2, T3 e T4.

Município	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)	Total de domicílios (IBGE, 2010)
Diadema	3.202 (2,7%)	8.701 (7,4%)	11.903 (10,1%)	117.344 (100%)
Mauá	5.129 (4,1%)	20.650 (16,5%)	25.779 (20,6%)	125.348 (100%)
Ribeirão Pires	279 (0,8%)	2.456 (73%)	2.735 (8,1%)	33.844 (100%)
Rio Grande da Serra	652 (4,9%)	1.081 (8,2%)	1.733 (13,1%)	13.191 (100%)
Santo André	10.503 (4,9%)	17.214 (8,0%)	27.717 (12,9%)	215.617 (100%)
São Bernardo do Campo	16.737 (7,0%)	56.713 (23,7%)	73.450 (30,7%)	239.174 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	50.492 (100%)
Região do Grande ABC	36.502 (4,6%)	106.815 (13,4%)	143.317 (18,0%)	795.010 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa

Nesse cenário, o déficit quantitativo soma 36.502 domicílios e o déficit qualitativo totaliza 106.815 domicílios: 4,6% e 13,4% do total de domicílios da Região do Grande ABC, respectivamente.

No Cenário 2, o déficit habitacional corresponde ao somatório de domicílios dos assentamentos precários e/ou irregulares classificados como T1, T2, T3 e T4, e equivale a 190.194 domicílios (23,9% do total de domicílios da Região do Grande ABC).

Tabela 1. 31 - Região do Grande ABC: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, segundo informações municipais, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Município	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)	Total de domicílios (IBGE, 2010)
Diadema	3.202 (2,7%)	22.495 (19,2%)	25.679 (21,9%)	117.344 (100%)
Mauá	5.129 (4,1%)	21.693 (17,3%)	26.822 (21,4%)	125.348 (100%)
Ribeirão Pires	279 (0,8%)	3.175 (9,4%)	3.454 (10,2%)	33.844 (100%)
Rio Grande da Serra	652 (4,9%)	1.081 (8,2%)	1.733 (13,1%)	13.191 (100%)
Santo André	10.503 (4,9%)	28.862 (13,4%)	39.365 (18,3%)	215.617 (100%)
São Bernardo do Campo	16.737 (7,0%)	76.386 (31,9%)	93.123 (38,9%)	239.174 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	50.492 (100%)
Região do Grande ABC	36.502 (4,6%)	153.692 (19,3%)	190.194 (23,9%)	795.010 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Nesse Cenário, o déficit quantitativo soma 36.502 domicílios e o déficit qualitativo totaliza 153.692 domicílios: 4,6% e 19,3% do total de domicílios da Região do Grande ABC, respectivamente.

Justifica-se a produção dos dois Cenários pela necessidade de dimensionar: (i) a demanda para produção de novas unidades habitacionais e por urbanização simples e complexa, a partir do déficit quantitativo e qualitativo, respectivamente, estimados no Cenário 1; e (ii) a demanda para requalificação habitacional e regularização fundiária, com base no déficit qualitativo estimado no Cenário 2.

Ressalta-se que, para a estimativa do déficit quantitativo total regional, foi necessário conhecer, conforme registrado anteriormente, além do número total de domicílios em T4 (remoção total), o número total de remoções necessárias à implantação das obras de urbanização simples (T2) e complexas (T3). No entanto, apenas os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo apresentaram estimativa do número de remoções para todos os assentamentos classificados como T2 e T3. Para os demais municípios - Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra -,

foi necessário prever um fator de remoção para essas duas tipologias, para os casos em que os municípios não apresentaram cálculo ou estimativa do número de remoções. A Tabela 1.32 registra os fatores de remoção adotados pela equipe de pesquisa e/ou estimados pelos municípios³³.

Tabela 1. 32 - Região do Grande ABC: fator de remoção para assentamentos precários classificados como T2 e T3.

Municípios	Fator de remoção
Diadema	T2: 5% (com base em 3 projetos já elaborados) e T3: 25% (considerando-se os seguintes fatores que condicionam o padrão de urbanização: reduzida disponibilidade de terra para provisão habitacional e elevada densidade demográfica)
Mauá	T2: 5% e T3: 25% (adotou-se os parâmetros de Diadema)
Ribeirão Pires	T2 e T3: 5% (baixa densidade demográfica e expectativa de intervenções para urbanização sem demanda expressiva de remoções)
Rio Grande da Serra	T2: aproximadamente 15% e T3: 40% (estimativa com base em informações municipais)
Santo André	estimativa registrada pelo município para cada assentamento
São Bernardo do Campo	estimativa com base em projetos de urbanização já elaborados ou aplicação de fator de remoção de 5% para T2 e 40% para T3

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Registra-se, de forma complementar, que para os assentamentos com previsão de remoção, com percentual superior ao fator adotado pela equipe de pesquisa, foram considerados os números apurados pelos municípios.

Apresentam-se na sequência, de forma detalhada, os fatores de remoção adotados, o cálculo do déficit quantitativo total (remoções previstas, número total de unidades habitacionais já executadas e entregues e a executar), bem como os dados consolidados sobre o déficit habitacional nos assentamentos precários, por município e distribuídos por tipologia.

Município de Diadema

Segundo dados municipais, há estimativa de remoção para três assentamentos precários classificados como T2, de um total de 17 assentamentos, com percentuais que totalizam 2%, 5% e 17% dos domicílios nesses assentamentos. Adotou-se, nesse caso, fator de remoção de 5%, como

³³ A definição do fator de remoção teve como parâmetro os percentuais adotados pelo Município de São Bernardo do Campo em seu PLHIS para a estimativa de remoções em assentamentos precários sem projeto de urbanização: 5% e 40% do total de domicílios para T2 e T3, respectivamente.

em São Bernardo do Campo, que foi aplicado sobre o total de domicílios em 16 assentamentos T2. Para o assentamento com previsão de remoção de 17% dos domicílios, adotou-se o número estimado pelo Município.

Em relação aos assentamentos classificados como T3, há indicação do número de remoções para (i) sete áreas com projeto de urbanização já elaborado, com percentuais que variam entre 19% e 97% do total de domicílios (média simples de 54% do total); e (ii) sete áreas sem projeto de urbanização, cujas estimativas de remoção variam entre 5% e 53% do total de domicílios (média simples de 22% do total). Com base nesses dados, decidiu-se pela adoção de fator de remoção de 25%, percentual bastante inferior ao adotado por São Bernardo do Campo (40% do total), porém mais adequado à realidade de Diadema – em função da limitada capacidade financeira, reduzida disponibilidade de terra para provisão habitacional e elevada densidade demográfica -, todos fatores que condicionam o padrão de urbanização adotado pelo Município.

A Tabela 1.33 registra o cálculo do déficit quantitativo em Diadema e a Tabela 1.34 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

Tabela 1. 33 - Diadema: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	178 (100%)	0 (0%)	178 (100%)
T3	3.166 (100%)	418 (15,0%)	2.748 (85,0%)
T4	276 (100%)	0 (0%)	276 (100%)
Total	3.620 (100%)	418 (11,5%)	3.202 (88,5%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Tabela 1. 34 - Diadema: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	0 (0%)	13.794 (100%)	13.794 (100%)
T2	178 (5,4%)	3.104 (94,6%)	3.282 (100%)
T3	2.748 (32,9%)	5.597 (67,1%)	8.345 (100%)
T4	276 (100%)	0 (0%)	276 (100%)
Total	3.202 (12,5%)	22.495 (87,5%)	25.697 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa;

Município de Mauá

Os dados disponibilizados à pesquisa não registram estimativa de remoções para os 61 assentamentos classificados como tipologia T2. Adotou-se, como no Município de Diadema, fator de remoção de 5%. Em relação às T3, o Município apresentou previsão do número de remoções para os três assentamentos para os quais há informações municipais e indicam percentuais que variam entre 5% e 31% do total de domicílios nesses assentamentos, sendo que para um deles, o total de remoções não representa o percentual necessário para concluir a intervenção³⁴. Decidiu-se, em função dos parâmetros municipais, ainda que limitados, pela aplicação do fator de remoção adotado em Diadema: 25% sobre o total de domicílios em assentamentos classificados como T3.

A Tabela 1.35 registra o cálculo do déficit quantitativo em Mauá e a Tabela 1.36 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

³⁴ Cerqueira Leite (31%); Chafick / Macuco (5%, excluídos os setores 5 a 9, sem projeto) e Oratório (10%).

Tabela 1. 35 - Mauá: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	330 (100%)	0 (0%)	330 (100%)
T3	4.834 (100%)	355 (7,3%)	4.479 (92,7%)
T4	320 (100%)	0 (0%)	320 (100%)
Total	5.484 (100%)	355 (6,5%)	5.129 (93,5%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Tabela 1. 36 - Mauá: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	0 (0%)	1.043 (100%)	1.043 (100%)
T2	330 (5,0%)	6.260 (95,0%)	6.590 (100%)
T3	4.479 (23,7%)	14.390 (76,3%)	18.869 (100%)
T4	320 (100%)	0 (0%)	320 (100%)
Total	5.129 (19,1%)	21.693 (80,9%)	26.822 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa

Município de Ribeirão Pires

Os dados municipais sobre previsão de remoções necessárias à execução de obras de urbanização simples (T2) e urbanização complexa (T3) encontram-se em revisão. No entanto, o depoimento de servidores municipais revela que essas intervenções não demandariam número expressivo de

remoções, apenas em casos pontuais³⁵. Com base nessa informação e considerando que o Município apresenta baixa densidade demográfica, adotou-se percentual de 5% de remoção sobre o total de domicílios em assentamentos classificados como T2 e T3³⁶.

A Tabela 1.37 registra o cálculo do déficit quantitativo em Ribeirão Pires e a Tabela 1.38 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

Tabela 1. 37 - Ribeirão Pires: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	78 (100%)	0 (0%)	78 (100%)
T3	61 (100%)	0 (0%)	61 (100%)
T4	140 (100%)	0 (0%)	140 (100%)
Total	279 (100%)	0 (0%)	279 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

³⁵ O padrão de urbanização com poucas remoções relaciona-se com a limitada capacidade do município de produzir novas moradias para o reassentamento e/ou remanejamento das famílias removidas.

³⁶ Registra-se que foram disponibilizados à equipe de pesquisa dados parciais sobre os percentuais de remoção para os assentamentos Chácara Aliança / Morro do Careca (T3) e Jardim Serrano (T2), que totalizavam 8,13% e 15,38% sobre o total de domicílios, respectivamente.

Tabela 1. 38 - Ribeirão Pires: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	0 (0%)	719 (100%)	719 (100%)
T2	78 (5,2%)	1.419 (94,8%)	1.497 (100%)
T3	61 (5,6%)	1.037 (94,4%)	1.098 (100%)
T4	140 (100%)	0 (0%)	140 (100%)
Total	279 (8,1%)	3.175 (91,9%)	3.454 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Município de Rio Grande da Serra

A equipe de pesquisa identificou e classificou dois assentamentos precários em Rio Grande da Serra como tipologia de intervenção T2³⁷. O número total de remoções foi estimado a partir de informações municipais sobre um desses assentamentos, para o qual há estimativa de remoções para eliminação das situações de risco e desocupação de áreas públicas³⁸. Para o assentamento precário classificado como T3, adotou-se o número de remoções previsto pelo Município. Os percentuais de remoção resultaram em 15,3% sobre o total de domicílios nos assentamentos classificados como T2 e 44,2% no assentamento classificado como T3.

A Tabela 1.39 registra o cálculo do déficit quantitativo em Rio Grande da Serra e a Tabela 1.40 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

³⁷ Parque Rio Grande / Parque Oratório e Parque América.

³⁸ Parque América (15,76%).

Tabela 1. 39 - Rio Grande da Serra: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	186 (100%)	0 (0%)	186 (100%)
T3	42 (100%)	0 (0%)	42 (100%)
T4	424 (100%)	0 (0%)	424 (100%)
Total	652 (100%)	0 (0%)	652 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Tabela 1. 40 - Rio Grande da Serra: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	sem informação	sem informação	sem informação
T2	186 (15,3%)	1.028 (84,7%)	1.214 (100%)
T3	42 (44,2%)	53 (55,8%)	95 (100%)
T4	424 (100%)	0 (0%)	424 (100%)
Total	652 (37,6%)	1.081 (62,4%)	1.733 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais e/ou produzidas pela equipe de pesquisa.

Município de Santo André

No caso de Santo André, os dados municipais indicam a estimativa de remoções para os assentamentos precários classificados como T2 e T3. Registra-se que parte dos assentamentos já

possui projeto de urbanização elaborado, o que subsidiou o cálculo das remoções. Não foi possível conhecer quais os critérios e/ou parâmetros que foram adotados pelo Município para estimar as remoções em assentamentos sem projeto de urbanização. Vale destacar que a estimativa do Município resulta em percentuais de 24,3% e 52,1% de remoções sobre o total de domicílios para os assentamentos classificados como T2 e T3, respectivamente.

A Tabela 1.41 registra o cálculo do déficit quantitativo em Santo André e a Tabela 1.42 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

Tabela 1. 41 - Santo André: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	591 (100%)	324 (54,8%)	267 (45,2%)
T3	11.861 (100%)	4.153 (35%)	7.708 (65%)
T4	2.672 (100%)	144 (5,4%)	2.528 (94,6%)
Total	15.124 (100%)	4.621 (30,6%)	10.503 (69,4%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais.

Tabela 1. 42 - Santo André: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	0 (0%)	11.648 (100%)	11.648 (100%)
T2	267 (11,0%)	2.163 (89,0%)	2.430 (100%)
T3	7.708 (33,9%)	15.051 (66,1%)	22.759 (100%)
T4	2.528 (100%)	0 (0%)	2.528 (100%)
Total	10.503 (26,7%)	28.862 (73,3%)	39.365 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais.

Município de São Bernardo do Campo

São Bernardo do Campo apresentou estimativa de remoções para os assentamentos precários classificados como T2 e T3, com base em projetos de urbanização já elaborados ou por meio da aplicação de fator de remoção de 5% e 40% sobre o total de domicílios em T2 e T3, respectivamente, para os assentamentos sem projeto de urbanização. Essa estimativa aponta para um percentual total de remoção de 1,5% para T2 e 36,8% para T3.

A Tabela 1.43 registra o cálculo do déficit quantitativo em São Bernardo do Campo e a Tabela 1.44 registra os dados sobre a estimativa do déficit habitacional para o Município.

Tabela 1. 43 - São Bernardo do Campo: cálculo do déficit quantitativo nos assentamentos precários e irregulares (T2, T3 e T4).

Tipologia de Intervenção	nº de remoções previsto pelo município e/ou estimado pela pesquisa	UH produzidas e entregues até julho de 2016 (reassentamento + remanejamento)	Déficit Quantitativo (nº de UH a executar)
	A	B	A-B
T2	416 (100%)	22 (5,3%)	394 (94,7%)
T3	15.642 (100%)	2.050 (35%)	13.592 (65%)
T4	2.751 (100%)	0 (0%)	2.751 (100%)
Total	18.809 (100%)	2.072 (11,0%)	16.737 (89,0%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais.

Tabela 1. 44 - São Bernardo do Campo: Déficit Habitacional Quantitativo, Qualitativo e Total em assentamentos precários e/ou irregulares, computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Tipologia de Intervenção	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)
T1	0 (0%)	19.673 (100%)	19.673 (100%)
T2	394 (1,4%)	27.807 (98,6%)	28.201 (100%)
T3	13.592 (32,0%)	28.906 (68,0%)	42.498 (100%)
T4	2.751 (100%)	0 (0%)	2.751 (100%)
Total	16.737 (18,0%)	76.386 (82,0%)	93.123 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em informações municipais.

Apresentou-se, nesta seção, estimativa do déficit habitacional total na Região do Grande ABC em assentamentos precários, segundo informações municipais. Os dados resultantes subsidiarão o cálculo da estimativa síntese, que será apresentado na próxima seção.

1.4 Compatibilização: abordagens domiciliar e territorial

Com a finalização das estimativas do déficit habitacional por intermédio das abordagens domiciliar (Seção 1.2.6) e territorial (Seções 1.3.1 e 1.3.2), foi conduzido um procedimento de compatibilização entre as duas abordagens para a obtenção de uma **estimativa síntese**, cujo objetivo é a apropriação das vantagens de cada uma das estimativas.

A abordagem domiciliar, descrita na Seção 1.2.6, tem a vantagem de apresentar uma estimativa do déficit para a Região como um todo e não apenas para as áreas delimitadas como assentamentos precários. Além disso, os microdados da amostra do Censo Demográfico utilizados no cômputo dessa estimativa disponibilizam um número elevado de variáveis, o que viabiliza a representação de inúmeras dimensões do déficit habitacional. Há que se considerar, ainda, que algumas inadequações, capturadas apenas por meio da abordagem domiciliar, são expressivas na composição do déficit habitacional total da Região do Grande ABC, como o custo elevado da moradia (que afeta 41.308 domicílios na Região, ou seja, 5,1% do total) e a densidade excessiva na habitação (56.894 domicílios, ou seja, 7,1% do total).

Considerando que este diagnóstico apresenta duas estimativas do déficit habitacional por meio da abordagem territorial - Seções 1.3.1 e 1.3.2 -, optou-se por adotar para o procedimento de compatibilização a estimativa apresentada na Seção 1.3.2, que utiliza informações municipais – combinadas, quando necessário, a outras fontes de dados (aerofotos e imagens orbitais, dados censitários e informações de uso do solo). Ao contrário da estimativa apresentada na Seção 1.3.1, que baseia-se exclusivamente em dados censitários e apresenta apenas uma estimativa do déficit total (contagem de domicílios contidos nos assentamentos), os levantamentos municipais disponibilizam um conjunto maior de informações e apresentam uma estimativa do déficit quantitativo e qualitativo.

Quando comparada à abordagem domiciliar, essa estimativa, baseada na delimitação de assentamentos precários (territorial), tem a vantagem de representar, ainda que por vezes de maneira pouco precisa, duas dimensões de inadequações habitacionais que não são capturadas pelos microdados da amostra do Censo Demográfico: a segurança jurídica (regularidade e posse da terra) e a segurança ambiental (áreas de risco e/ou proteção ambiental).

A Tabela 1.45 apresenta uma síntese das estimativas segundo as abordagens domiciliar e territorial (Seções 1.2.6 e 1.3.2, respectivamente).

Tabela 1. 45 - Estimativas do déficit habitacional segundo as abordagens domiciliar (microdados da amostra do Censo Demográfico) e territorial (dados municipais).

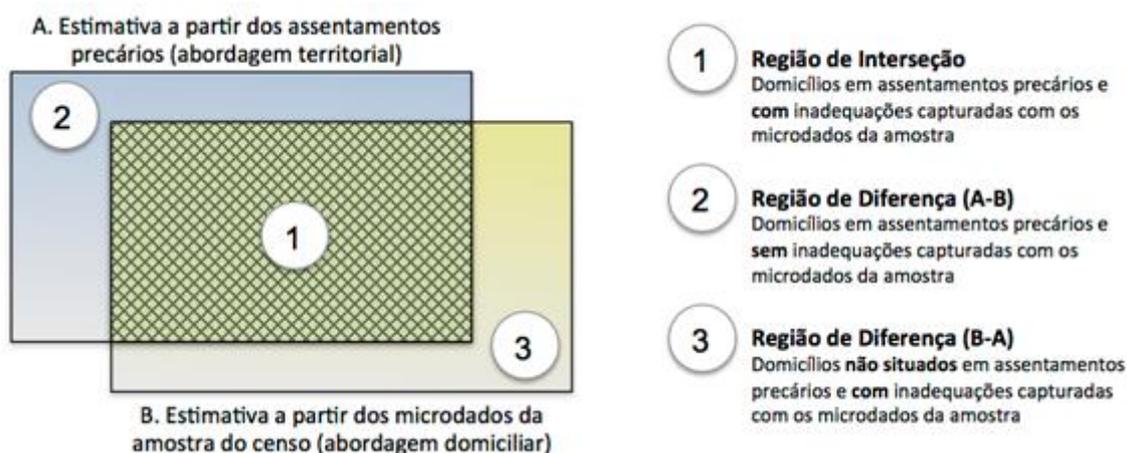
Municípios	Abordagem Domiciliar (Microdados da Amostra do Censo Demográfico - IBGE)			Abordagem Territorial (Domicílios em Assentamentos Precários – Dados Municipais)		
	Quantitativo	Qualitativo	Total	Quantitativo	Qualitativo	Total
Diadema	17.749	10.245	27.994	3.202	8.701	11.903
Mauá	14.557	17.170	31.727	5.129	20.650	25.779
Ribeirão Pires	3.295	6.003	9.298	279	2.456	2.735
Rio Grande da Serra	1.548	3.333	4.881	652	1.081	1.733
Santo André	20.079	13.398	33.477	10.503	17.214	27.717
São Bernardo do Campo	26.491	27.069	53.560	16.737	56.713	73.450
São Caetano do Sul	6.242	980	7.222	*	*	*
Região do Grande ABC	89.961	78.197	168.159	36.502	106.815	143.317

* O Município de São Caetano do Sul não apresenta assentamentos precários.

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e dados do IBGE (2012).

No processo de compatibilização das abordagens domiciliar e territorial, considera-se que as estimativas do déficit habitacional provenientes de cada uma delas (Tabela 1.45) apresentam regiões de interseção (Região 1 na Figura 1.9) e regiões de diferença (Regiões 2 e 3 na Figura 1.9). Como cada uma dessas regiões revela tipos distintos de domicílios caracterizados como déficit habitacional, o método proposto abre a possibilidade de não apenas se avançar na mensuração do déficit habitacional global para todo o Município (e Região), mas também apresenta uma proposta para identificação e mensuração do déficit dentro e fora dos assentamentos precários, permitindo e fornecendo subsídios para ações diferenciadas por parte do poder público.

Figura 1. 9 - Diagrama de comparação entre as abordagens domiciliar e territorial para a estimativa do déficit habitacional.



Fonte: elaboração própria.

Na Figura 1.9, a **região de interseção** - Região 1 - abrange os domicílios contabilizados em ambas as metodologias, ou seja, estão localizados nos assentamentos precários identificados (abordagem territorial) e também são considerados inadequados segundo as variáveis selecionadas dos microdados do Censo Demográfico (abordagem domiciliar).

A **região de diferença (A-B)** - Região 2 - representa os domicílios que são contabilizados apenas pela metodologia baseada na identificação dos assentamentos precários (A). São domicílios que, segundo a metodologia baseada nos microdados (B), não apresentam nenhuma inadequação, mas que provavelmente são inadequados do ponto de vista da segurança jurídica.

A **região de diferença (B-A)** - Região 3 - abrange os domicílios que são contabilizados apenas pela metodologia baseada nos microdados da amostra do Censo Demográfico e, portanto, não estão situados nos assentamentos precários identificados. Representam, desse modo, uma **estimativa do déficit habitacional externo aos assentamentos precários**, que pode ser composta, por exemplo, por famílias de baixa renda com ônus excessivo de aluguel, famílias residentes em cortiços ou em situação de densidade excessiva.

Expostas cada uma das Regiões (1, 2 e 3) e o que cada uma representa, o primeiro passo para o processo de compatibilização é conhecer o déficit habitacional a partir das duas abordagens tratadas no presente estudo, a domiciliar (Seção 1.2.6) e a territorial (como já salientado, utilizaremos os dados da Seção 1.3.2, obtidos junto aos municípios). Contabilizado o déficit habitacional com base em cada uma das abordagens (territorial e domiciliar), o método passa à estimativa do total de domicílios na Região 3, ou seja, do déficit habitacional externo aos

assentamentos precários. Para tanto, definiu-se o total de domicílios que não estão em assentamentos precários. Em seguida, foram aplicados dois fatores sobre o total desses domicílios: um para captar o déficit quantitativo e outro para o déficit qualitativo (Tabela 1.46). Para a definição desses fatores, foram consideradas inadequações que são recorrentes em domicílios localizados fora de assentamentos precários.

O fator aplicado para a mensuração do déficit quantitativo fora dos assentamentos precários é composto pelas inadequações relacionadas (i) ao custo da moradia, (ii) à habitação em casa de cômodo ou cortiço, ou, (iii) à densidade excessiva por dormitório associada à coabitação e/ou à impossibilidade/dificuldade de ampliação da edificação – caso dos apartamentos ou dos domicílios não próprios. Tomando o Município de Santo André como exemplo, o total de domicílios com as inadequações listadas anteriormente soma 16.780 unidades. Dividindo esse número pelo total de domicílios do Município, 217.355, encontra-se o fator do déficit quantitativo que, nesse caso, corresponde a 7,7%. Já o fator aplicado para a mensuração do déficit qualitativo fora dos assentamentos precários é composto pelos domicílios que apresentam inadequações relacionadas à densidade excessiva por dormitório, excetuando-se os domicílios caracterizados como déficit quantitativo. Concretizando isso a partir do caso escolhido (Santo André), o número de domicílios com densidade excessiva – não associada à coabitação, a apartamento e a domicílio não próprio –, é de 4.622 unidades. Dividindo esse valor pelo total de domicílios do Município, chega-se a um fator do déficit qualitativo equivalente a 2,1%.

Conhecidos os domicílios fora de assentamentos precários e definido os valores dos fatores para cada um dos componentes do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), multiplica-se um pelo outro. O resultado do produto entre os fatores estabelecidos e o total de domicílios fora de assentamentos precários em cada município representa a estimativa do déficit externo aos assentamentos precários (quantitativo e qualitativo), como exposto na Tabela 1.46. Tomando como referência a Figura 1.9, tais números referem-se ao déficit quantitativo e qualitativo da Região 3.

É importante registrar, porém, que diante dos dados municipais fornecidos e dadas as especificidades que caracterizam os Municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, os fatores encontrados foram incapazes de captar adequadamente a condição dos domicílios dessas municipalidades. Há dois prováveis motivos para essa ocorrência: (i) subenumeração dos domicílios localizados em assentamentos precários; e/ou (ii) relevância de inadequações não consideradas no cômputo dos fatores (por exemplo: problemas de infraestrutura em domicílios localizados fora dos assentamentos precários). Sendo assim, optou-se por utilizar os dados obtidos

a partir da abordagem domiciliar para a mensuração do déficit habitacional quantitativo e qualitativo nesses três municípios.

Tabela 1. 46 - Fatores aplicados para a estimativa do déficit quantitativo e qualitativo fora dos assentamentos precários.

Municípios	Total de Domicílios Fora de Assentamentos Precários	Déficit Fora dos Assentamentos Precários			
		Fatores (%)		Estimativa (Número de domicílios)	
		Quantitativo *	Qualitativo **	Quantitativo	Qualitativo
Diadema	105.936	13,9%	3,7%	14.725	3.920
Mauá***	101.453	9,2%*	4,1%*	9.334	4.160
Ribeirão Pires***	31.365	8,6%*	2,7%*	2.932*	928*
Rio Grande da Serra***	11.621	9,8%*	4,3%*	1.307*	573*
Santo André	189.638	7,7%	2,1%	14.602	3.982
São Bernardo do Campo	169.063	8,7%	2,4%	14.708	4.058
São Caetano do Sul****	51.229	**	**	6.242	980
Região do Grande ABC	660.305	9,4%	2,7%	63.448	18.446

* Fator baseado na proporção de domicílios do Município que apresentam pelo menos uma das seguintes inadequações: custo elevado da moradia; habitação em casa de cômodo ou cortiço; e/ou densidade excessiva no domicílio associada à coabitação ou à dificuldade/impossibilidade de ampliação da edificação, como em domicílios do tipo apartamento e/ou não próprio.

** Fator baseado na proporção de domicílios do Município que apresentam densidade excessiva no domicílio e que já não tenham sido contabilizados como déficit quantitativo.

*** Dadas as especificidades encontradas nos Municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e dos dados existentes para esses Municípios, os cálculos para obtenção do déficit habitacional não foram realizados a partir de fatores - o que levaria a inconsistências -, mas sim por meio da abordagem domiciliar.

**** O Município de São Caetano do Sul não apresenta assentamentos precários e, portanto, a estimativa do déficit habitacional foi realizada apenas por meio da abordagem domiciliar.

Fonte: elaboração própria.

Com a estimativa do total de domicílios na Região 3, foram realizadas estimativas para as regiões 1 e 2 da Figura 1.9. A Região 1, que abrange os domicílios contabilizados como déficit em ambas as

abordagens, é computada por meio da diferença entre o total do déficit segundo a abordagem domiciliar (Tabela 1.45) e a estimativa do déficit externo aos assentamentos precários (Região 3).

A Região 2, que abrange os domicílios em assentamentos precários que não apresentam inadequações capturadas pela abordagem domiciliar, é computada considerando a diferença entre o total do déficit segundo a abordagem territorial (Tabela 1.45) e a estimativa dos domicílios contabilizados em ambas as abordagens (Região 1).

A soma das regiões 1 e 2 resultam no déficit habitacional dentro dos assentamentos precários, enquanto a Região 3 corresponde ao déficit fora dos assentamentos precários.

No caso dos Municípios de Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, para os quais a estimativa do déficit baseou-se nos resultados obtidos por intermédio da abordagem domiciliar (microdados do Censo Demográfico), a definição do déficit habitacional dentro e fora dos assentamentos foi calculado conforme o seguinte procedimento: (i) para os assentamentos precários, assumiu-se o dado municipal na definição do déficit, e, (ii) para a estimativa do déficit externo aos assentamentos precários, subtraiu-se do déficit captado pelos microdados – que abordam o problema para todo o Município –, o déficit captado pelos dados municipais – e que se limitam aos assentamentos precários. O resultado é apresentado na Tabela 1.47.

Tabela 1. 47 - Estimativa do déficit em assentamentos precários e do déficit externo aos assentamentos precários a partir do processo de compatibilização de abordagens.

Município	DÉFICIT EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (Região 1 + Região 2)			DÉFICIT EXTERNO AOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (Região 3)		
	Quantitativo	Qualitativo	Total	Quantitativo	Qualitativo	Total
Diadema	3.202 (26,9%)	8.701 (73,1%)	11.903 (100%)	14.725 (79,0%)	3.920 (21,0%)	18.645 (100%)
Mauá*	5.129 (19,9%)	20.650 (80,1%)	25.779 (100%)	9.428 (69,4%)	4.160 (30,6%)	13.588 (100%)
Ribeirão Pires*	279 (10,2%)	2.456 (89,8%)	2.735 (100%)	3.016 (46,0%)	3.547 (54,0%)	6.563 (100%)
Rio Grande da Serra*	652 (37,6%)	1.081 (62,4%)	1.733 (100%)	1.139 (33,6%)	2.252 (66,4%)	3.391 (100%)
Santo André	10.503 (37,9%)	17.214 (62,1%)	27.717 (100%)	14.602 (78,6%)	3.982 (31,4%)	18.584 (100%)
São Bernardo do Campo	16.737 (22,8%)	56.713 (77,2%)	73.450 (100%)	14.708 (78,4%)	4.058 (21,6%)	18.766 (100%)
São Caetano do Sul**	0	0	0	6.242 (86,4%)	980 (13,6%)	7.222 (100%)
Região do Grande ABC	36.502 (25,5%)	106.815 (74,5%)	143.317 (100%)	63.860 (73,6%)	22.899 (26,4%)	86.759 (100%)

* Dadas as características dos dados e as especificidades dos Municípios de Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, para os quais o cômputo sobre o déficit habitacional apresentou inconsistências, o mesmo foi ajustado a partir dos microdados censitários.

** O Município de São Caetano do Sul não apresenta assentamentos precários e, portanto, a estimativa do déficit habitacional foi realizada apenas através da abordagem domiciliar.

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais e do IBGE (2012).

A Tabela 1.48 e os Gráficos 1.3 e 1.4 apresentam, para a Região do Grande ABC e seus municípios, uma estimativa síntese do déficit habitacional resultante da compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial. De acordo com os resultados, **28,6% (230.076)** dos domicílios **da Região do Grande ABC possuem algum tipo de inadequação habitacional**. Desses, 12,5% (100.362 domicílios) compõe o déficit quantitativo e 16,1% (129.714 domicílios) caracterizam-se como déficit qualitativo (Tabela 1.48 e Gráfico 1.3).

Considerando o déficit habitacional total da Região (230.076 domicílios), estima-se que 62,3% (143.317 domicílios) encontram-se nos assentamentos precários, enquanto os 37,7% (86.759)

restantes estão fora desses assentamentos (Tabela 1.47). Também é possível notar que a composição do déficit quanto ao seu caráter quantitativo ou qualitativo é distinta quando observada a realidade dentro e fora dos assentamentos precários. O déficit quantitativo é mais expressivo fora dos assentamentos precários da Região do Grande ABC (63.860 domicílios, 1,75 vezes maior do que dentro dos assentamentos precários), enquanto o déficit qualitativo é maior dentro dos assentamentos precários (106.815 domicílios, 4,7 vezes maior do que fora dos assentamentos).

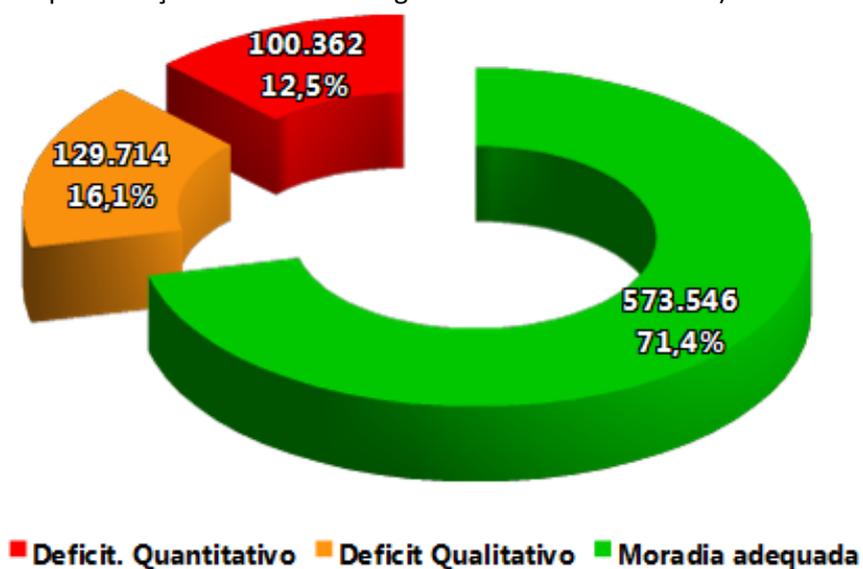
Tabela 1. 48 - Estimativa síntese do déficit habitacional, resultante da compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial (Região 1 + 2 + 3).

Municípios	ESTIMATIVA SÍNTESE DO DÉFICIT HABITACIONAL (COMPATIBILIZAÇÃO - Região 1 + 2 + 3)			Total de Domicílios
	Quantitativo	Qualitativo	Total	
Diadema	17.927 (15,2%)	12.621 (10,7%)	30.548 (25,9%)	117.839 (100%)
Mauá*	14.557 (11,4%)	24.810 (19,5%)	39.367 (30,9%)	127.232 (100%)
Ribeirão Pires*	3.295 (9,7%)	6.003 (17,6%)	9.298 (27,3%)	34.100 (100%)
Rio Grande da Serra*	1.791 (13,4%)	3.333 (25,0%)	5.124 (38,4%)	13.354 (100%)
Santo André	25.105 (11,6%)	21.196 (9,8%)	46.301 (21,4%)	217.355 (100%)
São Bernardo do Campo	31.445 (13,0%)	60.771 (25,0%)	92.216 (38,0%)	242.513 (100%)
São Caetano do Sul*	6.242 (12,2%)	980 (1,9%)	7.222 (14,1%)	51.229 (100%)
Região do Grande ABC	100.362 (12,5%)	129.714 (16,1%)	230.076 (28,6%)	803.622 (100%)

* Valores ajustados a partir da abordagem domiciliar.

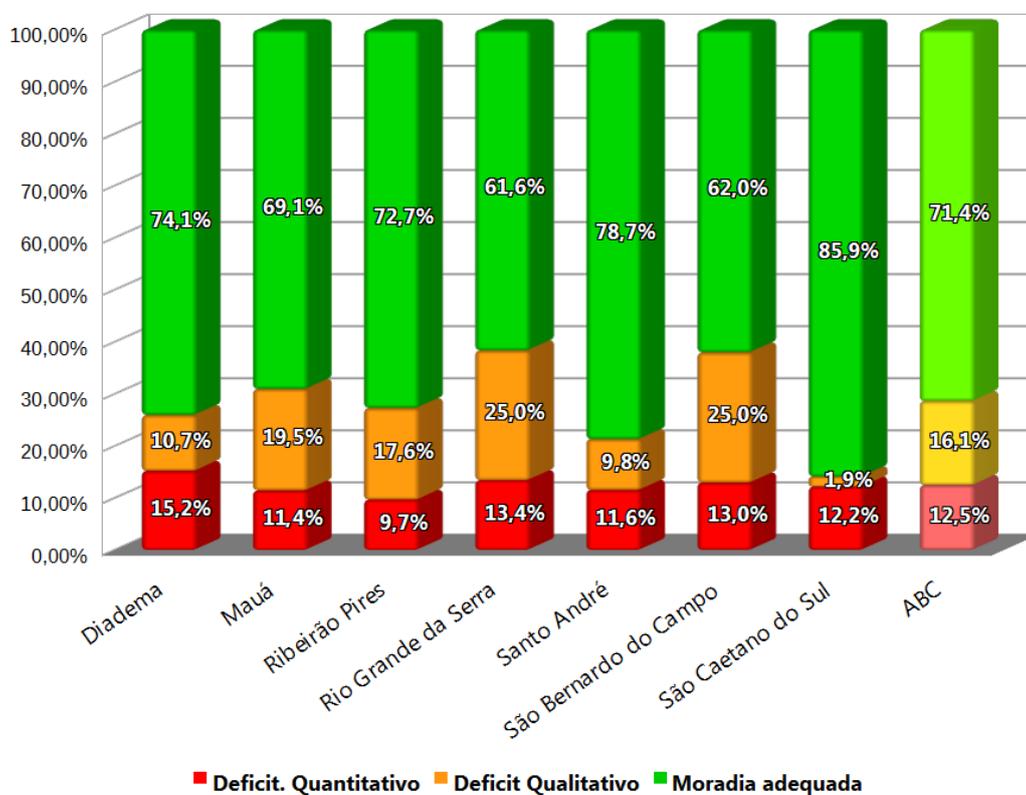
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1. 3 - Estimativa síntese do déficit habitacional e adequação da moradia para a Região do Grande ABC (compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial).



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1. 4 - Estimativa síntese do déficit habitacional para a Região do Grande ABC, por município, resultante da compatibilização entre as abordagens domiciliar e territorial (Região 1 + 2 + 3).



Fonte: elaboração própria.

Em relação ao volume de domicílios com inadequações, os municípios que apresentam os maiores déficit habitacionais totais são aqueles que possuem o maior número de domicílios: São Bernardo do Campo (92.216 domicílios), Santo André (46.301 domicílios) e Mauá (39.273 domicílios) (Tabela 1.48). Esses valores correspondem, respectivamente, a 40,1%, 20,1% e 17,1% do déficit total da Região do Grande ABC. Isto é, esses três municípios totalizam 77,3% do déficit da Região.

Confrontando os dois componentes do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) para esses três municípios, de forma a entender qual é peso de cada um dentro do déficit total municipal, no caso de São Bernardo do Campo, 65,9% (60.771) dos domicílios com alguma inadequação compõem o déficit qualitativo, enquanto os 34,1% (31.445) restantes dizem respeito ao déficit quantitativo. Em Santo André, a situação é inversa e os maiores números estão atrelados ao déficit quantitativo, com 54,2% (25.105) dos domicílios inadequados nessa condição. Já o déficit qualitativo nesse Município abrange 45,8% (21.196) dos domicílios inadequados. Mauá, por sua vez, apresenta comportamento semelhante a São Bernardo do Campo, sendo que 63,0% (24.810) dos domicílios inadequados são caracterizados como déficit qualitativo e 37,0% (14.557) compõem o déficit quantitativo.

Ao compararmos os déficit habitacionais de cada município frente a seu próprio parque habitacional, algumas mudanças podem ser observadas. Em que pese o fato de São Bernardo do Campo (38,0%) e Mauá (30,9%) serem, respectivamente, o segundo e o terceiro municípios com os maiores déficit habitacionais relativos, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires destacam-se, ocupando a primeira (com 38,4%) e quarta (27,3%) posições, respectivamente. No sentido oposto, observa-se que Santo André (21,3%) passa a ser o segundo município com o menor valor relativo de déficit habitacional total, acima apenas de São Caetano do Sul (14,1%).

Do ponto de vista do déficit quantitativo, enquanto 12,5% (100.362) dos domicílios do Grande ABC correspondem a esse componente do déficit, os municípios que apresentam os maiores valores relativos são: Diadema (15,2%), Rio Grande da Serra (13,4%), São Bernardo do Campo (13,0%) e São Caetano do Sul (12,2%). Ribeirão Pires é o município que apresenta a menor porcentagem nesse quesito (9,7%).

Com relação ao déficit qualitativo, São Bernardo do Campo apresenta o maior valor relativo de domicílios nessa condição (25,1%), seguido por Rio Grande da Serra (25,0%), Mauá (19,5%) e Ribeirão Pires (17,6%). São Caetano do Sul, por sua vez, é o município que apresenta o menor valor (1,9%).

Por fim, observa-se que a Região do Grande ABC apresenta 71,4% de seus domicílios adequados. Os municípios que apresentam uma proporção de domicílios adequados, acima da proporção da Região, são: São Caetano do Sul (85,9%), Santo André (78,7%), Diadema (74,1%) e Ribeirão Pires (72,7%). No outro extremo, encontram-se Rio Grande da Serra (61,6%), São Bernardo do Campo (62,0%) e Mauá (69,1%).

1.5 Condições de Moradia

1.5.1 Segundo dados do Censo Demográfico

Esta Seção objetiva caracterizar as condições de moradia dos assentamentos precários identificados segundo a metodologia do IBGE e CEM (Seção 1.3.1). Para tanto, foram considerados os aspectos predominantes de variáveis censitárias referentes às características da população (renda, analfabetismo, raça/etnia), dos domicílios e do entorno dos domicílios (saneamento básico e infraestrutura urbana). Com o intuito de identificar as disparidades entre setores precários e não precários em cada município, os indicadores selecionados foram estratificados pela condição dos setores (Tabelas 1.49, 1.50, 1.51 e 1.52), ou seja:

- setores subnormais, que correspondem aos setores especiais de aglomerados subnormais identificados pelo IBGE;
- setores precários, que correspondem aos setores classificados pelo CEM como assentamentos precários;
- setores de outro tipo, que não se enquadram nas duas categorias citadas acima;
- total, que representa todos os setores do município, independente de sua condição de precariedade.

Embora o Município de São Caetano do Sul não apresente setores classificados como precários, seus dados estão incluídos nas tabelas e revelam o quanto seus indicadores diferem dos demais municípios, dada a elevada renda e escolaridade da população, alta proporção de residentes brancos e qualidade dos domicílios e do entorno.

A Tabela 1.49, referente aos indicadores de renda e escolaridade, é exposta a seguir.

Tabela 1. 49 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores de renda e escolaridade, Região do Grande ABC, 2010.

	Tipo de Setor Censitário	Renda média do Responsável	Média do rendimento nominal mensal dos domicílios particulares permanentes	Média do rendimento nominal mensal dos domicílios particulares improvisados	% Pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal entre 0 e 3 SM	% Pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal de mais de 3 até 5 SM	% Pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal de mais de 5 até 10 SM	% Pessoas responsáveis com rendimento nominal mensal maior que 10 SM	% de responsáveis não alfabetizados
Diadema	Setores subnormais	650,53	1.323,08	741,67	94,24	4,46	2,56	0,09	9,49
	Setores precários	878,31	1.705,51	875,00	87,19	8,18	4,12	0,75	8,64
	Setores de outro tipo	1.108,79	2.006,08	1.377,56	80,67	12,12	6,08	1,14	4,41
	Total	1.008,86	1.857,57	1.211,11	83,63	10,45	4,97	0,91	5,54
Mauá	Setores subnormais	691,08	1.301,12	647,00	93,96	4,95	1,04	0,07	8,81
	Setores precários	838,61	1.620,42	-	88,99	7,16	2,9	0,48	5,8
	Setores de outro tipo	1.181,13	2.085,01	1.250,00	77,75	14,76	6,53	1	3,79
	Total	1.088,93	1.938,00	1.160,00	80,76	12,96	5,5	0,83	4,76
Rio Grande da Serra	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	690,60	1.244,15	-	93,44	5,46	1,09	0	4,91
	Setores de outro tipo	978,12	1.626,31	892,73	84,97	11,02	3,71	0,44	6,47
	Total	974,13	1.621,00	892,73	85,09	10,94	3,67	0,43	6,45
Ribeirão Pires	Setores subnormais	507,20	1.233,17	1.200,00	94,27	5,05	0,67	0,11	7,95
	Setores precários	1.077,44	1.709,51	740,00	88,02	7,48	2,69	2,09	5,67
	Setores de outro tipo	1.362,55	2.461,86	1.187,27	74,15	15,21	8,18	2,49	4,05
	Total	1.341,72	2.422,09	1.153,85	74,81	14,87	7,93	2,43	4,17
Santo André	Setores subnormais	778,51	1.498,46	900,09	92,52	4,53	1,18	0,96	10,48
	Setores precários	835,60	1.604,26	931,18	89,28	7,69	2,73	0,54	8,57
	Setores de outro tipo	2.017,97	3.474,66	1.394,56	60,45	18,61	14,35	6,61	2,21
	Total	1.845,32	3.019,16	1.263,33	64,77	16,73	12,55	5,81	3,4
São Bernardo do Campo	Setores subnormais	748,14	1.408,30	915,00	92,37	5,75	1,37	0,15	9,25
	Setores precários	739,16	1.352,86	700,00	91,05	6,19	2,61	0,17	10,55
	Setores de outro tipo	2.040,86	3.443,84	1.225,38	59,31	18,28	15,64	6,83	2,21
	Total (1+2+3+88+99+ -)	1.771,48	3.019,16	1.186,22	66,14	15,67	12,71	5,45	3,7
São Caetano do Sul	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores de outro tipo	2.730,41	4.652,90	2.165,89	51,86	17,87	18,05	12,24	1,48
	Total	2.730,48	4.652,90	2.165,89	51,86	17,87	18,05	12,14	1,48
Região do ABC	Setores subnormais	721,65	1.386,07	840,02	93,13	5,06	1,17	0,293	9,47
	Setores precários	822,76	1.555,44	901,77	89,45	7,35	2,86	0,511	8,72
	Setores de outro tipo	1.733,35	3.055,40	1.327,60	66,05	16,67	12,16	5,175	2,88
	Total	1.600,71	2.781,31	1.250,59	70,43	14,78	10,37	4,37	3,99

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

Analisando os números apresentados para o conjunto dos setores censitários da Região do Grande ABC (Tabela 1.49), a **renda média do responsável** é de R\$ **1.600,71**. Deste total, frise-se que os responsáveis em setores com precariedade (subnormais ou precários) possuem uma renda média equivalente a cerca de 45% daquela verificada para os responsáveis em setores não precários. O **rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes** (R\$ 2781,31), por sua vez, é **2,2 vezes maior do que o dos improvisados** (R\$ 1250,59).

No que diz respeito aos **responsáveis com rendimento mensal entre zero e três salários-mínimos** da Região, **70,4%** deles encontram-se nessa condição. Merecem destaque os setores subnormais, onde esse número chega a 93,1% dos responsáveis. Quando o intervalo de renda passa a ser o dos **responsáveis com mais de dez salários-mínimos**, 4,4% deles possuem essa característica – este valor é impulsionado pelos setores não precários, que somam 5,2% dos responsáveis da Região nessa condição.

Observando a **taxa de analfabetismo entre os responsáveis** pelos domicílios, **4,0% dos responsáveis da Região do Grande ABC** são assim classificados. Mais uma vez, o maior número encontra-se nos setores subnormais (9,5%), enquanto o menor corresponde aos setores não precários (2,9%).

Diante do quadro exposto, verifica-se que, via de regra, os setores censitários não precários da Região do Grande ABC apresentam os maiores valores de renda e as menores taxas de analfabetismo.

Analisando estes mesmos números, mas agora a partir da óptica dos municípios, São Caetano do Sul e Santo André são aqueles que apresentam, respectivamente, os responsáveis com os maiores valores de renda e escolaridade. No extremo oposto encontra-se o Município de Rio Grande da Serra, que possui (i) os menores valores de renda média do responsável e do domicílio, (ii) apresenta o maior número de responsáveis com rendimento médio mensal entre zero e três salários-mínimos e o menor com renda mensal acima de dez salários-mínimos; e (iii) revela, ainda, o maior número de responsáveis não alfabetizados.

A seguir, a Tabela 1.50 trata dos indicadores de raça/etnia.

Tabela 1. 50 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores de raça/etnia, Região do Grande ABC, 2010.

Municípios	Tipo de Setor Censitário	% Pessoas Residentes Branca	% Pessoas Residentes Preta	% Pessoas Residentes Amarela	% Pessoas Residentes Pardas	% Pessoas Residentes Indígenas
Diadema	Setores subnormais	41,79	7,7	0,49	49,68	0,05
	Setores precários	48,19	6,9	1,27	43,6	0
	Setores de outro tipo	51,45	7,85	1,16	39,44	0,08
	Total	49,14	7,8	1	41,8	0,08
Mauá	Setores subnormais	41,45	8,93	0,5	48,95	0,14
	Setores precários	48,31	7,2	0,36	44,11	0
	Setores de outro tipo	59,83	5,62	0,76	33,66	0,09
	Total	55,83	6,28	0,7	36,7	0,1
Rio Grande da Serra	Setores subnormais	-	-	-	-	-
	Setores precários	40,25	8,22	0,74	50,37	0,29
	Setores de outro tipo	47,22	8,18	0,65	43,84	0,09
	Total	47,11	8,18	0,65	43,94	0,09
Ribeirão Pires	Setores subnormais	43,54	9,42	0,45	49,61	0
	Setores precários	57,74	5,11	1,05	36,03	0,24
	Setores de outro tipo	64,49	5,07	1,25	29,04	0,12
	Total	63,72	6,28	1,23	29,72	0,12
Santo André	Setores subnormais	43,54	7,51	0,36	47,6	0,11
	Setores precários	50,78	6,53	0,39	42,16	0,11
	Setores de outro tipo	76,13	3,5	1,59	18,68	0,07
	Total	71,12	4,11	1,39	23,08	0,08
São Bernardo do Campo	Setores subnormais	43,15	7,91	0,6	47,76	0,15
	Setores precários	43,58	6,95	0,88	48,41	0,17
	Setores de outro tipo	70,59	4,09	2,09	23,12	0,08
	Total	64,38	4,94	1,76	28,7	0,1
São Caetano do Sul	Setores subnormais	-	-	-	-	-
	Setores precários	-	-	-	-	-
	Setores de outro tipo	85,4	2,22	1,7	10,61	0,04
	Total	85,38	2,24	1,7	10,62	0,04
Região do ABC	Setores subnormais	42,57	8	0,51	48,39	0,13
	Setores precários	48,6	6,71	0,61	43,92	0,11
	Setores de outro tipo	67,97	4,7	1,51	25,71	0,08
	Total	63,36	5,28	1,33	29,75	0,09

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

De acordo com os dados de **raça/etnia** para o conjunto dos setores da Região do Grande ABC, **63,4%** das pessoas residentes são **brancas**, **29,8%** são **pardas** e **5,3%** são **pretas**. O número de **indígenas** é praticamente nulo, **0,08%**, enquanto os **amarelos** alcançam **pouco mais de 1%**. Nos setores não precários, os números são similares, com um leve aumento no caso da etnia branca (68%) e uma leve diminuição no caso das pessoas pardas (25,7%) e pretas (4,7%). Entretanto, quando passamos aos setores com algum tipo de precariedade, os números apresentam valores distintos.

A primeira diferença diz respeito ao fato da etnia branca, em ambos os casos (setores subnormais ou precários), não atingir mais da metade da população total dos setores, como acontece nos setores não precários – enquanto nos setores precários, 48,6% das pessoas residentes são brancas, no caso dos aglomerados subnormais esse número corresponde a 42,6% do total. A segunda diferença diz respeito à relevância que a etnia parda ganha nos setores com alguma precariedade. Se nos setores precários ela perfaz cerca de 43,9% da população total, nos setores subnormais ela corresponde a 48,4% dos residentes, superando o número de brancos. Note-se, também, que é justamente nos setores subnormais que a população preta apresenta os maiores valores (8%), assim como a população indígena (0,13%).

Verifica-se, portanto, que do ponto de vista regional, o maior número de residentes da etnia branca encontra-se atrelado aos setores sem precariedade. Já no caso dos setores com precariedade (subnormais ou precários), pretos e pardos constituem a maioria dos residentes.

Observando a questão da perspectiva municipal, as maiores porcentagens de residentes brancos encontram-se em São Caetano do Sul (85,4%), Santo André (71,1%) e São Bernardo do Campo (64,4%). No extremo oposto, Rio Grande da Serra é o município que possui o menor número de residentes brancos (47,1%) e o maior número de residentes pardos (50,4% dos residentes em setores precários). Por sua vez, Ribeirão Pires é o município que apresenta a maior porcentagem de pessoas pretas (9,4% dos residentes em setores subnormais).

Por fim, é possível verificar que, do ponto de vista étnico, o comportamento encontrado para a Região, como um todo, é replicado em cada um dos municípios. Ou seja, quando comparados os setores não precários com aqueles que possuem alguma precariedade, os maiores percentuais de brancos encontram-se nos setores não precários, enquanto os menores percentuais encontram-se naqueles com alguma precariedade. De forma inversa, enquanto os menores percentuais de pardos/pretos encontram-se nos setores não precários, os maiores encontram-se nos setores com alguma precariedade.

A Tabela 1.51, a seguir, traz a caracterização dos setores censitários de acordo com os indicadores dos domicílios.

Tabela 1. 51 - Caracterização dos setores censitários segundo indicadores domiciliares, Região do Grande ABC, 2010.

Municípios	Tipo de Setor Censitário	% Domicílios Improvisados	% Domicílios com energia elétrica	% Domicílios com abastecimento de água da rede geral	Média de moradores por domicílios	% Domicílios particulares permanentes sem banheiros de uso exclusivo dos moradores	% Domicílios com lixo coletado	% Domicílios particulares permanentes com poço ou nascente na propriedade
Diadema	Setores subnormais	0,02	99,71	98,72	3,57	2,7	98,49	0,02
	Setores precários	0,02	99,93	96,35	3,33	0,34	99,72	0,13
	Setores de outro tipo	0,02	99,97	99,54	3,2	0,79	99,84	0,18
	Total	0,02	99,91	99,36	3,28	1,18	99,55	0,14
Mauá	Setores subnormais	0,04	99,93	98,68	3,67	0,84	99,47	0,13
	Setores precários	0	100	99,79	3,3	0	100	0
	Setores de outro tipo	0,05	99,94	99,44	3,23	0,31	99,87	0,39
	Total	0,05	99,9	99,27	3,31	0,4	99,76	0,32
Rio Grande da Serra	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	0	98,9	92,34	3,65	0,54	98,9	2,18
	Setores de outro tipo	0,14	99,7	95,28	3,31	1,07	98,68	4,35
	Total	0,14	99,68	95,24	3,31	1,06	98,68	4,32
Ribeirão Pires	Setores subnormais	0,11	86,91	86,91	3,66	0,46	86,91	0
	Setores precários	0,29	100	86,82	3,68	0,29	99,4	6,28
	Setores de outro tipo	0,03	99,89	95,39	3,31	1,05	99,65	3,28
	Total	0,03	99,89	95,16	3,33	1,02	99,52	3,22
Santo André	Setores subnormais	0,04	99,08	96,19	3,58	3,52	98,73	0,02
	Setores precários	0,26	99,9	95,91	3,47	6,85	99,91	0,29
	Setores de outro tipo	0,03	99,97	97,74	3,05	0,48	99,95	0,56
	Total	0,04	99,77	97,43	3,12	1	99,72	0,49
São Bernardo do Campo	Setores subnormais	0,04	99,52	97,51	3,54	3,38	99,33	0,01
	Setores precários	0,03	99,96	98,6	3,52	9,8	98,13	0,29
	Setores de outro tipo	0,07	99,98	99,31	3,09	0,82	99,92	0,26
	Total	0,06	99,89	97,98	3,18	1,38	99,75	0,21
São Caetano do Sul	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	-	-	-	-	-	-	-
	Setores de outro tipo	0,05	99,99	99,96	2,94	1,75	99,99	0,02
	Total	0,05	99,99	99,96	2,94	1,75	99,99	0,02
Região do ABC	Setores subnormais	0,04159	99,55	97,67	3,58	2,74	99,02	0,02
	Setores precários	0,18749	99,93	97	3,46	5,98	99,44	0,53
	Setores de outro tipo	0,05216	99,96	98,7	3,12	0,73	99,88	0,56
	Total	0,0527	99,86	98,2	3,19	1,1	99,7	0,48

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

Observando o conjunto dos setores censitários para a Região do Grande ABC, o acesso à **energia elétrica, à rede geral de abastecimento de água e à coleta de lixo** é praticamente universalizado. A menor porcentagem dentre esses serviços diz respeito ao acesso à rede geral de abastecimento de água (98,2%), sendo que os domicílios localizados em setores subnormais, precários e não precários apresentam, respectivamente, 97,7%, 97% e 98,7% dos domicílios com acesso à rede. A pior situação, no caso do abastecimento, é a de Ribeirão Pires. Com 95,2% de seus domicílios ligados à rede geral de abastecimento, a disparidade é grande entre os setores não precários (95,4%) e aqueles que apresentam algum tipo de precariedade (86,8%, no caso dos setores precários, e, 86,9% no caso dos setores subnormais). São Caetano do Sul é o município que apresenta o melhor quadro, com 99,9% de seus domicílios abastecidos pela rede geral de água.

A **média de pessoas por domicílio** para a Região é de **3,2**, sendo similar nos setores não precários (3,1 pessoas/domicílio) e aqueles com algum tipo de precariedade (3,5, no caso dos setores precários, e, 3,6, no caso dos setores subnormais). Ribeirão Pires é o município com a maior média da Região, 3,3 pessoas por domicílio (número este que se repete nos setores não precários, mas passa para 3,7 pessoas nos setores com alguma precariedade). Já o Município de São Caetano do Sul é aquele que apresenta a menor média, 2,9 pessoas por domicílio.

O número de **domicílios improvisados** na Região é praticamente nulo, cerca de **0,05% do total**. Desses, a maior porcentagem encontra-se nos setores precários (0,2%). Diadema é o município que apresenta o menor número de domicílios improvisados na Região, 0,02%, valor que se repete para os setores com e sem precariedade. Rio Grande da Serra, por sua vez, é o município que apresenta o maior número de domicílios improvisados (0,14%).

Por fim, a Tabela 1.52 retrata a condição dos setores censitários a partir das condições de entorno dos domicílios.

Tabela 1. 52 - Caracterização dos setores censitários segundo as condições de entorno, Região do Grande ABC, 2010.

Municípios	Tipo de Setor Censitário	% Domicílios particulares permanentes - Não existe identificação do logradouro	% Domicílios particulares permanentes - Não existe iluminação pública	% Domicílios particulares permanentes - Não existe pavimentação	% Domicílios particulares permanentes - Não existe calçada	% Domicílios particulares permanentes - Não existe meiofio/guia	% Domicílios particulares permanentes - Não existe bueiro/boca-de-lobo	% Domicílios particulares permanentes - Não existe rampa para cadeirante	% Domicílios particulares permanentes - Não existe arborização	% Domicílios particulares permanentes - Existe esgoto a céu aberto	% Domicílios particulares permanentes - Existe lixo acumulado nos logradouros
Diadema	Setores subnormais	4,5	2,11	2,26	11,87	9,64	27,13	40,17	24,73	2,08	2,12
	Setores precários	1,65	0,75	0,2	2,33	2,33	46,52	96,14	30,48	0	0,55
	Setores de outro tipo	4,72	0,58	0,85	2,72	2,23	52,81	97,87	14,61	1,28	3,88
	Total	4,62	0,91	1,14	4,63	3,78	47,43	85,72	17,11	1,43	3,46
Mauá	Setores subnormais	15,38	11,1	17,54	26,61	25,76	31,65	53,59	31,98	10,82	16,11
	Setores precários	17,29	0,8	0,96	5,8	1,69	36,63	98,3	9,67	1,69	2,41
	Setores de outro tipo	12,34	1,15	2,34	4,46	3,3	57,1	97,1	22,88	3,04	13,75
	Total	12,93	2,96	5,11	8,51	7,39	52,32	89,16	24,46	4,45	14,11
Rio Grande da Serra	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	10,38	0	32,78	35,51	32,78	32,78	35,51	30,05	12,56	0
	Setores de outro tipo	23,27	4,65	28,22	37,47	25,5	61,56	96,25	40,79	19,58	15,11
	Total	23,09	4,58	28,28	37,44	25,6	61,16	95,41	40,64	19,49	14,9
Ribeirão Pires	Setores subnormais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Setores precários	2,99	0	36,22	0	0	61,37	94,91	41,61	6,58	2,39
	Setores de outro tipo	4,42	1,28	8,66	15,68	12,03	52,76	95,23	26,66	1,37	3,31
	Total	4,29	1,23	8,71	15,11	11,6	51,46	92,72	26,11	1,39	3,21
Santo André	Setores subnormais	23,9	6,4	8,42	31,58	29,26	45,09	62,44	46,68	10,11	8,03
	Setores precários	33,37	8,05	9,05	15,83	18,88	47,97	86,47	49,38	8,17	9,36
	Setores de outro tipo	16,72	0,44	2,15	4,44	4,02	52,37	96,25	10,46	1,43	2,17
	Total	17,98	1,31	3,03	7,75	7,22	51,44	89,63	15,55	2,58	3,02
São Bernardo do Campo	Setores subnormais	3,01	2,57	0,55	2,05	19,89	5,91	9,9	7,7	0,33	0,43
	Setores precários	40,19	8,76	22,9	23,69	23,62	50,89	88,79	22,97	11,52	10,27
	Setores de outro tipo	12,4	0,98	2,66	3,66	2,99	43,58	91,17	11,48	2,33	2,31
	Total	10,83	1,34	2,48	3,55	3	36,19	75,07	10,75	2,04	2,03
São Caetano do Sul	Setores subnormais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores precários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Setores de outro tipo	7,4	0,15	0,05	0,13	0,06	62,73	68,8	4,5	0,1	0,96
	Total	7,4	0,15	0,05	0,13	0,06	62,73	68,8	4,5	0,1	0,96
Região do ABC	Setores subnormais	11,79	4,93	5,91	15,11	13,96	23,6	35,82	24,15	4,8	5,47
	Setores precários	28,71	4,26	11,84	15,18	16,43	47,83	88,5	37,43	7,52	7,65
	Setores de outro tipo	11,98	0,82	2,82	4,86	3,88	51,63	92,16	14,16	2,17	4,44
	Total	11,89	1,5	3,38	6,47	5,51	47,28	83,5	15,9	2,61	4,61

Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2011) e CEM (2013).

Com relação às condições de entorno do conjunto dos setores da Região do Grande ABC, quando o quesito é **iluminação pública, 1,5% dos domicílios** particulares permanentes **não possui acesso a esse serviço**, situação em muito agravada nos setores com precariedade – no caso dos setores precários, esse percentual é de 4,3%, aumentando para 4,9% em setores subnormais.

Analisando a questão do **esgoto a céu aberto, 2,6% dos domicílios** particulares permanentes da Região **sofrem com esse problema**. Também nesse caso, pode-se constatar uma grande diferença entre os setores precários e não precários: enquanto 7,5% dos domicílios em setores precários apresentam esgoto a céu aberto em seu entorno, a porcentagem cai para 2,2% nos setores não precários. Rio Grande da Serra é o município que apresenta a maior porcentagem de domicílios com esgoto a céu aberto por setor (19,5%). No outro extremo, encontra-se São Caetano do Sul, município onde essa situação é praticamente inexistente (0,1% dos domicílios).

No que diz respeito ao **lixo acumulado em logradouros, 4,6% dos domicílios** da Região tem de conviver com essa questão. A situação é pior nos setores precários, onde esse número chega a 7,7%. Como um todo, Rio Grande da Serra apresenta os maiores números, sendo que 14,9% dos domicílios convivem com essa situação. Registre-se, porém, que a maior porcentagem é encontrada nos setores subnormais de Mauá, onde foi possível verificar acúmulo de lixo em logradouro para 16,1% dos domicílios. Uma vez mais, São Caetano do Sul é o município que apresenta os menores valores, 1% dos domicílios.

1.5.2 Segundo informações municipais

Nesta seção, objetiva-se apresentar as características dos assentamentos de interesse social (“precários e/ou irregulares” - T1, T2, T3 e T4 - e “urbanizados e regularizados” - T5), do tipo favela ou loteamento irregular, segundo informações municipais. Pretende-se também apresentar o estágio das intervenções nesses assentamentos, relacionadas a ações de regularização fundiária (T1), obras de urbanização (T2 e T3) e remoção total (T4).

Ressalta-se que a ausência e/ou o registro limitado de dados e informações municipais sobre a precariedade habitacional nos municípios, à exceção de Santo André e São Bernardo do Campo, comprometeram a caracterização pretendida. Com os dados disponíveis, foi possível produzir um panorama regional sobre os seguintes aspectos dos assentamentos: (i) grau de consolidação; (ii) localização (área urbana ou área de proteção de mananciais); (iii) área de proteção permanente (presença de curso d’água); e (iv) incidência de zoneamento especial de interesse social.

Grau de consolidação

Conforme registrado na Seção 1.3.2., os assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC foram agrupados a partir de classificação regional, segundo cinco tipologias:

T1: assentamentos urbanizados, consolidados e irregulares, que demandam ações de regularização fundiária;

T2: assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras de infraestrutura, podendo necessitar de alguma remoção;

T3: assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras complexas de urbanização e/ou percentual elevado de remoção;

T4: assentamentos precários, irregulares e não consolidáveis, cuja solução é a remoção total dos domicílios;

T5: assentamentos urbanizados e regularizados.

Essa definição dialoga com a tipologia proposta pelo Ministério das Cidades que classifica os assentamentos do tipo favela e loteamento irregular ocupado por moradores de baixa renda como consolidados, consolidáveis e não consolidáveis (BRASIL, 2009, p.154). Segundo essa definição, portanto, os assentamentos consolidados correspondem àqueles classificados como T1; os assentamentos consolidáveis, aos classificados como T2 e T3, e os assentamentos não consolidáveis, aos classificados como T4. Os assentamentos classificados como T5, por sua condição, foram denominados “urbanizados e regularizados”.

As Tabelas 1.53 e 1.54 registram a distribuição dos assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo grau de consolidação (número total e domicílios, respectivamente) e a Figura 1.10 apresenta a distribuição espacial do conjunto de assentamentos, segundo essa caracterização.

Tabela 1. 53 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela ou loteamento irregular, segundo grau de consolidação: número total.

Município	nº de assentamentos	consolidados (T1)	consolidáveis (T2 + T3)	não consolidáveis (T4)	urbanizados e regularizados (T5)
Diadema	219 (100%)	157 (71,7%)	50 (22,8%)	9 (4,1%)	3 (1,4%)
Mauá	109 (100%)	22 (20,2%)	82 (75,2%)	1 (0,9%)	4 (3,7%)
Ribeirão Pires	29 (100%)	6 (20,7%)	22 (75,9%)	1 (3,4%)	0 (0,0%)
Rio Grande da Serra	15 (100%)	0 (0%)	2 (20,0%)	13 (80,0%)	0 (0,0%)
Santo André	161 (100%)	58 (36,0%)	62 (38,5%)	30 (18,6%)	11 (6,8%)
São Bernardo do Campo	267 (100%)	57 (21,3%)	157 (58,8%)	28 (10,5%)	25 (9,4%)
São Caetano do Sul	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Região do Grande ABC	800 (100%)	300 (37,5%)	376 (47,0%)	81 (10,1%)	43 (5,4%)

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Tabela 1. 54 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo grau de consolidação: domicílios.

Município	nº de domicílios "atual"* (julho 2016)	consolidados (T1)	consolidáveis (T2 + T3)	não consolidáveis (T4)	urbanizados e regularizados (T5)
Diadema	23.926 (100%)	12.023 (50,3%)	11.627 (48,6%)	276 (1,2%)	0 (0%)
Mauá	27.383 (100%)	1.043 (3,8%)	25.459 (93,0%)	320 (1,2%)	561 (2,0%)
Ribeirão Pires	3.454 (100%)	719 (20,8%)	2.595 (75,1%)	140 (4,1%)	0 (0,0%)
Rio Grande da Serra	1.733 (100%)	0 (0%)	1.309 (75,5%)	424 (24,5%)	0 (0,0%)
Santo André	37.562 (100%)	8.551 (22,8%)	25.189 (67,1%)	2.528 (6,7%)	1.294 (3,4%)
São Bernardo do Campo	95.024 (100%)	17.050 (17,9%)	70.699 (74,4%)	2.751 (2,9%)	4.524 (4,8%)
São Caetano do Sul	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Região do Grande ABC	189.092 (100%)	39.386 (20,8%)	136.878 (72,4%)	6.439 (3,4%)	6.379 (3,4%)

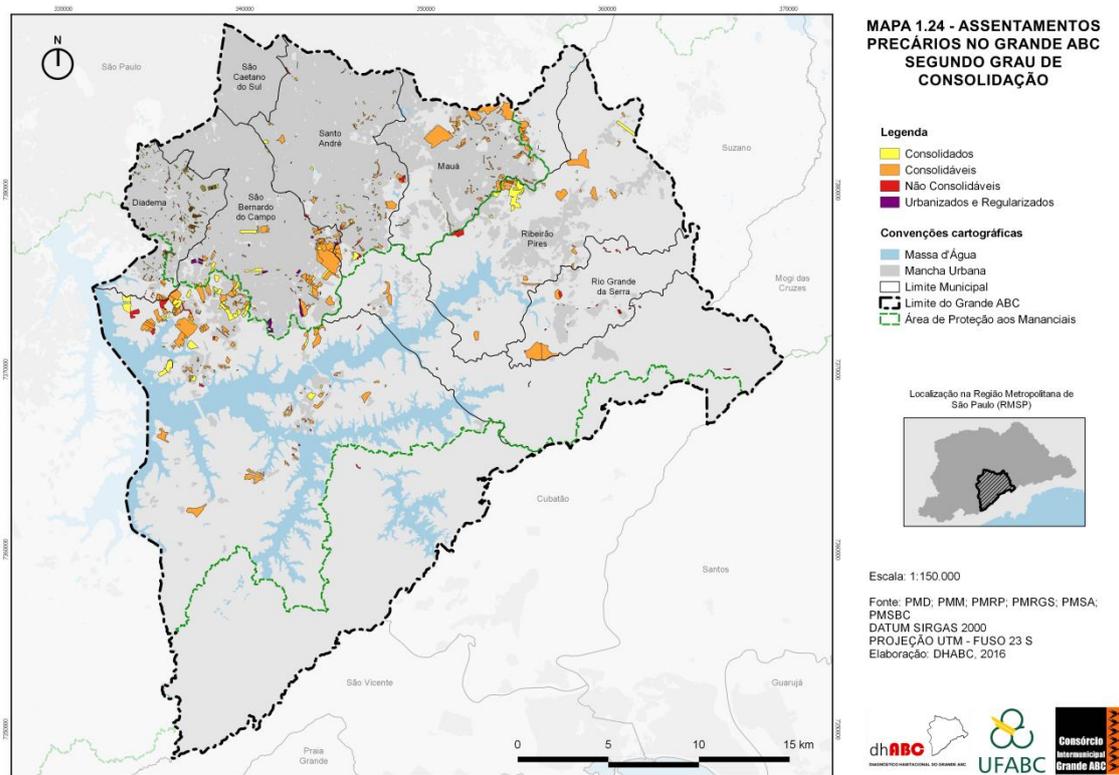
* Domicílios na "origem" dos assentamentos, subtraídos os reassentamentos realizados até julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Os dados das Tabelas 1.53 e 1.54 revelam: (i) percentual elevado de assentamentos na condição de consolidáveis (T2 + T3), 47,0% do total, que abrigam pouco mais de 70% dos domicílios em assentamentos de interesse social na Região do ABC (136.878 domicílios)³⁹; (ii) cerca de 20% do total dos domicílios (aproximadamente 40 mil domicílios) já foram contemplados com obras de urbanização e demandam apenas ações de regularização fundiária (T1); (iii) número reduzido de assentamentos urbanizados e regularizados: apenas 43 assentamentos (5,4% do total), que abrigam cerca de 3,0% dos domicílios em assentamentos de interesse social (6.379 domicílios).

³⁹ São Bernardo do Campo responde por pouco mais de 50% desse total de domicílios: 70.699 dos 136.878 domicílios em T2 e T3.

Figura 1. 10 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e/ou loteamento irregular, segundo grau de consolidação.



Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Localização dos assentamentos precários: Área Urbana ou Área de Proteção de Mananciais

Buscou-se conhecer, por meio do instrumental de pesquisa, a localização dos assentamentos na Região do ABC, a fim de dimensionar a precariedade habitacional na área urbana e na área de proteção de mananciais. As Tabelas 1.55 e 1.56 registram a distribuição dos assentamentos de interesse social, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização (número total e domicílios, respectivamente) e a Figura 1.11 apresenta a distribuição espacial do conjunto de assentamentos, segundo essa classificação.

Tabela 1. 55 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização - área urbana ou área de proteção de mananciais: número total.

Município	nº de assentamentos	Área Urbana	Área de Proteção de Mananciais	Bacia Hidrográfica
Diadema	219 (100%)	178 (81,3%)	41 (18,7%)	APRM - Billings
Mauá	109 (100%)	92 (84,4%)	17 (15,6%)	Guaió
Ribeirão Pires	29 (100%)	0 (0%)	29 (100%)	APRM – Billings Guaió, Taiaçupeba
Rio Grande da Serra	15 (100%)	0 (0%)	15 (100%)	APRM - Billings
Santo André	161 (100%)	149 (92,5%)	12 (7,5%)	APRM - Billings
São Bernardo do Campo	267 (100%)	112 (41,9%)	155 (58,1%)	APRM - Billings
Região do Grande ABC	800 (100%)	531 (66,4%)	269 (33,6%)	APRM – Billings Guaió, Taiaçupeba

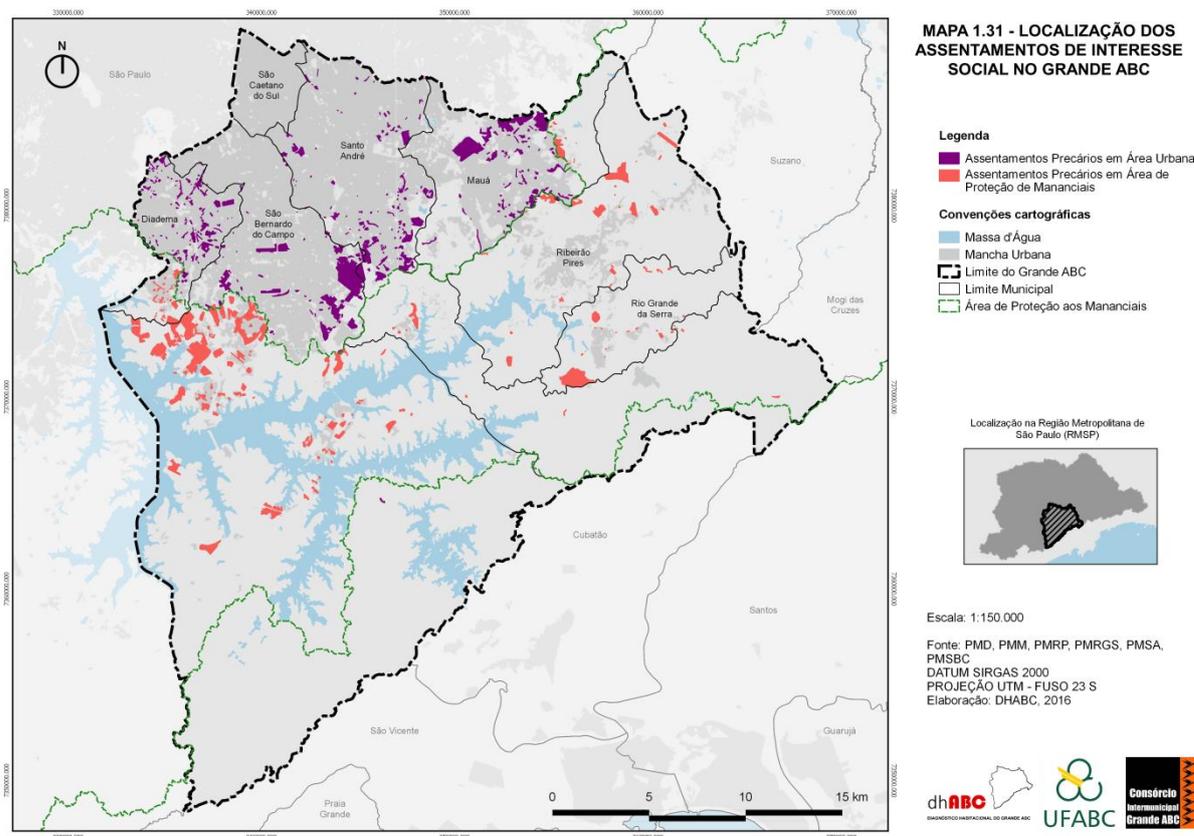
Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Tabela 1. 56 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização - área urbana ou área de proteção de mananciais: domicílios.

Município	nº de domicílios	Área Urbana	Área de Proteção de Mananciais	Bacia Hidrográfica
Diadema	23.926 (100%)	20.284 (84,8%)	3.642 (15,2%)	APRM - Billings
Mauá	27.383 (100%)	25.117 (91,7%)	2.266 (8,3%)	Guaió
Ribeirão Pires	3.454 (100%)	0 (0%)	3.454 (100%)	APRM – Billings, Guaió, Taiaçupeba
Rio Grande da Serra	1.733 (100%)	0 (0%)	1.733 (100%)	APRM - Billings
Santo André	37.562 (100%)	35.772 (95,2%)	1.790 (4,8%)	APRM - Billings
São Bernardo do Campo	95.024 (100%)	45.969 (48,4%)	49.055 (51,6%)	APRM - Billings
Região do Grande ABC	189.082 (100%)	127.142 (67,2%)	61.940 (32,8%)	APRM – Billings Guaió, Taiaçupeba

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Figura 1. 11 - Assentamentos de Interesse Social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo localização – área urbana ou área de proteção de mananciais.



Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa

Os dados registrados nas Tabelas 1.55 e 1.56 apontam que um terço dos assentamentos de interesse social (269 de 800 assentamentos) localiza-se na área de proteção de mananciais e abriga aproximadamente 33% do total dos domicílios (61.940 de 189.082 domicílios). Dos dados apurados, destaca-se o número expressivo de assentamentos e domicílios em área de proteção de mananciais no Município de São Bernardo do Campo: 155 assentamentos (58,1% do total), que abrigam 49.055 domicílios (51,6% do total).

Área de Preservação Permanente

A ausência de dados municipais sobre a existência de Área de Preservação Permanente (APP) nos assentamentos precários, tipo curso d'água ou nascente, comprometeu a construção de panorama regional sobre esse aspecto da caracterização dos assentamentos. Com base nos dados disponibilizados pelos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, bem como na

consulta a fontes de informação secundárias, foi possível registrar, apenas, a distribuição dos assentamentos de interesse social na Região do ABC, do tipo favela ou loteamento irregular, segundo presença de curso d'água (Tabela 1.57).

Tabela 1. 57 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento irregular, segundo presença de curso d'água: número total e domicílios.

Município	Assentamentos de Interesse Social			Domicílios		
	Total	curso d'água	%	Total	curso d'água	%
Diadema	219	60	27,4%	23.926	11.174	46,7%
Mauá	109	53	48,6%	27.383	23.607	86,2%
Ribeirão Pires	29	14	48,3%	3.454	2.284	66,1%
Rio Grande da Serra	15	10	66,7%	1.733	1.621	93,5%
Santo André	161	66	41,0%	37.562	25.625	68,2%
São Bernardo do Campo	267	186	69,7%	95.024	71.801	75,6%
Região do Grande ABC	800	398	48,6%	189.082	136.112	72,0%

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa

Os dados da Tabela 1.57 revelam percentual expressivo de domicílios em assentamentos precários com presença de curso d'água: 72,0% do total, o que corresponde a 136.112 domicílios.

Assentamentos precários gravados como ZEIS ou AEIS

A Tabela 1.58 registra os assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela ou loteamento irregular, com incidência de zoneamento especial de interesse social, ou seja, gravados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Tabela 1. 58 - Assentamentos de interesse social na Região do Grande ABC, do tipo favela e loteamento, gravados como ZEIS ou AEIS: número total e domicílios.

Município	Assentamentos de Interesse Social			Domicílios		
	Total	ZEIS/ AEIS	%	Total	ZEIS/ AEIS	%
Diadema	219	219	100%	23.926	23.926	100%
Mauá	109	104	100%	27.383	27.272	99,6%
Ribeirão Pires	29	29	100%	3.454	3.454	100%
Rio Grande da Serra	15	10	66,7%	1.733	1.638	94,5%
Santo André	161	120	74,5%	37.562	34.660	92,3%
São Bernardo do Campo	267	267	100%	95.024	95.024	100%
Região do Grande ABC	800	749	93,6%	189.082	185.974	98,4%

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Segundo os registros da Tabela 1.58, a quase totalidade dos assentamentos de interesse social da Região do Grande ABC foi gravada como ZEIS ou AEIS: 93,6% do total (749 de 800 dos assentamentos), o correspondente a 98,4% dos domicílios (185.974 de 189.082 domicílios). Cabe destacar que apenas o Município de Santo André não gravou como ZEIS os assentamentos precários não consolidáveis, isto é, aqueles assentamentos que demandam a remoção total dos domicílios e reassentamento das famílias em áreas destinadas à provisão habitacional de interesse social.

Apresenta-se, na sequência, dados e informações disponibilizados à equipe de pesquisa sobre o estágio de intervenção nos assentamentos de interesse social classificados como precários e/ou irregulares (T1, T2, T3 e T4).

Estágio de intervenção: tipologias T1, T2 e T3 e T4

As tabelas 1.59, 1.60 e 1.61 registram, respectivamente, o estágio das intervenções nos assentamentos precários e/ou irregulares relacionadas a (i) ações de regularização fundiária (T1); (ii) obras de urbanização (T2 e T3) e (iii) remoção total (T4).

Tabela 1. 59 - Assentamentos irregulares T1: estágio de intervenção (número total e domicílios).

Municípios	T1*	Total	Estágio de Intervenção		
			sem previsão / não iniciada	em andamento	sem informação
Diadema	nº de assentamentos	157 (100%)	141 (89,8%)	16 (10,2%)	
	domicílios	12.023 (100%)	10.161 (84,5%)	1.862 (15,5%)	
Mauá	nº de assentamentos	22 (100%)	0 (0%)	21 (95,5%)	1 (4,5%)
	domicílios	1.043 (100%)	0 (0%)	1.040 (99,7%)	3 (0,3%)
Ribeirão Pires	nº de assentamentos	6 (100%)	5 (83,3%)	1 (16,7%)	
	domicílios	719 (100%)	708 (98,5%)	11 (1,5%)	
Rio Grande da Serra	nº de assentamentos	sem informação	-	-	-
	domicílios	sem informação	-	-	-
Santo André	nº de assentamentos	58 (100%)	4 (6,9%)	54 (93,1%)	
	domicílios	8.551 (100%)	28 (0,3%)	8.523 (99,7%)	
São Bernardo do Campo	nº de assentamentos	57 (100%)	9 (15,8%)	48 (84,2%)	
	domicílios	17.050 (100%)	1.818 (10,7%)	15.232 (89,3%)	
Região do Grande ABC	nº de assentamentos	300 (100%)	159 (53,0%)	140 (46,7%)	1 (0,3%)
	domicílios	39.386 (100%)	12.715 (32,3%)	26.668 (67,7%)	3 (0,0%)

* Computados apenas favelas e loteamentos irregulares; não estão incluídos os conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público.

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais.

Tabela 1. 60 - Assentamentos precários e irregulares T2 e T3: estágio de intervenção (número total e domicílios).

Municípios	T2 e T3	Total	Estágio de Intervenção				
			sem previsão	projeto em contratação ou elaboração	obra em contratação	obra em andamento	obras pontuais
Diadema	nº de assentamentos	50 (100%)	17 (34,-%)	24 (48,0%)	2 (4,0%)	7 (14,0%)	-
	domicílios	11.627 (100%)	2.110 (18,1%)	7.073 (60,8%)	247 (2,1%)	2.197 (18,9%)	-
Mauá	nº de assentamentos	82 (100%)	79 (96,3%)	0 (0%)	2 (2,4%)	1 (1,2%)	-
	domicílios	25.459 (100%)	9.654 (37,9%)	0 (0%)	15.063 (59,2%)	742 (2,9%)	-
Ribeirão Pires	nº de assentamentos	22 (100%)	22 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	-
	domicílios	2.595 (100%)	2.595 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	-
Rio Grande da Serra	nº de assentamentos	3 (100%)	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	-
	domicílios	1.309 (100%)	1.309 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	-
Santo André	nº de assentamentos	62 (100%)	33 (53,2%)	20 (32,3%)	0 (0%)	9 (14,5%)	-
	domicílios	25.189 (100%)	4.107 (16,3%)	5.326 (21,1%)	0 (0%)	15.756 (62,6%)	-
São Bernardo do Campo	nº de assentamentos	157 (100%)	85 (54,1%)	33 (21,0%)	7 (4,5%)	18 (11,5%)	14 (8,9%)
	domicílios	70.699 (100%)	33.202 (47,0%)	13.899 (19,7%)	5.134 (7,3%)	10.870 (15,4%)	7.594 (10,7%)
Região do Grande ABC	nº de assentamentos	376 (100%)	239 (63,6%)	77 (20,5%)	11 (2,9%)	35 (9,3%)	14 (3,7%)
	domicílios	136.878 (100%)	52.977 (38,7%)	26.298 (19,2%)	20.444 (14,9%)	29.565 (21,6%)	7.594 (5,5%)

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais.

Tabela 1. 61 - Assentamentos Precários T4: estágio de intervenção (número total e domicílios).

Municípios	T4	Total	Estágio de Intervenção			
			sem previsão	projeto em contratação ou elaboração	obra em contratação	obra em andamento
Diadema	nº de assentamentos	9 (100%)	5 (55,6%)	4 (44,4%)	0 (0%)	0 (0%)
	Domicílios	276 (100%)	104 (37,7%)	172 (62,3%)	0 (0%)	0 (0%)
Mauá	nº de assentamentos	1 (100%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	domicílios	320 (100%)	320 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Ribeirão Pires	nº de assentamentos	1 (100%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	domicílios	140 (100%)	140 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Rio Grande da Serra	nº de assentamentos	12 (100%)	12 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	domicílios	424 (100%)	424 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Santo André	nº de assentamentos	30 (100%)	27 (90,0%)	2 (6,7%)	0 (0%)	1 (3,3%)
	domicílios	2.528 (100%)	2.217 (87,7%)	110 (4,4%)	0 (0%)	201 (8,0%)
São Bernardo do Campo	nº de assentamentos	28 (100%)	14 (50,0%)	1 (3,6%)	11 (39,3%)	2 (7,1%)
	domicílios	2.751 (100%)	382 (13,9%)	57 (2,1%)	2.189 (79,6%)	123 (4,5%)
Região do Grande ABC	nº de assentamentos	81 (100%)	60 (74,1%)	7 (8,6%)	11 (13,6%)	3 (3,7%)
	domicílios	6.439 (100%)	3.587 (55,7%)	339 (5,3%)	2.189 (34,0%)	324 (5,0%)

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais

Em relação aos assentamentos precários classificados como T1, os dados da Tabela 1.59 revelam que as ações de regularização fundiária em andamento abrangem pouco mais de 46% do total dos assentamentos T1. No entanto, essas ações contemplam cerca de 70% dos domicílios nesses assentamentos, ou seja, atendem percentual expressivo de domicílios em T1: 26.668 de 39.386 domicílios.

Quanto aos assentamentos classificados como T2 e T3, os registros da Tabela 1.60 apontam: (i) reduzido percentual de assentamentos com obras de urbanização em andamento (9,3% do total), mas que abrangem pouco mais de 29 mil domicílios (21,6% do total); (ii) número expressivo de assentamentos precários com projeto de urbanização em contratação ou em elaboração ou obra de urbanização em contratação (88 assentamentos), que abrigam, juntos, aproximadamente 47 mil domicílios, pouco mais de um terço do total de domicílios nos assentamentos classificados como T2 e T3; e (iii) percentual significativo de assentamentos sem previsão de intervenção: 63,3% do total, 239 assentamentos precários, com o equivalente a pouco mais de 53 mil domicílios (38,7% do total).

Em relação à tipologia T4, conclui-se, a partir dos dados da Tabela 1.61, que há percentual expressivo de assentamentos precários sem previsão de intervenção: 60 de 81 assentamentos (74,1% do total), com o equivalente a 3.587 domicílios (aproximadamente 56% do total). Ainda, verifica-se número reduzido de intervenções em andamento, que atingem apenas três assentamentos precários, com 324 domicílios (5,0% do total). O maior percentual identificado refere-se aos assentamentos com projeto em contratação ou elaboração ou obra em contratação, como no caso das T2 e T3: juntos, representam 22,2% do total de assentamentos precários T4 (18 de 81 assentamentos) e abrigam 2.528 domicílios, ou seja, 39,3% do total de domicílios nesses assentamentos.

2. TERRA E REGULAÇÃO URBANA

2.1 Regulação urbana e ampliação do acesso à terra: diagnóstico legislativo da Política Habitacional dos municípios do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC

2.1.1 Fundamentos jurídicos do princípio da função social da propriedade e análise de seu cumprimento por parte dos municípios da Região do Grande ABC.

Com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre o atual quadro legislativo dos municípios da Região do Grande ABC no que se refere ao direito à moradia e à política habitacional, uma pesquisa direcionada aos sete municípios do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC⁴⁰ buscou avaliar o cumprimento das obrigações impostas pelos seguintes diplomas normativos: Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005⁴¹ e a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009⁴². Também foram examinadas as obrigações fixadas pelas leis municipais de cada um dos municípios, pois, conforme a Constituição Federal, é atribuída aos entes federados competência administrativa comum e legislativa concorrente para tratar da política habitacional e garantia do direito à moradia⁴³.

Ainda de acordo com a Constituição Federal, todos os entes federados possuem competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais (Art. 23, inciso IX) em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela União, nos termos do Art. 21, inciso XX. Por outro lado, do ponto de vista legislativo, a competência é concorrente aos entes federados para tratar do direito urbanístico, que abrange a disciplina da política habitacional. Desse modo, cabe à União elaborar normas gerais sobre a matéria e aos Estados complementá-las no que toca aos aspectos regionais⁴⁴. E, por fim, cabe aos municípios, nos termos do Art. 30, inciso II, suplementar a legislação federal e estadual, respeitando o interesse local, por meio dos planos diretores e leis de

⁴⁰ Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires, Mauá e Rio Grande da Serra. Para cada município há uma ficha com informações do levantamento, mais detalhadas, que constam nos Anexos B-3, B-4, B-5, B-6, B-7, B-8 e B-9 deste Relatório.

⁴¹ A Lei Federal nº 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

⁴² A Lei Federal nº 11.977/2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

⁴³ Fundamento Jurídico: Constituição Federal: Art. 6º, caput e Art. 182, parágrafos 1º ao 4º.

⁴⁴ Caso não exista lei federal sobre o assunto, os Estados poderão exercer a competência supletiva, legislando de forma plena sobre o tema no âmbito de seu território, até que lei federal posterior venha a ser editada, suspendendo os efeitos da lei estadual anteriormente editada.

uso e ocupação do solo, de acordo com o Art.182, parágrafos 1º e 30, inciso VIII da Constituição Federal⁴⁵.

No campo do direito urbanístico, isso significa que, por um lado, diante de lei federal ou estadual, o Município, tendo em vista o interesse local, poderá complementar as determinações das referidas leis. Por outro lado, na inexistência de lei federal ou estadual, poderá legislar de forma plena, no tocante ao interesse local. Caso, posteriormente, sejam editadas leis federais ou estaduais, as normas municipais em desacordo com esses comandos terão sua eficácia legislativa suspensa ou terão de ser revistos.

Em decorrência do exercício das competências federativas, foi editada a Lei Federal nº 10.257/2001, que definiu as normas gerais de ordenação da política de desenvolvimento urbano dos municípios com o propósito de viabilizar as funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Em seu Art. 2º, essa Lei estabeleceu um rol mínimo de diretrizes gerais que orientam os Municípios na elaboração de suas legislações para o desenvolvimento adequado da política urbana em seus territórios. Dentre as diretrizes, destaca-se o previsto no inciso I: a garantia do direito a cidades sustentáveis, que é composto em seu núcleo pelo direito à moradia⁴⁶, entendido de forma ampla. Igualmente, previu como diretriz geral a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (Art. 2º, inciso XIV).

Como forma de viabilizar a política habitacional de interesse social pelos Municípios, o Estatuto da Cidade especificou nas alíneas a e b, do inciso III, de seu Art. 4º, vários instrumentos para o cumprimento da política habitacional, especialmente, no campo do planejamento municipal, destacando o Plano Diretor e a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, e os seguintes instrumentos jurídicos e políticos (Art. 4º, inciso V): a instituição de zonas especiais de interesse social; a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a

⁴⁵ Fundamento Jurídico: Constituição Federal: Art. 21, inciso XX; Art. 23, inciso IX; Art. 24, inciso I, parágrafos 1º ao 4º.

⁴⁶ Art. 2º, inciso I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

regularização fundiária; a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

Com relação à Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), várias obrigações foram atribuídas aos Municípios com o propósito de executar tal sistema.

O princípio estruturante da organização e funcionamento do SNHIS é o cumprimento da função social da propriedade, no sentido de garantir a atuação direcionada, coibir a especulação imobiliária e viabilizar o acesso à terra urbana, incentivando a utilização, nas leis municipais, dos instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade, destinados à concretização do direito à moradia (conforme estabeleceu o Art.4º, inciso I, alínea d e inciso II, alínea e). Com base nessa definição, foram examinados os Planos Diretores (PD) e as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de cada município do Consórcio Intermunicipal do ABC, no intuito de identificar a presença dos instrumentos da política urbana voltados ao cumprimento da função social da propriedade e à garantia da habitação de interesse social, como tratado adiante.

Por outro lado, com base nas exigências do Art.11, da Lei Federal nº 11.124/2005, os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) só serão destinados aos municípios que tenham elaborado Plano Diretor, sendo que nos casos em que esse instrumento não for obrigatório, que tenham, no mínimo, editado leis urbanísticas equivalentes⁴⁷. Além disso, o inciso III, do Art. 23 dessa Lei permite que leis municipais tributárias concedam isenção ou redução dos impostos incidentes sobre empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal, como forma de estimular a construção de habitações de interesse social. Nesse sentido, foram formuladas perguntas no intuito de saber se cada município é dotado de Plano Diretor e lei municipal que conceda tratamento tributário aos impostos relacionados à moradia popular, uma vez que todos os municípios integrantes do Consórcio estão enquadrados na obrigação de elaborar Plano Diretor.

⁴⁷ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Ademais, por força do Art.12, incisos I a VI, os municípios deverão preencher requisitos contidos na Legislação Federal para aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e obter os recursos do fundo federal para viabilizar a política habitacional em seus territórios. Nesse caso, foram elaboradas questões para verificar se os municípios contam com fundo local de habitação de interesse social, conselho gestor do fundo, plano local de habitação de interesse social e conselhos municipais de habitação⁴⁸.

Com relação ao cumprimento das obrigações determinadas pela Lei Federal nº 11.977/2009, foram estabelecidas exigências por parte dos Municípios para indicação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), bem como de medidas destinadas à viabilização da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas desses municípios. Assim, como forma de avaliar o cumprimento dessas exigências legais por parte da legislação urbanística dos municípios, foram formuladas as seguintes indagações: a) Os Municípios editaram leis tributárias, em suas áreas urbanas, contendo medidas de desoneração tributária para construções destinadas à habitação de interesse social⁴⁹? b) Foram previstos, nos Planos Diretores, instrumentos de retenção das áreas urbanas em ociosidade (tais como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC)? c) Os municípios são dotados de Conselhos de Habitação destinados à formulação de critérios de política habitacional no âmbito local?

⁴⁸ **Criação de Fundo Local de Habitação de Interesse Social:** Art. 12 Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

Criação de Conselho Gestor do Fundo: Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: [...] II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

Criação de Plano Local de Habitação de Interesse Social: Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: [...] III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

Constituição de Conselhos Municipais de Habitação: A partir das normas fixadas pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os Conselhos Municipais deverão fixar critérios para priorizar as linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais: Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

⁴⁹ Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: § 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. § 4º Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.

Outro conteúdo analisado foi a existência ou não de leis municipais disciplinadoras de procedimentos de regularização fundiária. Contudo, nos termos do parágrafo único, do Art. 49, da Lei Federal nº 11.977/2009, a ausência de legislação específica que regulamente o processo de regularização fundiária nos municípios não impede a execução da lei federal. Na realidade, a obediência aos requisitos legais adquire relevância, na medida em que proporciona a criação de instrumentos direcionados para regularização urbanística e jurídica das tipologias de assentamentos precários, com o propósito de conferir a segurança jurídica da população de baixa renda residente nessas áreas.

Nesse particular, foram examinados aspectos da legislação urbanística que regulamentem o processo de regularização fundiária de interesse social⁵⁰, destinado, nos termos do Art. 47, inciso VII, da referida Lei Federal, aos assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; de imóveis situados em ZEIS; ou de áreas dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social⁵¹.

Enfim, o estudo das leis urbanísticas dos municípios levou em consideração a previsão de instrumentos de regularização fundiária como forma de viabilizar a segurança jurídica dos ocupantes dos assentamentos informais. Desse modo, com base nas previsões do Estatuto da Cidade, Medida Provisória nº 2.220/2001 e Lei Federal nº 11977/2009, examinou-se regulamentação ou não dos seguintes instrumentos de regularização fundiária: a) legitimação da posse concedida aos ocupantes das áreas objeto de demarcação urbanística; b) usucapião especial urbano; c) concessão de direito real de uso; d) concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); e e) direito de superfície.

2.1.2 Sistema de Gestão da Política Habitacional

Síntese das exigências impostas pela Lei Federal nº 11.124/2005 aos Municípios para obtenção de recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

⁵⁰ Os requisitos, previstos pela Lei Federal, necessários para condução do processo de regularização fundiária foram regulamentados pelos Art. 51, 52 e 56.

⁵¹ Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o Art. 51. § 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. § 2º Para efeito do disposto no parágrafo 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. § 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da Lei nº 9985/2000 admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade.

De acordo com o Art. 2º da Lei Federal nº 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado para viabilizar o acesso à moradia para população de menor renda, por meio de políticas e programas de investimentos e subsídios. Deste modo, o Sistema assumiu a competência de centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (Art. 3º).

Nos termos do Art. 5º, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é composto por órgãos vinculados aos três entes federados, como por exemplo, o Ministério das Cidades, Conselho Gestor do FNHI, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades e Conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, e órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Dessa forma, com relação à participação dos municípios no Sistema, é importante destacar as funções desempenhadas tanto pelos conselhos municipais de habitação quanto pelos órgãos da administração direta e pessoas jurídicas da administração indireta municipal.

Por sua vez, tendo em vista o Art. 6º, esse mesmo Sistema é composto por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (inciso I); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (inciso II); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (inciso III) e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS (inciso IV).

Com relação ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, constituído por recursos previstos no Art. 8º, a lei federal criou esse instrumento, nos termos do Art. 7º, com o intuito de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados, no âmbito do sistema, voltados à execução das políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Em linhas gerais, sua gestão é feita por um conselho gestor, órgão de caráter deliberativo, composto tanto por representantes dos órgãos do Poder Executivo Federal e quanto da sociedade civil (Art. 9º e 10).

Para que o fundo nacional viabilize a destinação dos recursos para ações vinculadas aos programas de HIS, promovidas por todos os entes da federação, é necessário que tais programas apresentem uma, dentre as várias características enumeradas pelos incisos I a VII do Art.11. Nesse sentido, destacam-se as ações vinculadas à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais e a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social.

Com relação aos municípios, é importante ressaltar que os recursos do fundo só serão aplicados aos fins mencionados, caso as áreas urbanas municipais cumpram os requisitos da política de desenvolvimento urbano expressas no Plano Diretor, ou em leis urbanísticas distintas, na hipótese de os municípios serem excluídos da obrigação legal.

Além disso, a aplicação dos recursos do fundo nacional para promoção da habitação social nos municípios está atrelada à existência de estrutura exigida pelo Art. 12, já descrita anteriormente. Em síntese, os Municípios deverão constituir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o Conselho Municipal de Habitação⁵², promover a elaboração do plano municipal de habitação de interesse social e celebrar termo de adesão ao Sistema.

O Art. 18 dispõe que os Conselhos Municipais, com base nas normas emanadas do Conselho Gestor do fundo nacional, deverão definir critérios de priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais. Igualmente, referidos órgãos estão submetidos às exigências de controle e fiscalização social, por força dos Art. 19 e 20, por meio da ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos. Da mesma forma, em atendimento à gestão participativa dos Conselhos Municipais, nos termos do Art. 20, esses órgãos deverão promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Diante do exposto, apresentou-se uma síntese das principais exigências feitas pela Lei Federal para viabilizar o acesso dos Municípios aos recursos do SNHIS. Em seguida, apresentam-se os dados levantados por meio da análise da legislação urbanística dos municípios da Região do Grande ABC como forma de avaliação do efetivo cumprimento dessas normas legais. Desse modo, será possível constar o grau de comprometimento por parte dos Municípios, em relação à criação da estrutura administrativa e jurídica necessária para viabilizar o acesso à terra e à moradia para população carente, uma vez que a falta de cumprimento dos requisitos da lei federal, imediatamente, inviabiliza o acesso aos recursos federais e subsídios para implementação dessa política habitacional.

Cumprimento dos requisitos para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

⁵² Da mesma maneira, a Lei Federal permite o aproveitamento de conselhos municipais já existentes que tenham finalidades compatíveis com a promoção da habitação social. (Art. 12, parágrafo 3º).

Além do exame específico da legislação municipal responsável pela criação dos fundos, conselhos e planos de habitação, foram avaliadas as informações do sistema de consulta disponível no *site* do Ministério das Cidades⁵³, que possibilita a verificação acerca da regularidade dos municípios com relação ao cumprimento das exigências da Lei Federal nº 11.124/2005 (sistematizadas na Tabela 2-1, a seguir).

Com base nos dados do *site*, constatou-se que dos sete municípios do Consórcio Intermunicipal do ABC, com exceção de Rio Grande da Serra, seis criaram o Fundo Municipal de Habitação: Ribeirão Pires, Mauá, Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Além disso, todos os municípios criaram, por meio de leis, Conselhos Municipais de Habitação.

Com relação aos planos municipais de habitação, cinco municípios elaboraram seus planos, são eles: Ribeirão Pires, Mauá, Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo. Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul optaram por não instituir planos de habitação.

Vale ressaltar que, a despeito do Município de São Caetano do Sul não ter assinado o termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ainda assim, optou por criar fundo e conselho de habitação. Por sua vez, Rio Grande da Serra, apesar de não ter aderido ao Sistema, forneceu ao Ministério das Cidades dados atestando a existência de Conselho Municipal de Habitação. Entretanto, essa informação não foi confirmada pela Procuradoria do Município. Da mesma maneira, não se obteve acesso à Lei, pelos *sites* da Prefeitura e da Câmara Municipal, em razão de as informações terem sido atualizadas até o mês de maio de 2011. Conforme se verificou, o conselho teria sido criado no ano de 2008, período anterior ao divulgado pelos sites oficiais.

⁵³Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1463422185>, acesso em 22 de abril de 2016.

Tabela 2. 1 - Situação dos municípios em relação às exigências do SNHIS, de acordo com MCidades.

Município	Situação⁵⁴	Termo de Adesão⁵⁵	Lei de Criação do Fundo⁵⁶	Lei de Criação do Conselho	Plano de Habitação
Rio Grande da Serra	Pendente	Não assinou	Não foi criado.	16/10/2008	Não elaborou o plano.
Ribeirão Pires	Regular	18/12/2007	5/12/2012	5/12/2012	23/11/2012
Mauá	Pendente	27/7/2007	31/10/2013	20/6/2011	31/10/2013
Diadema	Pendente	16/2/2007	31/10/2012	12/1/2011	13/12/2011
Santo André	Regular	30/7/2007	26/8/2013	26/8/2013	12/5/2008
São Bernardo do Campo	Pendente	30/7/2007	10/6/2014	10/6/2014	20/7/2009
São Caetano do Sul	Pendente	Não assinou	28/3/2011	20/7/2009	Não elaborou o plano.

Fonte: elaboração própria com base em Ministério das Cidades (BRASIL, 2016b).

Recomendações:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios de Mauá, Diadema e São Bernardo do Campo, que já contam com a estrutura exigida pela Lei Federal no sentido de viabilizar a obtenção dos recursos do fundo nacional, mas permanecem no estado de pendência, providenciem a regularização de sua situação junto ao SNHIS, para evitar obstáculos na obtenção de desembolsos de contratos já firmados ou o recebimento de novos recursos por parte da União.

Por outro lado, sugere-se que São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra promovam a adequação aos requisitos da lei e a correspondente celebração do termo de adesão ao sistema para viabilizar o acesso aos recursos federais que auxiliarão a construção de empreendimentos de habitação social e execução do sistema de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos nestas áreas. Para isso, ambos os Municípios deverão elaborar do plano de habitação e comprovar o cumprimento das exigências legais perante o SNHIS⁵⁷.

⁵⁴ De acordo com o site do Ministério das Cidades, a situação de regularidade revela que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos. Por outro lado, a situação de pendência impede o ente de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

⁵⁵ Conforme o site do Ministério das Cidades, as datas existentes na coluna TERMO DE ADESÃO correspondem à data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.

⁵⁶ As datas existentes nas colunas LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO, LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO e PLANO HABITACIONAL correspondem às datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

⁵⁷ Para mais detalhes ver Cardoso; Romeiro, 2008.

2.1.3 A promoção do acesso à moradia por meio da legislação urbanística dos municípios: a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

De acordo com o Estatuto da Cidade (Art. 2º, inciso VI, alíneas e e f), dentre os vários objetivos da política urbana, pode-se enfatizar o alcance do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização.

De fato, a estratégia de utilização dos vazios urbanos visa a impedir a deterioração das áreas urbanizadas, de forma a garantir a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, além de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade).

Nesse sentido, tal diretriz deve ser compatibilizada com o inciso V do mesmo artigo, que propõe a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. Isso significa dizer que o diploma federal prioriza a utilização dos vazios urbanos, das áreas subutilizadas ou não utilizadas, desde que sejam dotadas de infraestrutura para atendimento das necessidades básicas da população⁵⁸.

Com base na interpretação sistemática, somam-se aos dispositivos legais que estabelecem diretrizes para ordenação e controle do uso do solo urbano, as Leis Federais nº 11.124/2005⁵⁹ e nº 11.977/2009 que vinculam as diretrizes mencionadas à promoção de acesso à terra e moradia para população de baixa renda, dotada de oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos⁶⁰. Ressalta-se que o último diploma legal determina a destinação dos recursos do Programa MCMV prioritariamente para os municípios que estejam implementando instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para controle da retenção de áreas urbanas em ociosidade e que disponibilizem terrenos localizados em área urbana consolidada para a construção de moradias (Art. 3º, parágrafo 1º).

⁵⁸ Por atendimento às necessidades básicas da população, considera-se o conteúdo do direito às cidades, delimitado pelo Art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

⁵⁹ Lei nº 11.124/2005, Art. 2º, inciso I, - um dos objetivos desse diploma legal é viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Nessa perspectiva, prevê o Art. 4º, inciso I, alíneas b e e, que a organização e atuação do sistema deverão observar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade, por meio da moradia digna e do combate à especulação imobiliária.

⁶⁰ Estatuto da Cidade. Art. 2º, incisos IV e V.

O instrumento urbanístico adequado para promoção do direito à moradia para população de baixa renda, de acordo com as diretrizes mencionadas, mediante previsão pelo Plano Diretor e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), conforme versa o Art. 4º, inciso IV, alínea f, do Estatuto da Cidade. De acordo com o Ministério das Cidades (2009, p.17),

as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

Apesar de o Estatuto da Cidade não ter disciplinado o regime das ZEIS, coube ao inciso IV, do Art. 2º da Resolução⁶¹ n° 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades, atribuir aos municípios a responsabilidade de delimitar em seus planos diretores as parcelas do território municipal para garantir a terra urbanizada para todos os segmentos sociais, para garantir o direito à moradia da população de baixa renda. Ao dispor sobre a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social, os incisos III e IV, do Art. 5º dessa Resolução recomendam a destinação por parte dos municípios das áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos de interesse social, por meio da demarcação de áreas onde estão localizados os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária. Do mesmo modo, a Resolução sugere, em seu Art. 5º, incisos V, VI, que em áreas delimitadas como ZEIS, a elaboração por parte dos municípios de normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber, regulamentando, inclusive, os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas.

Posteriormente, o instrumento (ZEIS) foi definido pelo inciso V, do Art. 47 da Lei Federal n° 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida: “parcela da área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

⁶¹ A despeito das Resoluções do Conselho das Cidades serem consideradas atos normativos administrativos colegiados, sem força de lei, em virtude da competência atribuída ao Conselho das Cidades, por meio do Decreto n° 5031/2004, servem como instrumentos para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n° 10.257/2001. Assim, as resoluções não criam obrigações legais aos Municípios, que terão a opção de adotar essas recomendações como forma de aprimorar a disciplina da política urbana, incorporando tais diretrizes no corpo de suas leis urbanísticas.

Recentemente, vale ressaltar, que a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, introduziu o Art. 42-B no Estatuto da Cidade, disciplinando a forma de ampliação do perímetro urbano dos municípios. Esse artigo inclui a demarcação de ZEIS dentre os requisitos que deverão ser observados pelo município ao promover a ampliação do seu perímetro urbano. Assim, os municípios deverão elaborar projeto específico que, por sua vez, será instituído por lei municipal (parágrafo 1º), de acordo com o conteúdo mínimo do Art. 42-B⁶². Com relação à política habitacional, o artigo ainda exige a previsão pelo projeto específico de delimitação das áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de ZEIS e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido.

Com base no tratamento legal conferido às ZEIS, como explica o Ministério das Cidades (2009, p.17), os municípios poderão qualificar essas Zonas em dois tipos básicos: (i) ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários; e (ii) ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de HIS.

A primeira categoria de ZEIS (ocupada) é composta por assentamentos precários previamente existentes e consolidados, que necessitam da regularização fundiária. Nesse sentido, são consideradas áreas sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Essa tipologia coincide com as diretrizes gerais do Art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, que prescreve a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Já a segunda espécie de ZEIS (áreas ou imóveis vazios ou subutilizados) tem como objetivo ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social, mediante adoção de padrões urbanísticos e edifícios diferenciados, com o intuito de permitir a redução dos custos dos lotes e garantir melhores localizações. Trata-se literalmente de reserva de área adequada para construção de HIS, desde que mantidas as condições de habitação dignas. Essa tipologia de ZEIS vai ao encontro da diretriz prevista no Art. 2º, inciso XV, do Estatuto da Cidade, que dispõe que os municípios deverão promover a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

⁶² A exigência de elaboração por lei de projeto específico para alteração de perímetro urbano será dispensada caso o Município apresente um plano diretor que atenda ao conteúdo exposto nos incisos do Art. 42-B.

Por sua vez, as duas espécies de ZEIS coincidem com os padrões diferenciados de lotes⁶³ e infraestrutura⁶⁴ para população de baixa renda, previstos pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, tanto para fins de regularização fundiária, quanto para construção de HIS nas ZEIS vazias.

A previsão das ZEIS e Habitação de Interesse Social (HIS) nas leis urbanísticas municipais:

Baseado nos critérios exigidos pelas Leis Federais, compete às leis urbanísticas municipais (planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo urbano) a regulamentação de instrumentos jurídicos destinados à delimitação de porções territoriais que inviabilizem a especulação imobiliária e garantam a moradia para população de baixa renda, mediante previsão de HIS, dotada de infraestrutura urbana. De um modo geral, as leis dos municípios do Consórcio Intermunicipal Grande ABC cumpriram esses requisitos por meio da previsão de ZEIS e suas especificações, bem como de HIS e de mercado popular, dotadas de padrões construtivos diferenciados para propiciar sua oferta à população de baixa renda.

As informações obtidas foram sistematizadas em três linhas distintas: a) Municípios que disciplinaram em suas leis urbanísticas as ZEIS, Habitações de Interesse Social e de Mercado Popular; b) breve análise dos critérios adotados para definição de cada tipologia; c) levantamento dos Municípios que não regulamentaram em suas leis urbanísticas as ZEIS e as habitações de interesse social e de habitação de mercado popular (HMP).

a) A disciplina das ZEIS, HIS e da HMP pelas leis urbanísticas municipais:

O Município de Diadema disciplinou as tipologias ZEIS, HIS e HMP apenas pelo Plano Diretor (Lei nº 273, de 8 de julho de 2008) que, por sua vez, incorporou o conteúdo de uso, ocupação e parcelamento do solo.

⁶³ Com relação aos lotes, o Art. 4º, inciso II, da Lei Federal nº 6.766/1979 permite que os lotes de 125m² e frente mínima de cinco metros, previstos para os parcelamentos em geral, sofram redução de sua área, na hipótese de o loteamento destinar-se a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovado pelos órgãos públicos.

⁶⁴ Igualmente, dispõe o Art. 2º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 6.766/1979 sobre a modificação de infraestrutura básica dos parcelamentos situados em zonas especiais de interesse social, em relação ao padrão adotado para os loteamentos sem destinação social, como forma de reduzir os custos dos lotes e aumentar sua demanda. No que tange à infraestrutura básica, enquanto os loteamentos destinados à população em geral deverá contar com a infraestrutura básica de equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (parágrafo 5º), o parágrafo 6º do mesmo artigo prevê menos equipamentos para os parcelamentos localizados em ZEIS, exigindo apenas as vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Os Municípios de São Bernardo do Campo, Mauá e Santo André optaram por tratar das ZEIS, HIS e HMP por meio de Planos Diretores e leis específicas, que por vezes, disciplinaram exclusivamente procedimentos de regularização fundiária.

Já o Município de Ribeirão Pires cuidou apenas da delimitação das ZEIS por meio do Plano Diretor, deixando de lado a disciplina da HIS e de HMP.

Um quadro síntese com as informações sobre as regulamentações municipais pode ser visto adiante, na Seção 2.2.2.

b) Breve análise dos critérios adotados para definição de cada tipologia:

O Plano Diretor do Município de **Diadema** qualificou as ZEIS em três tipos, sendo que a definição para a zona dotada de imóvel não edificado ou subutilizado está atrelada à destinação de percentual para construção de empreendimento habitacional de interesse social (EHIS), para o qual a legislação qualificou duas espécies: Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Foram utilizados para essa definição, critérios relacionados à faixa de renda familiar e às populações localizadas em áreas de risco (ocupações das faixas de domínio da Dersa-Ecovias) e decorrentes de interferências em obras públicas.

Área Especial de Interesse Social-1 (AEIS-1): imóveis não edificados e subutilizados, necessários à implantação **EHIS, sendo que pelo menos 30% da gleba ou lote do empreendimento deverá ser destinado à produção de HIS.**

Além disso, a Lei Municipal Complementar nº 412, de 10 de outubro de 2015 acrescentou ao dispositivo a exigência de produção na área reservada para HIS um número de unidades nunca inferior à proporção de 30% do número de unidades resultantes na aprovação do empreendimento original. Essa mesma Lei Complementar introduziu, por força do Art. 40-C, tratamento específico para os EHIS promovidos pelas associações de luta por moradia em terrenos de sua propriedade localizados em AEIS-1 e Área Especial de Preservação Ambiental-2 (AP-2)⁶⁵. Nessa hipótese, pelo menos 30% da área da gleba ou lote do empreendimento serão destinados à produção de HIS, de modo a atender à demanda de renda familiar de zero a três salários-mínimos, garantindo 30% do número de unidades para atendimento à demanda prioritária prevista no inciso II do Art. 8º dessa Lei Complementar⁶⁶. É conferida a opção à associação, nos termos do parágrafo 1º do Art. 40-C, para promover o atendimento conjunto das demandas de HIS e HMP no mesmo empreendimento, sem parcelamento do lote ou gleba, salvo quando houver exigência legal.

⁶⁵ **Art. 30 – Áreas Especiais de Preservação Ambiental (AP)** são aquelas destinadas à manutenção, conservação ou reconstituição de vegetação de interesse ambiental, sendo permitidos usos que garantam tal qualidade, compreendendo: II. **Área Especial de Preservação Ambiental 2 (AP2):** imóveis situados fora da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings.

⁶⁶ População localizada em áreas de risco, desadensamento, interferência com obras públicas, ocupações de áreas da Dersa-Ecovias.

Área Especial de Interesse Social-2 (AEIS-2): áreas onde estão implantados **Núcleos Habitacionais**, para os quais deverão ser elaborados **Planos de Reurbanização de Interesse Social (PRIS)** com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável dos assentamentos.

Área Especial de Interesse Social-3 (AEIS-3): áreas onde estão implantados **EHIS** não regularizados, com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável desses empreendimentos.

Habitação de Interesse Social (Art. 40, inciso I) é destinada à faixa de renda familiar de zero a três salários-mínimos e prioritariamente à demanda estabelecida no inciso II do Art. 8º do Plano Diretor, localizada em áreas de risco, desadensamento, interferência com obras públicas, ocupações de áreas da Dersa-Ecovias. Por outro lado, de acordo com o inciso II, a **Habitação de Mercado Popular** é destinada à faixa de renda familiar superior a três e até 10 salários-mínimos.

Já o Município de **São Bernardo do Campo** classificou as ZEIS apenas em duas tipologias, sendo uma delas destinada aos assentamentos de baixa renda existentes e a outra aos assentamentos que serão construídos futuramente. Da mesma forma, a Habitação de Interesse Social e a de Mercado Popular estão qualificadas por meio de três critérios específicos: faixa de renda familiar, prioridade de atendimento das famílias de baixa renda e por agentes de produção da moradia (poder público, iniciativa privada e cooperativas).

Tipologias das ZEIS (Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009)⁶⁷: de acordo como o Art. 4º, as ZEIS são classificadas em duas categorias: ZEIS-1 (áreas ocupadas) e ZEIS-2 (vazios).

As **ZEIS-1 (inciso I)** são áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, em que haja interesse público em promover recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária ou produção de HIS.

As **ZEIS-2 (inciso II)** são constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas, destinadas à produção de HIS e HMP.

Art. 40 do Plano Diretor: **HIS** é produzida para atender às famílias com renda familiar mensal não superior a três salários-mínimos, bem como a moradia oriunda de assentamentos habitacionais irregulares e precários. Ao lado do critério de rendimento, os empreendimentos de HIS são qualificados com base na demanda, que de acordo com o parágrafo 1º do Art. 40 é realizada em função do agente produtor das moradias populares. A Lei enumera no parágrafo 2º os seguintes agentes produtores: I – Poder Público, II – outros entes da federação; III – Associações ou Cooperativas habitacionais populares e IV – iniciativa privada. Na hipótese de o empreendimento ser executado pelo Poder Público Municipal a demanda será definida pelos critérios do Plano Local de Habitação de Interesse

⁶⁷ As duas tipologias de ZEIS foram mantidas no Plano Diretor de SBC, Lei nº 6.184/2011.

Social (PLHIS) e exigências programáticas de órgãos financiadores. Por outro lado, se for realizado por qualquer outro ente federativo, ela deverá necessariamente ser definida em conjunto com o Município, respeitadas as necessidades das partes envolvidas. Por sua vez, se o empreendimento habitacional foi produzido por associações ou cooperativas habitacionais, isoladamente ou em parceria com agentes da iniciativa privada, a demanda será indicada pela entidade responsável pela produção e submetida à aprovação do Município. E, por fim, se o empreendimento for produzido pela iniciativa privada, a demanda será definida pelo Município, respeitados os critérios do PLHIS e exigências programáticas de órgãos financiadores.

Lei nº 5.959/2009, Art. 53, Habitação de Mercado Popular (HMP): é aquela destinada a famílias com renda familiar superior a três salários-mínimos e igual ou inferior a dez salários-mínimos, assim definida por ter valor de venda compatível com capacidade de pagamento de tais faixas de renda, nos termos definidos pelos programas federais de habitação.

Da mesma forma, a Lei incluiu os imóveis novos não financiados por programas federais, desde que possuam as mesmas características previstas nos referidos programas, e sejam acessíveis a famílias com renda familiar superior a três salários-mínimos, e igual ou inferior a 10 salários-mínimos, em termos de capacidade de pagamento necessária à aquisição do imóvel (Art. 53, parágrafo 1º) ⁶⁸.

Nos termos do Art. 53, parágrafo 4º, na área de proteção aos mananciais Billings a produção de HMP somente será permitida em áreas demarcadas como ZEIS.

O Município de **Mauá** classificou as ZEIS em três tipologias territoriais, sendo que a primeira prevê as áreas já ocupadas de forma irregular em áreas públicas, a segunda em áreas particulares e a terceira em áreas subutilizadas ou não utilizadas.

No tocante à definição de HIS e HMP, a legislação também definiu as tipologias com base em faixas de rendas familiares e de responsáveis por sua construção (cooperativas, empreendedores privados e poder público), acrescentando padrões construtivos para o caso de Habitação de Mercado Popular.

Lei Municipal nº 4.968, de 10 de julho de 2014, no Art. 128 as Zonas Especiais de Interesse Social são classificadas de acordo com as seguintes tipologias:

I – Zonas Especiais de Interesse Social-1A (ZEIS-1A): compreendem as áreas públicas ocupadas por assentamentos de população de baixa renda;

II – Zonas Especiais de Interesse Social-1B (ZEIS-1B): compreendem as áreas particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda;

III – Zonas Especiais de Interesse Social-2 (ZEIS-2): compreendem os terrenos não edificados em imóveis subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais.

Ao lado das tipologias já existentes, os Art. 129 e 130 permitem a criação de novas ZEIS-1A, 1B e 2 no mapa da cidade, por meio de lei municipal. Nesse caso, serão competentes para solicitar a nova delimitação: I- Os Poderes Executivo e Legislativo, as associações habitacionais, as associações de moradores de áreas

⁶⁸ Lei nº 5.959/2009. Art. 53. [...] § 2º A comprovação do valor final de comercialização dar-se-á mediante juntada de declaração do responsável pelo empreendimento, no ato da emissão do alvará de construção e na emissão do "habite-se". § 3º Caso haja desvirtuamento da destinação, o responsável pelo empreendimento deverá ressarcir o Poder Público de toda e qualquer isenção tributária ou incentivo construtivo, havido em decorrência do enquadramento em HMP.

passíveis de delimitação devidamente constituídas e os proprietários de áreas passíveis de delimitação de ZEIS-1A, 1B e 2.

Art. 81: **Habitação de Interesse Social** é aquela produzida pelo poder público ou pela iniciativa privada, cuja demanda será definida pelo Poder Público Municipal e destinada a famílias ou pessoas residentes em Mauá, nas seguintes situações, complementares ou não: I- com renda familiar mensal ou igual ao equivalente a três salários-mínimos federal; II- removidas de assentamentos precários, para eliminar situações de risco ou viabilizar projetos de urbanização específica.

A HIS poderá ser produzida pelos seguintes agentes: I- órgãos da Administração Direta; II- empresas com controle acionário do Poder Público; III- institutos previdenciários estatais; IV- entidades representativas dos futuros moradores; V- cooperativas habitacionais e VI- empresas do setor imobiliário (Art. 85).

Caso a HIS seja construída por associações ou cooperativas constituídas com o objetivo de provisão habitacional à população de baixa renda ou de regularização fundiária de assentamentos precários, a demanda poderá ser indicada pela entidade responsável pela sua produção, mediante verificação pelo Poder Público de ao menos uma das seguintes situações: I- renda familiar mensal menor ou igual ao equivalente a três salários-mínimos; II- removidas de assentamentos precários, para eliminar situações de risco ou viabilizar projetos de urbanização específica. Caso a produção de HIS seja baseada na situação de renda familiar, a legislação exigirá autorização legislativa para este caso (Art. 84, parágrafo único).

Nos termos do Art. 114, **HMP** é a habitação produzida pela iniciativa privada, por associações habitacionais, ou ainda por cooperativas, e destinada a famílias ou pessoas com renda familiar mensal acima de três e até o equivalente a oito salários-mínimos.

Além dos requisitos previstos no *caput* do Art. 114, a habitação de mercado popular ainda deverá atender aos seguintes parâmetros construtivos (parágrafo único): I - área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a 60 m²; II - 1 (uma) vaga de estacionamento por unidade (parágrafo único).

Santo André subdividiu as ZEIS em quatro categorias especiais utilizando critérios de imóveis vazios, previamente ocupados, localizados em área onde exista interesse de produzir HIS e de proteção ambiental. Com relação à definição de HIS e HMP, o Município qualificou as tipologias com base em renda familiar mensal, existência de vaga de estacionamento e banheiro e definição de situações prioritárias que serão consideradas pelo Poder Público na destinação de moradia para população de baixa renda.

Plano Diretor. Art. 62-A, as ZEIS subdividem-se em quatro categorias:

I – ZEIS-A - áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda na Macrozona Urbana;

II – ZEIS-B - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social, desde que não sejam considerados áreas ambientalmente sensíveis;

III – ZEIS-C - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Eixo Tamanduatehy onde haja interesse público em produzir HIS;

IV – ZEIS-D - núcleos residenciais de baixa renda, existentes ou consolidados, localizados na Macrozona de Proteção Ambiental, devendo o Poder Público promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, com implantação de equipamentos públicos e comércio e serviços de caráter local.

Caracterização da Habitação de Interesse Social pela Lei Municipal nº 8.836, de 10 de maio de 2006: segundo o Art. 4º, a **Habitação de Interesse Social (HIS)** é aquela produzida pelo poder público⁶⁹ ou pela iniciativa privada, cuja demanda será definida pelo Poder Público Municipal e destinada a famílias ou pessoas nas seguintes situações, complementares ou não: **I** - com renda familiar mensal menor ou igual ao equivalente a três salários-mínimos; **II** - renda familiar mensal entre três e dez salários-mínimos e renda *per capita* menor ou equivalente a 0,75 salários-mínimos; **III** - removidas de assentamentos precários, para eliminar situações de risco ou viabilizar projetos de urbanização específica.

Na hipótese de HIS produzida por associações ou cooperativas constituídas com o objetivo de provisão habitacional à população de baixa renda ou de regularização fundiária de assentamentos precários, a demanda poderá ser indicada pela entidade responsável pela sua produção, mediante a verificação pelo poder público de ao menos uma das situações previstas neste artigo (parágrafo único do Art. 4º).

Caracterização da Habitação de Mercado Popular pela Lei Municipal nº 8.836/2006: Por força do Art. 10, a **HMP** é produzida pela iniciativa privada, por associações habitacionais, ou ainda, por cooperativas populares, e destinada a famílias ou pessoas com renda familiar mensal acima de três até o equivalente a dez salários-mínimos, excetuando-se as famílias ou pessoas com renda *per capita* mensal menor ou equivalente a 0,75 salários-mínimos. Além dos requisitos indicados, a HMP é caracterizada pelos seguintes parâmetros construtivos (parágrafo único do Art. 10): **I** - área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a 60m²; **II** - uma vaga de estacionamento por unidade.

De acordo com o Art. 11, o uso habitacional de mercado popular, observará os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no Quadro 1, do Anexo I, e Quadro 2, do Anexo II, deste Relatório.

O Município de **Ribeirão Pires** qualificou suas ZEIS em função da adequação à Legislação que disciplina a bacia hidrográfica Billings. Foram identificadas duas tipologias, sendo que a primeira é definida como prioritária para implantação de HIS (Área de Ocupação Dirigida, subárea de ocupação especial) e área de recuperação ambiental-1 (ARA-1). No primeiro caso, são porções territoriais onde deverá ser promovida a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda já existentes e consolidados e os programas de habitação de interesse social. Por sua vez, as ARA-1 são caracterizadas pelas ocorrências de assentamentos ou ocupações habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o poder público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental, enquadradas como áreas de interesse social.

⁶⁹ Art. 7º A HIS poderá ser produzida pelos seguintes agentes: I -Órgãos da Administração Direta; II -Empresas com controle acionário do Poder Público; III -Institutos previdenciários estatais; IV -Entidades representativas dos futuros moradores, legalmente constituídas; V -Cooperativas habitacionais; VI -Empresas do setor imobiliário.

Ressalta-se que o Município não regulamentou as habitações de interesse social e as de mercado popular.

Plano Diretor (Lei nº 5.907/2014), Art. 19, parágrafo 1º: as subáreas de ocupação especial (SOE) ficam enquadradas como áreas ou Zonas de Interesse Social (ZEIS), pois são consideradas porções do território onde deverá ser promovida a regularização urbanística, ambiental e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, bem como o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social (parágrafo 2º).

ARA 1 (inciso I, parágrafo 1º do Art. 79) são caracterizadas como ocorrências de assentamentos ou ocupações habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o poder público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental, e enquadradas como áreas de interesse social.

E por fim, o Município de **Rio Grande da Serra** qualificou, por meio de seu Plano Diretor, dois tipos de ZEIS. De um lado, as ZEIS-A qualificadas por assentamentos já existentes e, de outro, as ZEIS-B caracterizadas como vazios urbanos destinados a uso habitacional e implantação de empreendimentos de interesse social.

O Plano Diretor não definiu especificamente os parâmetros para Habitação de Interesse Social ou de Moradia Popular que serão construídos nas ZEIS. De acordo com o Art. 65, incisos I e II, esses critérios serão definidos pelo plano de urbanização de cada ZEIS, viabilizado por meio de decreto municipal.

No Art. 50, incisos I e II, do Plano Diretor, foram previstas apenas duas categorias de Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS-A e ZEIS-B.

ZEIS-A: caracterizadas como aglomerações habitacionais precárias, irregulares, ocupadas por população de baixa renda, com necessidade de ações de caráter corretivo ou remoção de população, sob responsabilidade compartilhada do Estado, município, empreendedores e a comunidade local. Consistem em zonas onde são necessárias regularizações fundiárias, intervenções urbanísticas de infraestrutura com implantação de equipamentos públicos, inclusive recreação e lazer, comércio, serviços de caráter local.

ZEIS-B: são qualificadas como vazios urbanos, destinados a uso habitacional, propícios a implantação de empreendimentos de interesse social e poderão ser destinados a conjuntos habitacionais e aos equipamentos que deverão acompanhar a urbanização.

O Município de **São Caetano do Sul** modificou seu Plano Diretor recentemente (Lei nº 5.374, de 9 de dezembro de 2015) e não delimitou porções territoriais destinadas à população de baixa renda e tampouco regulamentou os empreendimentos de interesse social. As divisões estabelecidas pelo Art. 5º do Plano Diretor levaram em conta outros critérios, deixando de lado a disciplina das áreas vazias ou subutilizadas destinadas à moradia de baixa renda.

Conforme se mostrará na próxima Seção (2.2), a delimitação e definição das ZEIS é instrumento fundamental da política habitacional e, nesse diagnóstico, é a base para a quantificação das diferentes tipologias de ZEIS ocupadas e vazias, indicando a área destinada à HIS em cada legislação municipal e na Região do Grande ABC como um todo.

Recomendações:

Os Municípios de **Ribeirão Pires** e **Rio Grande da Serra** delimitaram e qualificaram suas ZEIS em seus Planos Diretores. Contudo, nem o Plano, nem mesmo outra espécie de lei urbanística, como lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, disciplinaram os índices, coeficientes, tamanho de lotes das habitações de interesse social e de mercado popular. **Rio Grande da Serra** ainda remeteu, por força do Plano Diretor, a especificação dos parâmetros urbanísticos das HIS e HMP que serão construídos nas ZEIS aos planos de urbanização de cada ZEIS, disciplinados por meio de decreto municipal.

Assim, para esses municípios, sugere-se a regulamentação dos parâmetros por meio de leis específicas, que podem tratar exclusivamente da normatização do uso, ocupação e parcelamento do solo de empreendimentos de habitação social. Caso não seja possível, as especificações também poderão ser tratadas na lei geral de uso, ocupação e parcelamento dos municípios, por meio de capítulos especiais dedicados ao tema. Ao examinar a caracterização das ZEIS desse município, constatou-se que as áreas de ocupação dirigida e de recuperação ambiental foram delimitadas como porções territoriais destinadas à promoção de regularização fundiária de habitações de baixa renda já existentes, desprovidas de infraestrutura básica. Nesse caso, entende-se ser relevante a disciplina, por meio de lei, dos parâmetros urbanísticos das habitações de interesse social ou de mercado popular, considerando-se o padrão urbanístico existente, de modo a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Por outro lado, não se pode caracterizar como ilegalidade a delegação ao Poder Executivo Municipal, realizada pelo Plano Diretor de **Rio Grande da Serra**, para disciplinar as normas especiais de urbanização das ZEIS e os respectivos padrões urbanísticos (coeficientes de aproveitamento, tamanho de lote, gabarito e taxa de ocupação) por meio de plano de urbanização, instituído via decreto. Basta que o plano esteja de acordo com as diretrizes gerais do Plano Diretor e das leis urbanísticas específicas, tais como normas de regularização fundiária ou leis de uso, ocupação e parcelamento do solo. Entretanto, não há essa previsão genérica nas leis urbanísticas do município. Desse modo, recomenda-se que referidas leis disciplinem o assunto e, posteriormente, com base nas

leis editadas, os planos de urbanização normatizem, via decreto, individualmente, a regularização fundiária de cada ZEIS.

Com relação ao Município de **São Caetano do Sul**, verificou-se, nitidamente, que não existe qualquer tipo de tratamento legal para disciplina de ZEIS, nem mesmo para regulamentação de parâmetros de HIS. Diante dessa situação, recomenda-se que o município elabore um diagnóstico habitacional por meio de plano municipal de habitação como forma de identificar a existência de assentamentos informais (loteamentos clandestinos, irregulares) e cortiços que necessitem de regularização fundiária, por exemplo. Somente após o diagnóstico habitacional, o município reunirá condições suficientes para avaliar sua demanda habitacional e a efetiva necessidade para delimitação de ZEIS, seja qual for sua tipologia.

Ressalta-se, mais uma vez, que a verificação da demanda por habitação por parte da população de baixa renda é conteúdo fundamental dos planos diretores, tendo em vista o Art. 42-B do Estatuto da Cidade. Na hipótese de o município alterar seu perímetro urbano, deverá elaborar um plano específico, mediante lei, delimitando as áreas de HIS localizadas em ZEIS, sob pena de inviabilizar essa alteração com relação ao seu perímetro urbano, salvo se o próprio Plano Diretor já apresentar essa diretriz que, pelo atual conteúdo, não está de acordo com essa orientação do Estatuto da Cidade.

2.1.4 Síntese das exigências impostas pela Lei Federal nº11.977/2009 aos Municípios para viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos irregulares

A Lei Federal nº 11.977/2009, ao dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), também disciplinou o procedimento de regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas. Nos termos do Art. 46, trata-se de conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, com o intuito de garantir o direito à moradia e às funções sociais da propriedade. Dessa forma, a análise da referida Lei compõe o diagnóstico da legislação urbanística dos municípios, na medida em que cria procedimentos e instrumentos que podem contribuir para o incremento das políticas habitacionais de interesse social, com objetivo de garantir moradia adequada em espaços ambientalmente sustentáveis e seguros do ponto de vista da titulação jurídica⁷⁰ quanto à posse e propriedade.

⁷⁰ Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a

O levantamento da legislação municipal foi realizado considerando a regularização fundiária de interesse social, voltada, conforme Art. 47, inciso VII, aos assentamentos irregulares⁷¹ ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, em três situações distintas: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; b) de imóveis situados em ZEIS⁷²; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Da mesma forma, a Lei Federal foi responsável pela introdução de dois instrumentos jurídicos que viabilizam a regularização jurídica dos assentamentos, quais sejam: a demarcação urbanística e a legitimação da posse⁷³.

De outro lado, levando em consideração os instrumentos jurídicos que disciplinam a segurança da posse e propriedade dos ocupantes, foram analisados os instrumentos do Estatuto da Cidade (Art. 4º) presentes na disciplina das leis urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo de cada município. Nessa perspectiva, foi analisada a previsão dos seguintes instrumentos: (i) instituição de zonas especiais de interesse social; (ii) concessão de direito real de uso; (iii) concessão de uso especial para fins de moradia; (iv) usucapião especial de imóvel urbano; (v) direito de superfície.

Considerando a previsão dos instrumentos de regularização fundiária, o inciso VI do Art. 5º, da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades, dispõe que é recomendável que a instituição das ZEIS pelo Plano Diretor defina os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas. Em razão das Resoluções serem consideradas atos administrativos normativos, expedidos pelo colegiado federal, seu conteúdo diz respeito às orientações se diretrizes que não são consideradas obrigatórias, uma vez que não decorrem de lei. Contudo, há conteúdos das Resoluções que podem ser utilizados como

melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda.

⁷¹Art. 47. [...] VI- **Assentamentos Irregulares**: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

⁷²Art. 47. [...] V – **Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)**: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

⁷³Art. 47. **Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:** [...] III – **demarcação urbanística**: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; IV – **legitimação de posse**: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

forma de aprimorar a elaboração dos planos diretores e leis urbanísticas municipais levando em conta os aspectos da política habitacional para população de baixa renda.

Ademais, a Lei Federal nº 11.977/2009 facultou aos Municípios a possibilidade de disciplinarem o procedimento de regularização fundiária em seu território. Portanto, nos termos do Art. 49, não obrigou os entes a tratarem do assunto em suas leis sob pena e imposição de sanção, conforme tratado no primeiro item desta Seção.

Assim, de acordo com o Art. 53, a regularização fundiária de interesse social envolve aprovação, por parte do Município, do ponto de vista do licenciamento dos aspectos urbanísticos e ambientais⁷⁴. É, por essa razão, que se pesquisou a existência ou não desse tipo de legislação nos municípios do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, como forma de avaliar o grau de execução dessa tipologia de regularização fundiária que envolve a existência de assentamentos consolidados, delimitados, por exemplo, pelas ZEIS.

Diante das previsões da Lei Federal expostas, foram sintetizadas as informações obtidas na abordagem de dois temas especiais: a) existência de legislação específica de licenciamento urbanístico; b) existência de legislação específica de licenciamento ambiental; e b.1) compatibilização entre as leis estaduais que tratam das normas de proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais e os planos diretores.

Optou-se, metodologicamente, por tratar do tema licenciamento ambiental em virtude da especificidade ambiental dessa Região produtora de água para abastecimento público metropolitano. Por isso, envolveu-se como um subtema da pesquisa as questões em torno da compatibilização entre os dispositivos das leis municipais de disciplina de uso e ocupação do solo e as normas estaduais de proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

Cumprе mencionar que o inciso I, do Art. 13, da Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe que caberá aos Estados disciplinar a aprovação, pelos municípios, de loteamentos e desmembramentos localizados em áreas de proteção aos mananciais, definidas por lei estadual ou federal. Nesse sentido, foi editada a Lei do Estado de São Paulo nº 9.866, de 28 de novembro de 1997, que, de forma genérica,

⁷⁴Art. 53 [...] § 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. § 2º Para efeito do disposto no parágrafo 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

disciplina as diretrizes para proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. Vale destacar, no inciso II, do Art. 2º, a exigência de compatibilização das ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as ações de proteção ambiental com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico. A Lei Estadual previu, em seus Art. 16 e 18, que para cada área de proteção aos mananciais será estabelecida, por lei estadual, diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, respeitadas as competências municipais e da União, considerando as especificidades e funções ambientais das diferentes áreas de intervenção, com o fim de garantir padrões de qualidade e quantidade de água bruta, passível de tratamento convencional para abastecimento público.

Observando a previsão constitucional sobre a autonomia municipal, a lei estadual determinou, no Art. 19, que as leis municipais de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, deverão incorporar as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse para a preservação, conservação e recuperação dos mananciais definidas pela lei específica da área de proteção e recuperação dos mananciais (APRM). A maioria dos municípios estudados pertence à APRM da bacia hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B), regulamentada pela Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009, e Decreto nº 55.342, de 13 de janeiro de 2010, conhecida como Lei Específica da Billings.

De acordo com a Lei Específica da Billings, as leis municipais devem obedecer aos parâmetros de interesse regional para elaborar os seus diplomas municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com vistas à proteção do manancial. Além disso, do ponto de vista da recuperação do manancial, essa Lei incorporou instrumentos que tornaram possível a regularização de assentamentos precários situados nessas áreas, com o objetivo de propiciar a recuperação e melhoria de suas condições urbanas e ambientais, ou seja, implementando-se a infraestrutura de saneamento ambiental adequada e as medidas compensatórias para a regularização urbanística, ambiental, administrativa e fundiária dessas áreas (inciso XI).

No mesmo sentido, o Art. 77 da Lei Específica da Billings dispõe que são passíveis de regularização fundiária os assentamentos habitacionais de interesse social enquadrados como ARA-1⁷⁵ e implantados até 2006, submetidos ao Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS). As leis urbanísticas municipais ao compatibilizarem seu regime de uso, parcelamento e ocupação do solo

⁷⁵ Art. 32 - Para efeito dessa lei, as Áreas de Recuperação Ambiental - ARA compreendem: I - Área de Recuperação Ambiental-1 – ARA-1; § 1º - As ARA-1 são ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social pré-existent, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental.

deverão definir as porções territoriais correspondentes à ARA-1 para fins de regularização fundiária, que seriam correspondentes às ZEIS.

a) Existência de legislação específica de licenciamento urbanístico:

O Município de **Mauá** disciplina a regularização fundiária por meio do Art. 134 da Lei Municipal nº 4.968/2014, determinando que as ZEIS-1A e 1B serão normatizadas mediante planos de regularização fundiária (projetos de regularização fundiária), elaborados por agentes públicos ou privados e acordados por comissões específicas mistas, compostas pelo Poder Executivo Municipal e comunidade local. Além disso, pela leitura dos Art. 134 a 142 da Lei de Mauá, verifica-se que essa tratou das etapas de regularização fundiária do ponto de vista urbanístico. A aprovação preliminar do plano de regularização fundiária é feita pelo órgão técnico responsável e posteriormente será encaminhado ao Grupo Especial de Análise (GEA), a quem caberá a aprovação final. Por fim, da perspectiva da segurança jurídica da posse e propriedade, o Plano Diretor de Mauá previu apenas três instrumentos: concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e direito de superfície.

O Município de **Diadema** regulamentou o procedimento de regularização fundiária de interesse social por meio da Lei Municipal nº 2.581, de 19 de dezembro de 2006, que entrou em vigor antes do atual Plano Diretor, publicado no ano de 2008.

O Art. 1º, parágrafo 1º, inciso II, da referida Lei Municipal disciplina a regularização destinada aos assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existem direitos reais legalmente constituídos ou por ação discricionária do Poder Público, quando se tratar de área especial de interesse social (AEIS).

No que se refere à segurança jurídica da posse e propriedade, o Plano Diretor previu três instrumentos: concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano e direito de superfície.

O Município de **São Bernardo do Campo** disciplina o procedimento de regularização fundiária dos assentamentos precários localizados em ZEIS-1 por meio da Lei Municipal nº 5.959/2009, regulamentada pelo Decreto nº 16.962, de 31 de agosto de 2009.

Já a aprovação do plano integrado de urbanização e regularização fundiária sustentável, nos termos do Art. 13, da Lei nº 5.959/2009, terá procedimento especial. Nesse caso, a Lei já determina a criação da Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável

(CAZEIS) em ZEIS-1, vinculada à Secretaria de Habitação, competente para a emissão de diretrizes e a aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS. De outro lado, o Art. 11, igualmente, previu a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) vinculada à Secretaria de Habitação. O órgão deverá efetuar o acompanhamento do processo de regularização fundiária em ZEIS-1. Portanto, o procedimento de regularização fundiária dos assentamentos precários envolve a Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável (CAZEIS) e a COMUL.

Ainda, foram previstos pelo Art. 59, do Plano Diretor desse Município, os seguintes instrumentos de Regularização Fundiária: a) usucapião especial de imóvel urbano; b) concessão do direito real de uso, individual ou coletiva; c) concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletiva; d) desapropriação e cessão de posse; e) compra e venda de imóveis; f) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); g) demarcação urbanística; e h) legitimação da posse.

No Município de **Santo André**, a Lei nº 8.869/2006 dispõe sobre o processo de regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional, destinadas à população de baixa renda, bem como sobre as normas especiais de regularização fundiária, urbanização, parcelamento e ocupação nas ZEIS A, B e C.

Vale destacar que Santo André, por meio da referida Lei, regulamentou os instrumentos da concessão do direito real de uso, concessão especial de uso para fins de moradia, concessão administrativa de uso, direito de superfície de uso dos imóveis, desde que os imóveis estejam localizados em ZEIS públicas municipais.

E, por último, cumpre ressaltar que a pesquisa não localizou a existência de leis específicas sobre o procedimento de regularização fundiária e os aspectos de licenciamento urbanístico nos Municípios de **Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e São Caetano do Sul**.

Em relação à previsão dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, o Município de **Rio Grande da Serra** elenca em seu Plano Diretor a usucapião especial urbana, concessão especial de uso para fins de moradia e o direito de superfície. Da mesma maneira, nos termos do Art. 174 do Plano Diretor de **Ribeirão Pires**, a regularização fundiária poderá ser efetivada por meio dos seguintes instrumentos: I - concessão de direito real de uso; II - concessão de uso especial para fins de moradia; III - autorização de uso; IV - da cessão de posse para fins de moradia, nos termos da Lei nº 6.766/1979; V - usucapião especial de imóvel urbano. Ademais, o Art. 175 também previu os direitos de preempção e superfície para obtenção de terrenos para implantação de HIS.

Diante do exposto, verificou-se que apenas os Municípios de **Mauá, Diadema, São Bernardo do Campo e Santo André** produziram leis destinadas ao processo de regularização fundiária, abrangendo o licenciamento urbanístico. Em contrapartida, os Municípios de **São Caetano do Sul, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires** não disciplinaram o tema.

Com relação à previsão nos planos diretores dos instrumentos de titulação da posse e propriedade todos os municípios trataram do assunto, com exceção de São Caetano do Sul.

b) Existência de legislação específica de licenciamento ambiental

Quanto ao licenciamento ambiental, foram identificados três tipos de tratamento conferido à matéria pelos municípios. Primeiro, há municípios dotados de leis que tratam do licenciamento ambiental, sem, no entanto, disciplinar os aspectos de regularização fundiária. De outro lado, existem os municípios submetidos ao licenciamento estadual em razão dos limites territoriais relacionados às bacias hidrográficas. E, por fim, o grupo de municípios que não regulamentou o tema de licenciamento ambiental de seus empreendimentos, incluindo, as HIS.

Integram o primeiro grupo os Municípios de **Mauá, Diadema, São Bernardo do Campo e Santo André**, pois regulamentam os procedimentos para o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local por leis municipais, apresentam secretarias e conselhos de meio ambiente. Contudo, as leis existentes não regulamentam os aspectos ambientais da regularização fundiária de interesse social. Enfatiza-se que o Município de Diadema está promovendo a regularização fundiária de interesse social no âmbito de sua competência conforme estabelece a Lei Municipal nº 2.581/2006 quando não implicar a necessidade de execução de obras conforme as hipóteses definidas no anexo da Lei. No entanto, para as regularizações fundiárias de interesse social em que haja necessidade de execução de obras (empreendimentos e atividades que causam ou podem causar impacto ambiental local), o Município solicita o devido Licenciamento da Obra (em específico) à Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB).

O Município de Ribeirão Pires pertence ao segundo grupo justamente por apresentar relevante porção territorial limítrofe junto às bacias hidrográficas Billings, Guaió e Taiacupeba. Contudo, até o momento só foram editadas a Lei Estadual nº 13.579/2009, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.342/2010, responsável pelo processo de regularização fundiária apenas das áreas localizadas na Área de Proteção e Recuperação Ambiental da Bacia Hidrográfica Billings (APRM-B) e a Lei Estadual nº 15.913, de 2 de outubro de 2015, que dispõe sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras - APRM-ATC, regulamentada pelo Decreto nº 62061/2016.

Nesse caso, os empreendimentos localizados nessas áreas são licenciados pela CETESB, com base na Resolução SMA nº 25, de 10 de abril de 2013, mediante a manifestação do Conselho Municipal do meio ambiente.

E, por fim, o terceiro grupo de municípios é composto por **Rio Grande da Serra** e **São Caetano do Sul**, que abrange os entes não habilitados para promover o licenciamento ambiental. Nesse caso, a competência será exercida exclusivamente pelo Estado, por intermédio das funções desempenhadas pela CETESB.

2.1.5. Compatibilização entre as leis estaduais que tratam das normas de proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais e os planos diretores municipais

A compatibilização entre as leis estaduais que tratam das bacias hidrográficas dos mananciais e os planos diretores municipais foi promovida apenas pelos Municípios de São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires, justamente por abrangerem porções territoriais inseridas em bacias hidrográficas de reservatório.

No Município de Ribeirão Pires, apenas a Lei Específica da Billings foi regulamentada e compatibilizada com a legislação urbanística municipal. Em relação a porção do território inserido nas macrozonas de proteção e recuperação ambiental do Taiaçupeba, a Lei Estadual nº 15.913, de 2 de outubro de 2015, regulamentada pelo Decreto nº 62.061, de 27 de junho de 2016, ao dispor sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras, englobou a bacia hidrográfica do reservatório Taiaçupeba que faz parte do sistema produtor desse manancial. Entretanto, o Plano Diretor do Município ainda não regulamentou tais disposições. No que toca à macrozona de proteção e recuperação ambiental do Guaió, as diretrizes e ações estratégicas da política fundiária e habitacional do município serão regidas pelas Leis Estaduais nº 898, de 18 de dezembro de 1975 e nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, enquanto não houver lei específica aprovada para essa bacia.

Por sua vez, **São Bernardo do Campo** adequou seu Plano Diretor à Lei que disciplina a Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings em janeiro de 2015.

Recomendações:

Com relação ao licenciamento urbanístico dos assentamentos precários para fins de regularização fundiária, recomenda-se que os Municípios de **Rio Grande da Serra** e **Ribeirão Pires** regulamentem esse processo por meio de leis municipais específicas. De fato, sabe-se que a diretriz não é

obrigatória nos termos do Art. 49 da Lei Federal nº 11.977/2009, portanto, não gera sanções aos municípios que não apresentem esse corpo normativo. Entretanto, a regulamentação do processo de licenciamento urbanístico para fins de regularização fundiária⁷⁶ permite ao município definir parâmetros urbanísticos e ambientais compatíveis com a realidade das ocupações existentes, além de viabilizar a implementação de projetos integrados, ampliando, assim, o acesso da população de baixa renda à moradia adequada, efetivando seus direitos.

Vale dizer que, na medida em que disciplina os aspectos urbanísticos da regularização fundiária, o município permite, por exemplo, que as ZEIS dotadas de assentamentos precários já existentes possam se tornar definitivamente incorporados à sua estrutura urbana.

Ainda que a regularização fundiária possa ser feita independentemente de regulamentação municipal, pois está regrada em leis federais, de fato é de reconhecida importância a previsão dos instrumentos, de acordo com o Art. 5º, inciso VI, da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades⁷⁷, para assegurar de forma didática a garantia da posse e propriedade das tipologias de habitação de interesse social de acordo com a realidade local. No mesmo sentido, Saule Júnior (2004, p.527) recomenda aos municípios o exercício dessa faculdade:

Os municípios tem competência, por meio do Plano Diretor ou lei municipal específica, para estabelecer a política de regularização de loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares podendo adotar as seguintes medidas (...) definir os instrumentos que devem ser aplicados pelos municípios para a regularização do loteamento, como o usucapião urbano, o direito de superfície e a concessão de direito real de uso.

Entretanto, se o município não tratou da usucapião constitucional no corpo do plano diretor, por exemplo, os possuidores que estiverem ocupando área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, terão direito ao domínio da área, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, conforme versa o Art. 183 da Constituição Federal e Art. 9º do Estatuto da Cidade.

⁷⁶ Lei Federal nº 11.977/2009. Art. 46. 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.

⁷⁷ A resolução é a fórmula pela qual os órgãos colegiais manifestam suas deliberações (MELLO, 2012, p.450). Acrescenta a professora Di Pietro (2013) que são atos gerais, pois atingem todas as pessoas que se encontram na mesma situação: são os atos normativos praticados pela Administração, com regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações, regimentos.

Quanto ao Município de **São Caetano do Sul**, mais uma vez, enfatiza-se a necessidade de elaboração de diagnóstico habitacional, mediante plano municipal de habitação, para identificar a demanda por habitação social e a localização de assentamentos ilegais ou precários a regularizar. Assim, só será possível tratar de ações para implementar regularização fundiária e titulação da posse e propriedade dos habitantes se efetivamente, por meio dos estudos realizados, for detectada essa realidade no município.

No que se refere à legislação de licenciamento ambiental do processo de regularização fundiária, recomenda-se que os Municípios de **Mauá, Diadema, São Bernardo do Campo e Santo André** tratem do assunto em suas leis municipais. Essa recomendação está de acordo com o disposto no Art. 23, inciso VI, parágrafo único da Constituição Federal e do Art. 9º, inciso XIV, alínea a da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que atribuiu aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, no caso de São Paulo, ao CONSEMA, a edição de resoluções que permitam os municípios, em razão de porte, potencial poluidor e atividade desempenhada, a realização dos licenciamentos ambientais.

Em razão da Deliberação Normativa CONSEMA nº1/2014, de 23 de abril de 2014, todos esses municípios são capazes de promover o licenciamento ambiental. Nesse caso, falta apenas incluir, na legislação municipal, os aspectos processuais da regularização de assentamentos precários.

Entretanto, tal recomendação não poderá abranger os Municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul, pois a Resolução CONSEMA não permite que esses entes realizem qualquer tipo de licenciamento ambiental. Assim, não se pode recomendar que o Município atue se essa competência encontra restrições por parte do CONSEMA.

2.1.6 Instrumentos da Política Urbana destinados ao desenvolvimento da política habitacional municipal de interesse social

Dentre os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, destacam-se aqui aqueles destinados ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social dos municípios. Desse modo, foram examinados os instrumentos previstos na legislação urbanística dos municípios do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC voltados à ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização e a deterioração das áreas urbanizadas (Art. 2, inciso VI, alíneas e e f), mas que apresentem aspectos de sua regulamentação voltados à concretização do acesso à terra e garantia do direito à moradia.

Nesse particular, a previsão da Resolução nº34/2005 do Ministério das Cidades, recomenda em seu Art. 2º a definição de cada porção do território do município, bem como a identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, de forma a garantir a terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda (inciso IV).

Com essa perspectiva, esta Seção dedica-se ao exame dos aspectos jurídicos do instrumento e sua aplicação, mas enfoca a relação do instrumento com o desenvolvimento e a viabilização direta da política habitacional de baixa renda no município. Assim, considera-se, por exemplo, a destinação dos recursos provenientes da incidência da outorga onerosa voltadas à regularização fundiária (Art. 31 e Art. 26, inciso I).

Análise dos instrumentos de política urbana previstos nas leis municipais:

A análise organiza-se em dois itens: a) Espécies de Instrumentos e b) Interfaces entre os instrumentos e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social.

a) Espécies de Instrumentos:

Todos os municípios estudados, com exceção de São Caetano do Sul, adotaram o instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação de imóveis urbanos com pagamentos em títulos da dívida pública, na hipótese de descumprimento pelo proprietário da notificação sobre a exigência do parcelamento compulsório. Diante da impossibilidade de cumprimento, por parte dos proprietários, das obrigações de parcelamento e edificação compulsória, os Municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo regulamentaram o consórcio imobiliário.

Os Municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo adotaram a regulamentação do direito de preempção. Mas apenas Mauá, Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo optaram por regulamentar a outorga onerosa do direito de construir.

Quanto à transferência do direito de construir, os Municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André disciplinaram tal instrumento.

Acrescentaram a operação urbana consorciada ao rol de instrumentos previstos na legislação urbanística: Santo André e São Bernardo do Campo.

Vale ressaltar que Ribeirão Pires previu o direito de superfície para situação específica de proteção temporária do direito à moradia para remoção de moradores de núcleos habitacionais de baixa renda pelo tempo que durar as obras de urbanização. Por outro lado, São Bernardo do Campo e Santo André trataram do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para as finalidades de habitação de interesse social.

Finalmente, São Caetano do Sul não regulamentou os instrumentos de política urbana para os fins de implementação das ZEIS e da política habitacional de interesse social.

b) Interfaces entre os instrumentos e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social:

Parcelamento e Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)⁷⁸:

No Município de Diadema o instrumento foi previsto no Art. 84 de seu Plano Diretor. Em Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo e Rio Grande da Serra, o PEUC foi previsto como estratégia para ampliar as alternativas de uso das zonas especiais de interesse social com vistas a facilitar o acesso à terra. Isso significa que as áreas delimitadas como zonas de interesse social também sofrerão a incidência desse instrumento.

Por sua vez, a previsão do instrumento para os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo está relacionada ao fato de excluir do cumprimento da obrigação de parcelamento e edificação compulsórios, dentre outras hipóteses arroladas no Plano Diretor, os imóveis de propriedade de cooperativas habitacionais.

É importante ressaltar, que as leis urbanísticas dos Municípios de Diadema, Mauá, São Bernardo do Campo, Santo André e Ribeirão Pires permitem a utilização do consórcio imobiliário na hipótese de o proprietário não apresentar condições de cumprir as obrigações de parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Ressalte-se, assim, a previsão de uso do instrumento para viabilizar empreendimentos de HIS nas ZEIS.

⁷⁸ A delimitação de áreas onde deverá ser aplicado a PEUC na forma do Art. 5º é conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor, de acordo com Art. 42 do Estatuto da Cidade.

Com relação à regulamentação do instrumento do parcelamento e edificação compulsório pelos municípios, Mauá e Rio Grande da Serra não o fizeram, sendo que apenas foram previstos em seus Planos Diretores. Nos demais municípios, foram feitas regulamentações, contudo, distintas das previstas pelo Estatuto da Cidade.

Diadema, por exemplo, não regulamentou a aplicação, por lei específica, do PEUC, mas editou a Lei Complementar Municipal nº 312, de 13 de julho de 2010 para fins de aplicação do IPTU progressivo no tempo, caso o parcelamento, edificação e utilização do imóvel não tenham sido cumpridos efetivamente. Por outro lado, Santo André regulamentou o instrumento por meio do Decreto Municipal nº 15.379, de 16 de maio de 2006, ao invés de lei, conforme exigência do Estatuto da Cidade.

Por fim, os únicos municípios que regulamentaram, por meio de lei, os instrumentos foram São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires. O primeiro disciplinou o PEUC por meio da Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que por sua vez foi regulamentada pelo Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013. Além disso, a aplicação do IPTU progressivo no tempo em razão do descumprimento das obrigações previstas pelo PEUC foi regulamentada pela Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013. Já o segundo, regulamentou o PEUC por meio da Lei nº 5.779, de 9 de dezembro de 2013.

Direito de Preempção:

Os Municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo e Santo André disciplinaram o instrumento no sentido de conceder preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos delimitados no Plano Diretor que sejam objeto de alienação onerosa entre os particulares, desde que sejam aplicados de forma prioritária para promoção de regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. Alguns municípios delimitam o uso desse instrumento em áreas consideradas ZEIS.

A vantagem da aplicação desse instrumento por esses municípios está no fato de promover a obtenção de terras pelo Município para fins de regularização fundiária, sem o ônus decorrente do processo de desapropriação.

De acordo com o Art. 25, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, as áreas onde haverá incidência do direito de preempção serão delimitadas no Plano Diretor. Além disso, o instrumento deverá ser regulamentado por lei municipal. Contudo, até o presente momento, o instrumento não poderá ser

aplicado, pois a lei específica ainda não foi editada por nenhum dos municípios, com exceção de Santo André⁷⁹.

Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC):

Os Municípios de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo, ao regulamentarem o instrumento da OODC, destinaram os recursos auferidos como contrapartida ora para fundos de HIS ora para aplicação direta nas políticas de HIS. Assim, independentemente da forma de aplicação, os recursos deverão ser utilizados para as seguintes finalidades: promoção de programas de regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Vale ressaltar que Diadema e Santo André criaram hipóteses de exceção de incidência do instrumento para empreendimentos de HIS. No primeiro Município, o plano dispensou o pagamento da contrapartida financeira relativa à outorga onerosa, na hipótese exclusiva dos empreendimentos habitacionais de interesse social, destinados à faixa de renda familiar de zero a três salários-mínimos. No caso de Santo André, o Plano Diretor permitiu a utilização do coeficiente máximo sem contrapartida financeira na produção de HIS e HMP.

O instrumento só não está sendo aplicado em Mauá, pois o município não o regulamentou por lei específica, nos termos do Art. 30, do Estatuto da Cidade.

Entretanto, apenas Diadema⁸⁰ e Santo André regulamentaram o instrumento por meio de lei específica. No caso de Santo André, foi definida pela lei de parcelamento, uso e ocupação do solo.

O Município de São Bernardo do Campo não disciplinou o instituto por meio de lei, mas expediu a Resolução⁸¹ Conjunta nº 2 entre a Secretaria de Planejamento Urbano e Secretaria das Finanças, de 15 de agosto de 2012, para regulamentar os procedimentos aplicáveis aos processos que tratam da compra de potencial construtivo adicional por meio da outorga onerosa.

Transferência do Direito de Construir:

⁷⁹ Lei Municipal nº 8.958/2007.

⁸⁰ Lei Municipal nº 2.303/2003.

⁸¹ Conforme ensinamentos de Mello (2012, p. 389), resoluções são atos administrativos expedidos por órgãos colegiados. Por sua vez, toda e qualquer espécie de ato administrativo é subordinada aos comandos da lei, conforme assevera o autor: “Ato administrativo pode ser definido como declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes, como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

Os Municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André e São Bernardo do Campo disciplinaram em seus planos diretores a transferência do direito de construir como forma de viabilizar a produção de HIS. Nesse caso, o plano diretor facultará ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público que for qualificado como necessário para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, o exercício do direito de construir em outro local ou a alienação do mesmo direito, mediante escritura pública. Do ponto de vista da aplicação do instrumento, os Municípios não cumpriram a exigência do Art. 35, parágrafo 2º do Estatuto da Cidade, que impõe a elaboração de lei específica para regulamentar as condições e procedimentos. Portanto, por falta de regulamentação por parte dos Municípios, o instrumento ainda não poderá ser aplicado.

Operações Urbanas Consorciadas (OUC):

Apenas Santo André e São Bernardo do Campo regulamentaram o instrumento contemplando o incremento dos programas de moradia popular. Nesse sentido, os Planos Diretores desses Municípios apontaram como uma das finalidades da operação a viabilização de programas de HIS. O Plano Diretor de Santo André, por exemplo, prevê a permissão, por meio de lei específica, da emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) para aquisição direta de terrenos para construção de HIS, na área de abrangência da operação urbana.

O Plano Diretor de São Bernardo do Campo, por sua vez, define o valor correspondente a 25% dos recursos obtidos da Operação para aplicação em ações de produção habitacional destinada ao reassentamento da população de baixa renda, residente em assentamentos precários ou irregulares e ações de regularização fundiária de assentamentos precários.

No que se refere à regulamentação do instrumento, nos termos do Art. 32 do Estatuto da Cidade, o Município de Santo André não a fez por meio de lei específica. Já São Bernardo do Campo aprovou a Operação Urbana Consorciada denominada “São Bernardo do Campo” por meio da Lei nº 6.403, de 22 de junho de 2015.

Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV):

Apenas São Bernardo do Campo e Santo André regulamentaram o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) levando em conta a imposição de exigências ao empreendedor relacionadas à construção de HIS. Assim, foi prevista como condição para obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades a elaboração do EIV, que aborde,

dentre vários requisitos, a demonstração da viabilidade do empreendimento, a previsão de percentual de construção de HIS.

Em São Bernardo do Campo, o EIV foi regulamentado pela Lei nº 5.714, de 23 de agosto de 2007, publicada sob as condições do Plano Diretor anterior ao atual, mas que ainda permanece em vigor. Por sua vez, em Santo André, o instrumento foi previsto pelo Plano Diretor e regulamentado pela Lei nº 8.836, de 10 de maio de 2006, que trata da disciplina do uso, ocupação e parcelamento do solo da macrozona urbana.

Recomendações:

Os municípios, nos termos dos Art. 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal, são autônomos para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como disciplinar por meio de Plano Diretor o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Dessa forma, durante o processo democrático de elaboração do Plano Diretor, os municípios definirão quais serão os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade adequados para o cumprimento das funções sociais da cidade e propriedade.

Ainda que o Art. 42 do Estatuto da Cidade estabeleça como conteúdo mínimo a previsão do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas e a transferência do direito de construir, essa regra deve ser interpretada em conjunto com o Art. 4º, parágrafo único, da Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades mesmo que este seja ato normativo colegiado e não lei. Isso porque, a recomendação expressa da Resolução parte do pressuposto de que os instrumentos não são obrigatórios para todo o qualquer plano diretor, sendo que só deverão ser aplicados se tiverem sua área delimitada no PD. Além disso, sua utilização deverá ser prevista na exposição de motivos do Plano Diretor, mediante justificativa de aplicação com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

De acordo com o exposto, considerando que cada município tem suas peculiaridades e motivos para ter adotado certa espécie de instrumento em função dos objetivos delineados nas diretrizes do plano diretor, notou-se que, em relação aos instrumentos voltados para a política de habitação de interesse social, não basta a simples previsão de instrumentos e delimitação da área de aplicação no plano, se lei municipal posterior não regulamentar sua aplicação. Nesse caso, levando-se em conta as determinações do Estatuto da Cidade, orienta-se aos municípios que não disciplinaram os instrumentos previstos no Plano Diretor a realizarem essa obrigação legal.

No que toca à aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, nos termos do Art. 5º do Estatuto da Cidade, Mauá e Rio Grande da Serra deverão regulamentar o instrumento por meio de lei municipal específica. Com relação à Diadema, sugere-se que o instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsório seja regulamentado por lei, pois até o momento, apenas a aplicação do IPTU progressivo no tempo foi regulamentada. Cabe notar que não é possível que apenas o último instrumento seja regulamentado, se o primeiro, pressuposto para aplicação da medida, não foi disciplinado de forma específica por lei.

Igualmente, sugere-se que o Município de Santo André aprove o instrumento por lei e não por decreto, pois a diretriz constante no Estatuto da Cidade exige que a regulamentação do instrumento seja realizada por lei municipal e não por ato normativo, expedido pelo chefe do Poder Executivo.

Por força do Art. 25, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, os Municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e São Bernardo do Campo deverão regulamentar o direito de preempção previsto nos respectivos Planos Diretores, por meio de lei municipal específica, para viabilizar a aplicação do instrumento consoante os objetivos de incentivo à política habitacional da população de baixa renda.

Para os fins de aplicação da OODC, recomenda-se que o município de Mauá cumpra o Art. 30 do Estatuto da Cidade e elabore lei municipal específica para estabelecer as condições de aplicação do instrumento, no que se refere à fórmula de cálculo para a cobrança, hipóteses passíveis de isenção do pagamento da outorga e as contrapartidas devidas pelo beneficiário. Nesse sentido, São Bernardo do Campo também deverá seguir essa orientação, uma vez que Resolução⁸² que trata do tema não é lei, mas ato normativo administrativo, que não tem o condão de criar obrigações, mas apenas estabelecer recomendações e diretrizes no âmbito da administração pública. Nesse caso, o Estatuto da Cidade é claro ao exigir lei aprovada pela Câmara dos Vereadores do Município⁸³.

As mesmas recomendações com relação à elaboração de leis específicas para disciplina da transferência do direito de construir são direcionadas aos Municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André e São Bernardo do Campo, no que diz respeito à observância do Art. 35, parágrafo 2º, do Estatuto da Cidade.

Por fim, orienta-se que o Município de São Caetano do Sul realize o diagnóstico habitacional, mediante o plano municipal de habitação, com relação à demanda por HIS em seu território, com

⁸² Sobre o alcance dos atos normativos, ver Meirelles (2000).

⁸³ Sobre eficácia das Resoluções do Conselho das Cidades, ver Mencio (2007).

intuito de avaliar a pertinência da utilização dos instrumentos da política urbana tratados no Estatuto da Cidade como forma de incrementar essa política social de garantia do direito de moradia para população de baixa renda, nos termos do Plano Diretor e legislações urbanísticas correlatas.

2.2 Disponibilidade de terras para Habitação de Interesse Social

Esta Seção apresenta o quadro das áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo ocupadas e de vazios na Região do Grande ABC. Os dados foram organizados na escala da região e também se apresentam detalhados para cada município. A identificação e caracterização das áreas delimitadas como ZEIS de vazios objetiva estimar a quantidade de terras vazias, reservadas e disponíveis para produção de habitação social.

As ZEIS constituem um tipo de zoneamento especial, estabelecido no âmbito do Plano Diretor ou em lei específica, que podem ser aplicadas, de modo geral, às áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais ou cortiços) ou ainda gravando áreas e imóveis vazios ou subutilizados. Para os municípios da Região do Grande ABC, as definições e grau de detalhamento das regulamentações variam de acordo com o contexto local, como tratado na Seção 2.1.

A motivação para delimitar as áreas ocupadas por assentamentos precários como ZEIS está principalmente relacionada com o reconhecimento e consolidação das ocupações e a criação de condições de urbanização e regularização por meio da utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados. Para essa tipologia de ZEIS, as avaliações apontam que, de forma geral, registram-se grandes avanços na demarcação do instrumento pelos municípios brasileiros, particularmente, em Regiões Metropolitanas. Contudo, do ponto de vista de conclusão dos processos de regularização fundiária, ainda não foram alcançados resultados expressivos⁸⁴.

No caso da delimitação de áreas vazias como ZEIS, espera-se que essas cumpram o objetivo de reservar áreas adequadas para Habitação de Interesse Social (HIS). O Ministério das Cidades passou a recomendar que municípios populosos e que apresentam maior dinamismo econômico e imobiliário, localizados em Regiões Metropolitanas (RM), aglomerados urbanos, polos regionais e turísticos, assim como municípios localizados na área de influência de grandes projetos, instituíssem áreas vazias como ZEIS (BRASIL, 2009, p. 45). O principal objetivo seria o de garantir que os

⁸⁴ Ver Denaldi (2012); Marinho (1999); Cardoso, Silveira (2011).

empreendimentos habitacionais fossem localizados em áreas adequadas e servidas por equipamentos e serviços urbanos.

Para a construção de um banco de dados da atual situação das ZEIS (vazias e ocupadas) dos municípios da Região do Grande ABC utilizou-se como principal fonte de informação as legislações municipais tais como: Plano Diretor e leis complementares, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Leis Específicas⁸⁵. Também foram utilizadas informações verbais (obtidas por meio de entrevistas com técnicos e dirigentes municipais) e informações do tipo mapeamentos e tabelas produzidas pelas equipes municipais e que apresentam a descrição ou caracterização das áreas demarcadas como ZEIS⁸⁶. Em alguns casos, para obter informações complementares sobre o “uso” das ZEIS, recorreu-se à análise de imagens aéreas. Essas diferentes fontes foram utilizadas para suprir a ausência de informações municipais sistematizadas.

Foram levantadas as seguintes informações: localização, ocupação⁸⁷, tipo de uso habitacional⁸⁸, outros usos⁸⁹, propriedade⁹⁰, tipo de demanda atendida⁹¹ e estágio de produção dos empreendimentos habitacionais (previsão; projeto; executado; sem projeto). O banco de dados está disponibilizado no Apêndice de Informações Digitais (Planilha 2.8, Planilha 2.9, Planilha 2.10, Planilha 2.11, Planilha 2.12 e Planilha 2.13).

Também foram coletadas informações que permitem explicitar a produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS, bem como as ZEIS delimitadas em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM)⁹².

⁸⁵ Município de Diadema: PD Lei nº 273/2008 e LPUOS. Município de São Bernardo do Campo: Lei Específica nº 5.959/2009 e PD Lei nº 6.184/2011. Município de Mauá: PD Lei nº 4.153, de 26 de março de 2007, LPUOS e Lei Específica nº 4.968, de 1º de julho de 2014. Município de Santo André: PD Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 e Lei Específica nº 8.836/2006. Município de Ribeirão Pires: PD Lei nº 5.907, de 23 de outubro de 2014. Município de Rio Grande da Serra: PD Lei nº 1.635/2006. O detalhamento sobre o conteúdo dessas leis pode ser visto no Apêndice Diagnóstico Legislativo da Política Habitacional dos Municípios da Região do Grande ABC, da Seção 2.1.

⁸⁶ Também foi realizado um levantamento no site da Caixa Econômica Federal para atualização de dados do PMCMV, bem como entrevista com técnicos responsáveis pelos setores de serviço social, habitação, planejamento e cadastro, pesquisa com incorporadoras/construtoras e geoprocessamento.

⁸⁷ A área pode ser classificada como “vazia” ou “ocupada com qualquer uso”

⁸⁸ Na categoria “uso habitacional” foram considerados os assentamentos precários e as habitações de interesse social.

⁸⁹ Tipos de usos não habitacionais, tais como usos comerciais, industriais, logísticos etc.

⁹⁰ A propriedade refere-se à sua titulação (se são públicas ou privadas).

⁹¹ Todo tipo de empreendimento produzido em ZEIS (incluindo diferentes tipos de produtos, bem como diferentes faixas de rendas).

⁹² Tratam-se das leis: Lei Estadual nº 898/1975, que disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo; Lei Estadual 1.172/1976, que delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais; e Lei Estadual nº 9.866/1997, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo – APRM.

Apresentam-se nesta Seção os resultados do levantamento de dados dos Municípios de Diadema, Mauá, São Bernardo do Campo, Santo André, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra⁹³. São Caetano do Sul, por sua vez, não demarcou ZEIS. Vale ainda ressaltar que Diadema utiliza a nomenclatura de AEIS (Área Especial de Interesse Social), Ribeirão Pires utiliza a nomenclatura ARA (Área de Recuperação Ambiental – para ZEIS ocupadas e que devem passar por recuperação ou outra intervenção) e SOE (Subárea de Ocupação Especial) considerada também como ZEIS de vazio, embora possa haver SOE também ocupada.

2.2.1 Habitação de Interesse Social (HIS): conceito

Duas informações a respeito do déficit habitacional brasileiro são amplamente aceitas na comunidade acadêmica, nas instituições de pesquisas e nos debates que subsidiam a proposição de políticas públicas no campo da habitação: que o déficit habitacional brasileiro está concentrado em áreas urbanas e também na faixa da população que auferir até três salários-mínimos mensais. Analisando outras escalas espaciais (estados da federação, macrorregiões, regiões metropolitanas) verifica-se o mesmo: o déficit habitacional está concentrado em áreas urbanas e entre a população que recebe entre zero e três salários-mínimos. É o que se observa nas tabelas a seguir (ver Tabela 2.2 e 2.3) com dados apurados em dois momentos: 2000 e 2010.

⁹³ Para Rio Grande da Serra, não se obteve a totalidade das informações como será visto neste Relatório.

Tabela 2. 2 - Déficit habitacional total e relativo ao total de domicílios particulares permanentes por situação de domicílio segundo regiões geográficas - Brasil – 2000 e 2010.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL						
	Ano	ABSOLUTO			RELATIVO		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Brasil	2000	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,1	14,6	23,7
	2010	6.940.691	5.885.528	1.055.163	12,1	11,9	13,0
Sudeste	2000	2.341.698	2.162.187	179.511	11,6	11,7	10,4
	2010	2.674.428	2.576.502	97.925	10,6	10,9	5,9
Estado de São Paulo	2000	1.096.840	1.041.633	55.207,	10,6	10,7	8,8
	2010	1.495.542	1.464.295	31.248	11,6	11,9	6,5
RM São Paulo	2000	360.648	343.160	17.488	7,22	7,15	9,11
	2010	793.048	787.552	5.496	13,0	13,1	9,0
Grande ABC	2000	47.074	46.818	256	-	-	-
	2010	96.844	96.458	386	12,17	12,18	10,53

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Fundação João Pinheiro (2005; 2013).

Tabela 2. 3 - Déficit habitacional urbano para domicílios urbanos com rendimento de até três salários-mínimos - Brasil – 2000 e 2010.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL COMPONENTE		
	Ano	Total	Relativo ao déficit habitacional urbano
Brasil	2000	-	82,5
	2010	3.688.206	62,7
Sudeste	2000	-	77,1
	2010	1.554.598	60,3
Estado de São Paulo	2000	-	72,6
	2010	831.873	56,8

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Fundação João Pinheiro (2005; 2013).

Embora tenha havido alterações significativas no período - diminuição do déficit absoluto total e aumento do déficit absoluto urbano, e diminuição do déficit relativo aos domicílios urbanos com renda entre zero e três salários-mínimos -, a concentração do déficit nessa faixa de renda ainda permanece, seja no Brasil, no Sudeste ou no Estado de São Paulo.

A Política Nacional da Habitação (PNH) e o Plano Nacional da Habitação, elaborados na década de 2000, também consideraram essa faixa de renda como parâmetro para a proposição de soluções habitacionais no país, embora tenham avançado em análises de várias outras dimensões do problema.

Tomando como referência a PNH, os municípios da Região do Grande ABC estabeleceram a mesma faixa de renda de zero a três salários-mínimos como prioridade para atendimento de suas intervenções municipais e, conseqüentemente, conceituaram HIS como aquela produzida para famílias com essa faixa de renda. Em que pese o fato de que esse não foi o conceito praticado de forma contínua por todos os municípios da região nas últimas três décadas, foi o que prevaleceu.

Dessa forma, o conceito de Habitação de Interesse Social foi, no caso de muitos municípios, associado ao uso das Zonas Especiais de Interesse Social, sobretudo, a partir dos anos 2000, quando muitos deles viram-se incentivados a implementar as prerrogativas do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) com a finalidade de reservar terra adequada para a população de menor renda e dificultar que essas fossem apropriadas pelo mercado imobiliário para produção de habitação para faixas de renda superiores.

Assim, para efeito deste estudo, considerou-se Habitação de Interesse Social (HIS) a habitação para família com renda familiar entre zero e três salários-mínimos.

Entretanto, atualmente, a produção de HIS na Região do Grande ABC está diretamente relacionada com a produção do Programa Minha Casa Minha Vida, que inicialmente também estabeleceu como faixa prioritária de atendimento de interesse social aquela compreendida entre zero e três salários-mínimos (modalidade Faixa 1). Porém, com a evolução do Programa, a correspondência direta entre salário-mínimo e as faixas de renda para atendimento de HIS foi alterada.

Conforme descrito anteriormente, as prefeituras municipais da Região do Grande ABC utilizavam como parâmetro de HIS o teto de três salários-mínimos como critério para identificar os grupos familiares beneficiários das ações e intervenções habitacionais municipais. Todavia, a partir de 2009, ano de lançamento do PMCMV, novos elementos precisam ser levados em consideração.

Em sua Fase I, iniciada em 2009, as faixas de renda (modalidades 1, 2 e 3) foram estabelecidas de acordo com o salário-mínimo, respectivamente zero a três, três a seis e seis a dez. Até esse período, a correspondência entre o valor do salário-mínimo e a Faixa 1 era direta e convergia com os preceitos adotados pelos municípios da Região do Grande ABC.

Já na Fase II do Programa⁹⁴, iniciada em 2011, as faixas de renda (1, 2 e 3) foram definidas a partir de valores nominais pré-fixados (até R\$ 1.600,00; R\$ 3.275,00; e R\$ 5.000,00)⁹⁵. Algumas razões podem

⁹⁴ Mais informações a respeito ver as leis que instituíram as duas fases do Programa: Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

explicar essa alteração, dentre elas: a sensível valorização do salário mínimo nos últimos anos, e a tentativa do governo federal de beneficiar as famílias de menor renda. Portanto, a partir da Fase II, a modalidade Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida não mais encontrou correspondência direta com o salário mínimo. Vale dizer ainda que, tanto na Fase I quanto na Fase II, as prerrogativas do Programa compreenderam a Faixa 1 como Habitação de Interesse Social e as Faixas 2 e 3 como Habitação de Mercado Popular.

Sendo assim, essas regras de acesso ao Programa, que são nacionais, aplicaram-se aos municípios do ABC paulista. Dessa forma, atualmente, a faixa de três salários-mínimos insere-se integralmente na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, mas também a ultrapassa, uma vez que o valor de R\$ 2.364,00 (três salários-mínimos vigentes em 2015), ou R\$ 2.640,00 (três salários-mínimos vigentes em 2016) está contemplado pela Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida e não pela Faixa 1.

Tabela 2. 4 - Alterações nas faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida.

Faixa	Fase I	Fase II	Fase III
	Salário Mínimo	Valor Fixo Nominal	Valor Fixo Nominal
1	0 a 3 = R\$ 1.395,00	R\$ 1.600,00	R\$ 1.800,00
1 ½	_____	_____	R\$ 1.800,00 a R\$ 2.350,00
2	3 a 6 = R\$ 1.396,00 a R\$ 2.796,00	R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00	R\$ 2.350,00 a R\$ 3.600,00
3	6 a 10 = R\$ 2.791,00 a R\$ 4.650,00	R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00	R\$ 3.600,00 a R\$ 6.500,00

Fonte: Jesus (2015) e Brasil (2016)

A Tabela 2.4 acima permite visualizar e comparar as alterações entre as Fases do Programa no que diz respeito especificamente à composição das faixas de renda. Importa reforçar que sua Fase III foi lançada recentemente e corrige o valor fixo nominal para todas as faixas, bem como institui nova faixa de renda, a Faixa 1 ½. No entanto, esta última ainda não entrou em vigor e, até o fechamento deste Relatório, estava em processo de tramitação no Congresso Nacional.

⁹⁵ O valor fixo nominal de R\$ 1.600,00 em detrimento aos três salários-mínimos é critério para toda a Faixa 1, seja a modalidade operada pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), seja a modalidade do Programa operada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

2.2.2 ZEIS ocupadas

As ZEIS ocupadas referem-se aos assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares e precários ou cortiços). A Tabela 2.5 apresenta as informações sobre a quantidade, a dimensão e a porcentagem do território delimitado tanto para ZEIS municipais e quanto para as ZEIS situadas em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM).

Constata-se que todos os municípios (à exceção de São Caetano do Sul), demarcaram assentamentos precários como ZEIS. Na Região do Grande ABC, foram delimitadas 922 ZEIS, que totalizam 29.742.213,75m². O Município de São Bernardo do Campo é o que possui a maior quantidade de metros quadrados demarcados: 14.746.527,66m² (2,39% do território municipal). Em seguida, estão os Municípios de Mauá, com 5.087.790,36m² (8,22 % do território municipal); Santo André, com 3.344.257,46m² (1,90% do território municipal); Ribeirão Pires, com 3.080.814,87m² (3,11 % do território municipal); Rio Grande da Serra, com 1.885.610,28m² (5,19 % do território municipal) e, por último Diadema, com 1.597.213,12m² (5,20 % do território municipal). A média de áreas ocupadas com assentamentos precários em relação ao território da Região é de 4,34%.

Tabela 2. 5 - ZEIS ocupadas na Região do Grande ABC.

Município	Total de ZEIS		% do Território Municipal delimitado como ZEIS	Total de ZEIS em APRM		
	Nº	Área (m ²)		Nº	Área (m ²)	% da área da ZEIS
Santo André	126	3.344.257,46	1,90	1	237.527,67	7,10
São Bernardo do Campo	183	14.746.527,66	2,39	89	9.807.309,14	66,51
Diadema	233	1.597.213,12	5,20	44	452.136,13	28,31
Mauá	331	5.087.790,36	8,22	49	771.142,29	15,16
Ribeirão Pires	34	3.080.814,87	3,11	34	3.080.814,87	100,00
Rio Grande da Serra	15	1.885.610,28	5,19	15	1.885.610,28	100,00
Região do Grande ABC	922	29.742.213,75	4,34	232	16.234.540,38	52,85

Fonte: elaboração própria.

Diadema, São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires⁹⁶ demarcaram todos os assentamentos precários como ZEIS. O Município de Santo André demarcou apenas os assentamentos precários consolidáveis,

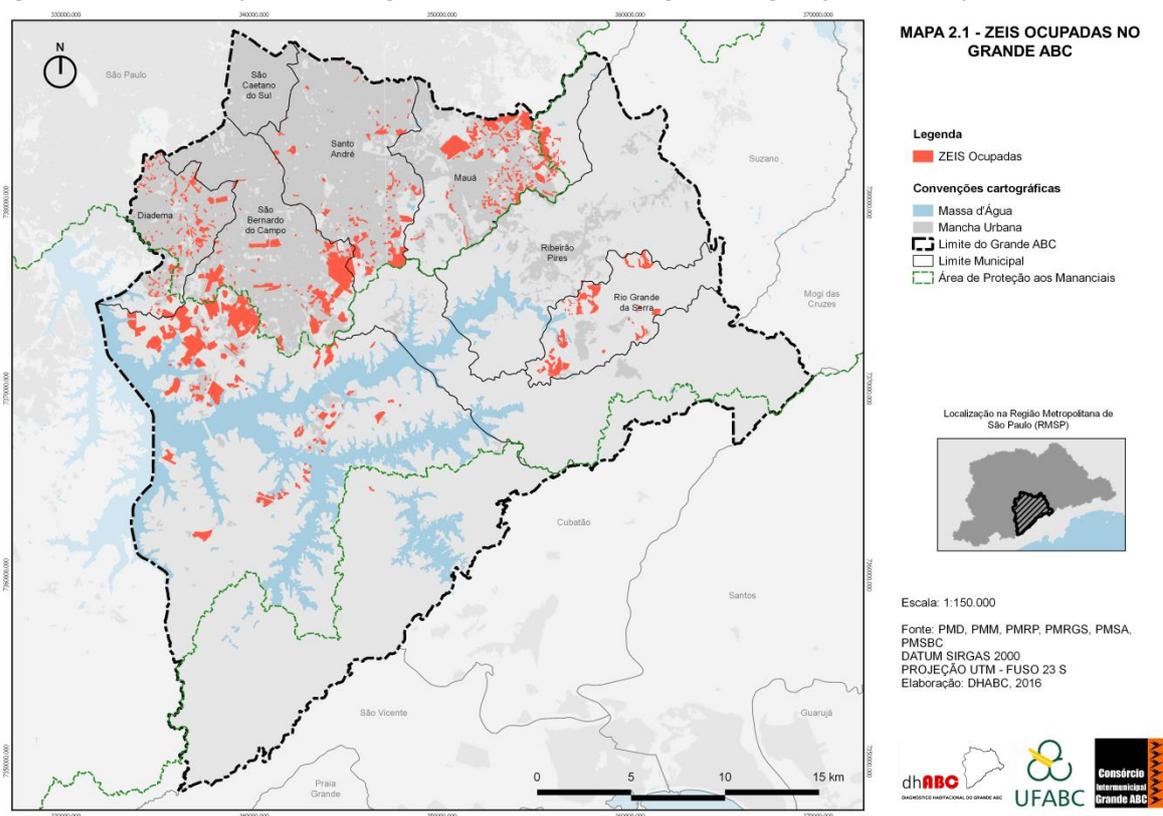
⁹⁶ O Município de Ribeirão Pires demarca ARA 1 e ARA 2 (Áreas de Recuperação Ambiental, de acordo com a Lei Específica da APRM Billings). A primeira é caracterizada como ZEIS ocupada e deverá passar por algum tipo de intervenção, diferente da ARA 2 que será objeto de remoção total para promover a recuperação ambiental. Portanto, seguiu-se o entendimento da municipalidade de que apenas ARA 1 fosse contabilizada como ZEIS ocupada.

visto que o tipo de intervenção que será praticada nos assentamentos do tipo “não consolidável” é a remoção e reassentamento.

As informações coletadas são insuficientes para verificar se a totalidade dos assentamentos precários existentes no Município de Mauá foi demarcada como ZEIS.

Foram demarcadas 16.234.540,38m² de ZEIS ocupadas em APRM, que correspondem a 232 áreas (52,85% do total). Essas ZEIS distribuem-se nos Municípios de São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, Santo André, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Respectivamente, a proporção das ZEIS demarcadas em APRM é de 66,51% em São Bernardo; 28,31% em Diadema; 15,16% em Mauá; 7,10% em Santo André; e 100% em Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A Figura 2.1 apresenta as ZEIS ocupadas.

Figura 2. 1 - ZEIS ocupadas na Região do Grande ABC, segundo legislações municipais.



Fonte: elaboração própria.

2.2.3 ZEIS de vazios

Excetuando-se São Caetano do Sul, os demais municípios da Região do Grande ABC demarcaram ZEIS de vazios, como mostra a Tabela 2.6 a seguir. No total, a Região possui 204 ZEIS de vazios, que

correspondem a 6.278.352,29m². O percentual médio do território dos municípios demarcados como ZEIS é de 0,94%. São Bernardo do Campo possui 2.822.733,37m² demarcados (0,69% do território municipal); Santo André, 1.489.839,16m² (0,85% do território municipal); Mauá, 1.259.710,20m² (2,03% do território municipal); Diadema 394.423,37m² (1,28% do território municipal); Rio Grande da Serra, 276.646,19m² (0,76% do território municipal); e Ribeirão Pires, 35.000,00m² (0,04% do território municipal).

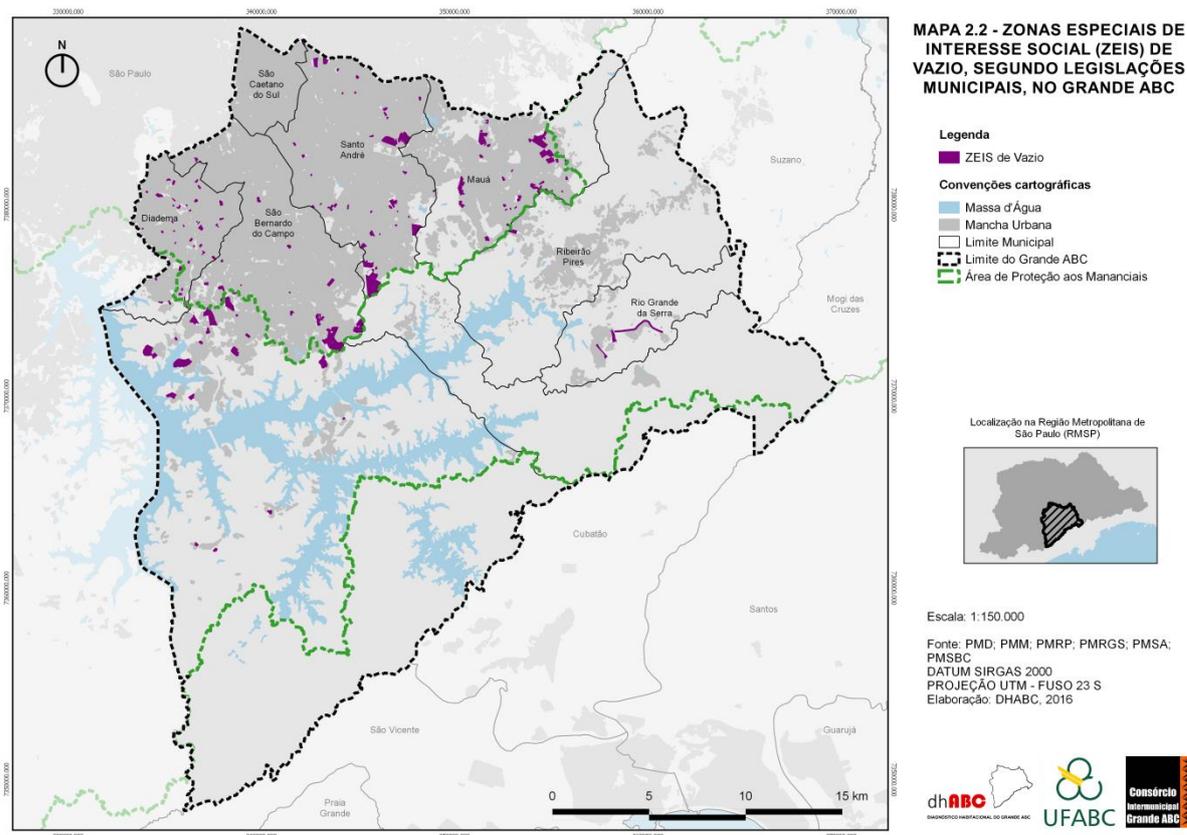
Os Municípios de São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra demarcaram 1.981.461,56m² de ZEIS de vazio em APRM. Essas demarcações correspondem a 45,17% do total. A proporção de ZEIS de vazios em APRM é de 57,23% em São Bernardo (1.615.535,67m²); 13,76% em Diadema (54.279,70m²); 100% em Ribeirão Pires (35.000,00m²); e Rio Grande da Serra (276.646,19m²). A Figura 2.2 apresenta a espacialização dessas informações.

Tabela 2. 6 - ZEIS de vazios na Região do Grande ABC.

Município	Total de ZEIS		% do Território Municipal delimitado como ZEIS	Total de ZEIS em APRM		
	Nº	Área (m ²)		Nº	Área (m ²)	% da área da ZEIS
Santo André	46	1.489.839,16	0,85	0	0	0
São Bernardo do Campo	47	2.822.733,37	0,69	21	1.615.535,67	57,23
Diadema	73	394.423,37	1,28	7	54.279,70	13,76
Mauá	34	1.259.710,20	2,03	0	0	0
Ribeirão Pires	1	35.000,00	0,04	1	35.000,00	100
Rio Grande da Serra	3	276.646,19	0,76	3	276.646,19	100
Região do Grande ABC	204	6.278.352,29	0,94	32	1.981.461,56	45,17

Fonte: elaboração própria.

Figura 2. 2 - ZEIS de vazio na Região do Grande ABC, segundo legislações municipais.



Fonte: elaboração própria.

Conforme sintetiza a Tabela 2.7, do total de áreas demarcadas como ZEIS (6.278.352,29m²), concluiu-se que 4.637.019,37m² (76,89%) foram reservadas para produção de HIS, sendo que 1.124.984,98m² (22,73%) foram utilizadas para esse fim e 3.487.163,10m² (77,27%) ainda estão disponíveis para nova produção de HIS⁹⁷.

⁹⁷ O cálculo de áreas disponíveis para HIS não leva em consideração as limitações específicas de cada área.

Tabela 2. 7 - ZEIS de vazio: disponibilidade de m² para produção de HIS.

Município	Área Demarcada (m ²)	Área Reservada HIS (m ²)	% Reservado	Área Ocupada com outros usos (m ²)	Área Ocupada com uso habitacional* (m ²)	% Utilizado	Área Disponível para HIS** (m ²)
Santo André	1.489.839,16	1.131.876,83	75,97	-	750.339,73	66,29	381.537,10
São Bernardo do Campo	2.822.733,37	2.249.956,93	79,71	110.615,79	150.507,15	6,69	2.099.449,78
Diadema	394.423,37	176.537,27	44,76	45.321,35	78.437,10	44,43	98.100,17
Mauá	1.259.710,20	767.002,15	60,89	17.362,41	145.701,00	19,00	621.301,15
Ribeirão Pires	35.000,00	35.000,00	100	-	-	0,00	35.000,00
Rio Grande da Serra	276.646,19	276.646,19	100	-	-	0,00	251.774,90
Total	6.278.352,29	4.637.019,37	76,89	173.299,55	1.124.984,98	22,73	3.487.163,10

* Ocupada com uso habitacional: é o somatório de áreas com HIS (com obras iniciadas ou concluídas) e assentamentos precários existentes em ZEIS.

** A “Área Disponível para HIS” é resultado da subtração da “Área Ocupada com uso habitacional” da “Área Reservada para HIS”.

Fonte: elaboração própria.

A situação de domínio das áreas – tipo de propriedade, pública ou privada – é informação relevante para estimar a quantidade de terras que a legislação municipal de ZEIS reserva para HIS. Além disso, como mencionado na Seção anterior (2.1), nem sempre a totalidade da área demarcada como ZEIS é obrigatoriamente destinada a HIS, e a porcentagem mínima exigida depende de definição em lei. No caso de Diadema, 30% da gleba ou lote deve ser destinada para esse segmento. Em Mauá, são 50%; em São Bernardo, 70%; e em Santo André, 50% em ZEIS C e 70% em ZEIS B. Ribeirão Pires não definiu no Plano Diretor os parâmetros específicos para HIS ou HMP. Um quadro síntese com as regulamentações das ZEIS é apresentado a seguir (Quadro 2.1).

Para estimar a quantidade de terras demarcadas como ZEIS de vazios e reservadas para HIS, considerou-se 100% das áreas públicas e, no caso de áreas privadas, o percentual mínimo obrigatório

definido no âmbito da legislação municipal. Partiu-se do pressuposto que o proprietário poderá desmembrar sua área e dar outra destinação para o percentual no qual não incide a obrigação de produção de HIS. Assim, observa-se abaixo (na Tabela 2.8, que a maior proporção de áreas demarcadas como ZEIS de vazios pertencem a proprietários particulares somando 4.323.285,08m² e o restante, 1.678.421,02 m² pertencem às diferentes esferas do Poder Público (Municipal, Estadual ou Federal).

Tabela 2. 8 - Propriedade das ZEIS de vazios⁹⁸.

Município	Públicas		Privadas	
	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)
Santo André	28	372.490,83	18	1.117.348,33
São Bernardo do Campo	11	913.478,58	39	1.909.254,79
Diadema	26	83.157,52	47	311.265,85
Mauá	10	274.294,09	24	985.416,11
Ribeirão Pires	1	35.000,00	-	-
Rio Grande da Serra	si*	si	si	si
Região do Grande ABC	76	1.678.421,02	128	4.323.285,08

* si: sem informação

Fonte: elaboração própria.

⁹⁸ O número de Propriedades não coincide necessariamente com o número de ZEIS em cada município, uma vez que podem existir ZEIS com mais de uma titularidade, sendo parte pública e parte privada, como é o exemplo de São Bernardo do Campo, que possui 47 demarcações, mas totaliza 50 titulações diferentes.

Quadro 2. 1 - Síntese das regulamentações das ZEIS para cada município.

Município	Tipo	Reserva para HIS	Faixa Renda HIS/HMP
Santo André	ZEIS A		
	ZEIS B	70%	HIS: I - renda familiar inferior/igual a 3 sm*; II -renda familiar entre 3 e 10 sm e renda per capita menor ou equivalente a 0,75 sm; III -removidas de assentamentos precários. HMP: renda familiar acima de 3 até o equivalente a 10 sm, exceto famílias ou pessoas com renda <i>per capita</i> mensal menor ou equivalente a 0,75 sm.
	ZEIS C	50%	
	ZEIS D		Segue a regulamentação da Lei Específica da Billings
São Bernardo do Campo	ZEIS1		HIS: renda familiar mensal não superior a 3 sm + assentamentos irregulares e precários HMP: renda familiar superior a 3 e igual ou inferior a 10 sm.
	ZEIS2	70%	
Diadema	AEIS1	30% gleba ou lote	HIS: renda familiar de 0 a 3 sm + famílias em áreas de risco, desadensamento, interferência com obras públicas, ocupações de áreas da Dersa-Ecovias. HMP: renda familiar superior a 3 e até 10 sm.
	AEIS 2		
	AEIS 3		

Município	Tipo	Reserva para HIS	Faixa Renda HIS/HMP
	fundiária.		
Mauá	ZEIS 1 A	Áreas públicas ocupadas por assentamentos de população de baixa renda	
	ZEIS 1 B	Áreas particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda	
	ZEIS 2	Terrenos não edificados em imóveis subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais.	50%
Ribeirão Pires	SOE	Porções do território onde deverá ser promovida a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, bem como o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social.	Segue a regulamentação da Lei Específica da Billings
	ARA-1	Ocorrências de assentamentos ou ocupações habitacionais de interesse social preexistentes, desprovidas total ou parcialmente de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental.	Segue a regulamentação da Lei Específica da Billings
Rio Grande da Serra	ZEIS A	Aglomerções habitacionais precárias, irregulares, ocupadas por população de baixa renda, com necessidade de regularizações fundiárias.	Segue a regulamentação da Lei Específica da Billings
	ZEIS B	Áreas qualificadas como vazios urbanos, destinadas a uso habitacional, propícios a implantação de empreendimentos de interesse social.	Segue a regulamentação da Lei Específica da Billings

* sm: salário-mínimo

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

A seguir apresenta-se a análise das ZEIS de vazios por município.

Santo André

Observa-se na Tabela 2.9, que o Município de Santo André possui 46 áreas demarcadas como ZEIS de vazio, sendo 36 de tipologia ZEIS B⁹⁹ e dez de tipologia ZEIS C¹⁰⁰, perfazendo-se 1.489.839,16m². As áreas das ZEIS demarcadas como vazias que estão ocupadas correspondem a 750.339,73m² e aquelas que permanecem vazias somam 739.499,43m².

Tabela 2. 9- Santo André: ZEIS de vazios.

Tipo	Nº	Área Demarcada (m²)	Área Ocupada (m²)	Área Vazia (m²)
ZEIS B	36	990.250,47	651.233,83	339.016,64
ZEIS C	10	499.588,69	99.105,90	400.482,79
Total	46	1.489.839,16	750.339,73	739.499,43

Fonte: Elaboração própria.

Com base na Tabela 2.10, pode-se concluir que do total de 1.489.839,16m² demarcados, reservou-se 1.131.876,83m² para HIS e dos 739.499,43m² de áreas vazias, apenas 381.537,10m² estão disponíveis para essa modalidade de habitação (Figura 2.3).

⁹⁹ As ZEIS B correspondem a terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais.

¹⁰⁰ As ZEIS C correspondem a terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy.

Tabela 2. 10 - Santo André: propriedade das ZEIS de vazios.

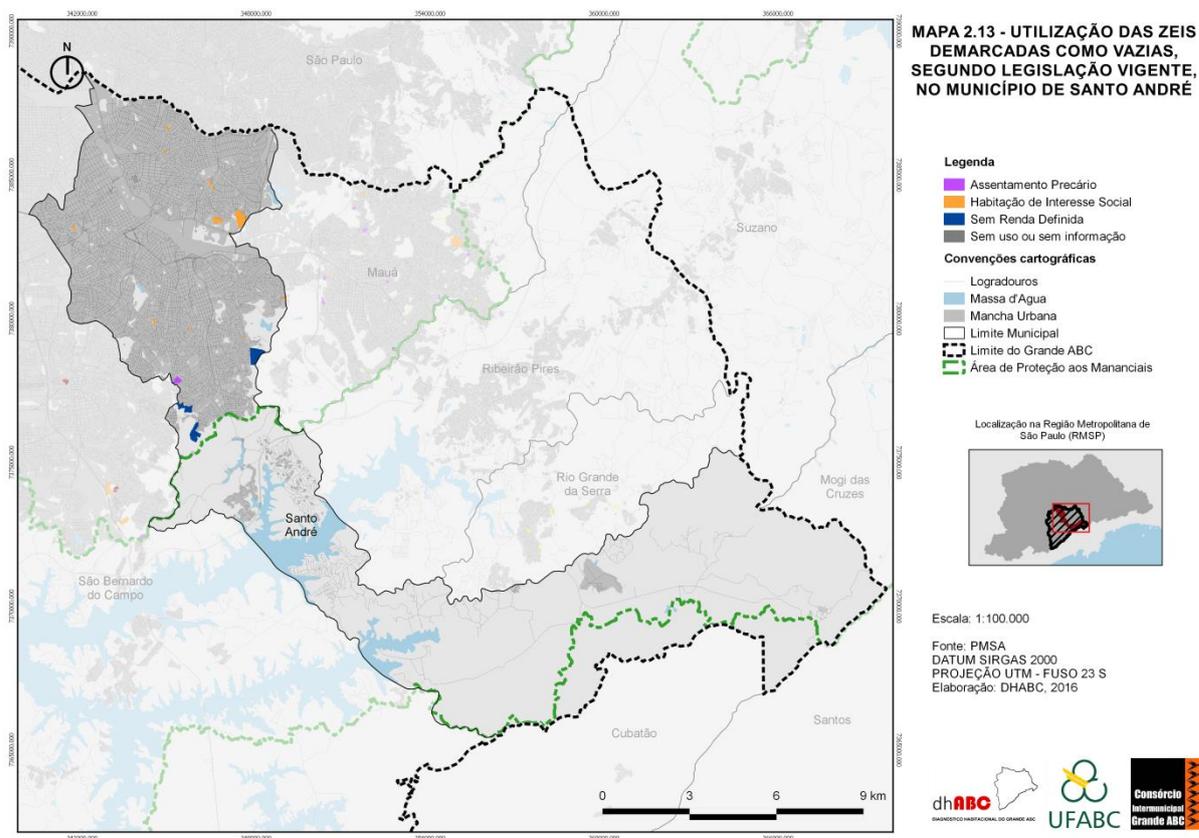
Tipo	Área Demarcada (m ²)	Área Reservada HIS (m ²)	Área Ocupada com uso habitacional (m ²)*	Área Disponível para HIS (m ²)**
ZEIS B - Pública	308.190,83	308.190,83	199.172,35	109.018,48
ZEIS C - Pública	64.300,00	64.300,00	0,00	64.300,00
Total Pública	372.490,83	372.490,83	199.172,35	173.318,48
ZEIS B - Privada	682.059,64	477.441,75	452.061,48	25.380,27
ZEIS C - Privada	435.288,69	281.944,25	99.105,90	182.838,35
Total Privada	1.117.348,33	759.386,00	551.167,38	208.218,62
Total Geral	1.489.839,16	1.131.876,83	750.339,73	381.537,10

* Área ocupada com uso habitacional: é o somatório de áreas com HIS (om obras iniciadas ou concluídas) e assentamentos precários existentes em ZEIS.

** A “Área Disponível para HIS” é resultado da subtração da “Área Ocupada com uso habitacional” da “Área Reservada para HIS”.

Fonte: elaboração própria.

Figura 2. 3 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Santo André.



Fonte: elaboração própria

Conforme a legislação municipal, pelo menos 50% das ZEIS C e 70% das ZEIS B (de propriedade privada) devem ser destinadas para HIS. Nas áreas públicas, a proporção é de 100%. Dessa forma, do total de 1.117.348,33m² de áreas privadas demarcadas, apenas 759.386,00m² consideram-se reservados para HIS. A área de 551.167,38m² já foi ocupada, restando, portanto, 208.218,62m².

Das áreas públicas, que correspondem a 372.490,83m² de demarcações, foram ocupados 199.172,35m², restando 173.318,48m², totalizando-se assim os 381.537,10m² expostos acima (bem como na Tabela 2.10).

Observa-se que foram viabilizados sete empreendimentos financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios. Desses, seis foram concluídos e um está em processo de construção. Por isso, foram, ou estão sendo produzidas, 1.352 unidades habitacionais em 114.178,49m² (Tabela 2.11).

Tabela 2. 11 - Santo André: Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios.

Empreendimento	Faixa MCMV	Unidades	Situação	ZEIS	Área (m ²)
Guaratinguetá - Condomínio 01	Faixa 1 - FAR	300	Concluído	C	99.105,90
Guaratinguetá - Condomínio 02	Faixa 1 - FAR	200	Concluído		
Guaratinguetá - Condomínio 03	Faixa 1 - FAR	180	Concluído		
Guaratinguetá - Condomínio 04	Faixa 1 - FAR	200	Concluído		
Residencial Juquiá	Faixa 1 - FAR	132	Concluído	B	10.072,59
Residencial Londrina	Faixa 1 - FAR	220	Concluído		
Residencial Nova Conquista – Fase II	Faixa 1 - FDS	120	Em Construção	B	5.000,00
Total		1.352			114.178,49

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2.12 apresenta a produção habitacional realizada nas ZEIS de vazio. A maioria dos empreendimentos realizados é do tipo HIS. Do total de 5.228 unidades habitacionais, 1.352 foram realizadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, outras 2.616 unidades foram destinadas para população com renda de zero a três salários-mínimos. A Prefeitura desconhece o tipo de demanda atendida (faixa de renda) em quatro empreendimentos executados em ZEIS e aprovados antes da edição da legislação municipal¹⁰¹ que definiu o conceito de HIS.

¹⁰¹ Lei Municipal nº 6.864/1991 foi a primeira a abordar o conceito de HIS (MALVESE, 2015, p.3). Lei Municipal nº 8.113/2000 dispõe sobre a instituição de AEIS-2 (ZEIS-2).

Tabela 2. 12 - Santo André: utilização das ZEIS de vazio.

Tipo de Uso	Nº	UH	Área (m²)
Conjunto Habitacional do tipo HIS (0 a 3 SM ¹⁰²)	10	2.616	359.002,53
Conjunto Habitacional ¹⁰³	4	1.260	277.158,71
Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1	7	1.352	114.178,49
Total	21	5.228	750.339,73

Fonte: elaboração própria.

O Município de Santo André não possui ZEIS de vazio demarcada em área de manancial.

São Bernardo do Campo

O Município de São Bernardo do Campo possui 47 áreas¹⁰⁴ demarcadas como ZEIS de vazio, totalizando 2.822.733,37m², de acordo com o Plano Diretor de 2011 e Lei nº 6.432/2015. Constatou-se que 295.516,04m² estão ocupados e 2.527.217,33m² estão vazios.

Tabela 2. 13 - São Bernardo do Campo: ZEIS de vazios.

Tipo	Nº	Área Demarcada (m²)	Área Ocupada (m²)	Área Vazia (m²)
ZEIS 2	47	2.822.733,37	295.516,04	2.527.217,33

Fonte: elaboração própria.

No que concerne à propriedade das áreas demarcadas (Tabela 2.14), constata-se que dos 2.822.733,37m² demarcados, 913.478,58m² são áreas públicas e 1.909.254,79m² são áreas privadas.

Dessa maneira, reservou-se 2.249.956,93m² para HIS. Isso porque na legislação municipal, estabelece-se que 70% das áreas privadas sejam destinadas para esse fim. Portanto, dos 1.909.254,79m² de áreas privadas demarcados, disponibiliza-se 1.336.478,35m². Foram ocupados 157.390,33m² e desses 35.072,43m² são usos habitacionais (HIS e assentamentos precários),

¹⁰² Salários-mínimos

¹⁰³ Sem especificação da renda.

¹⁰⁴ Em 2011, o Município demarcou 48 áreas no Plano Diretor, totalizando 2.829.812,63m², no entanto, a Lei nº 6.432/2015 alterou o zoneamento para viabilizar a construção de uma creche, excluindo uma área de 7.079,26m². Portanto, apenas 47 áreas estão vigentes e totalizam 2.822.733,37m² de ZEIS de vazio.

34.393,10m² são Faixa 3 do PMCMV e HMP¹⁰⁵, e 87.924,80m² estão ocupados com outros usos. Portanto, restam ainda 1.301.405,92m² de áreas particulares disponíveis¹⁰⁶ para HIS.

Dos 913.478,58m² de áreas públicas, foram ocupados 138.125,71m², no entanto, apenas 115.434,72m² foram utilizados para habitação. Isso quer dizer que existem 22.690,99m² ocupados com outros usos. Assim, considera-se que a área pública disponível para HIS seja de 798.043,86m² (incluindo o total de área ocupada com outros usos).

Tabela 2. 14 - São Bernardo do Campo: propriedade das ZEIS de vazios.

Tipo	Área Demarcada (m²)	Área Reservada HIS (m²)	Área Ocupada (m²)	Área Ocupada com uso habitacional*(m²)	Área Ocupada com Outros Usos (m²)	Área Disponível para HIS** (m²)
2 - Pública	913.478,58	913.478,58	138.125,71	115.434,72	22.690,99	798.043,86
2 - Privada	1.909.254,79	1.336.478,35	157.390,33	35.072,43	87.924,80	1.301.405,92
Total	2.822.733,37	2.249.956,93	295.516,04	184.900,25	110.615,79	2.099.449,78

* Área ocupada com uso habitacional: é o somatório de áreas com HIS (om obras iniciadas ou concluídas) e assentamentos precários existentes em ZEIS.

** A “Área Disponível para HIS” é resultado da subtração da “Área Ocupada com uso habitacional” da “Área Reservada para HIS”.

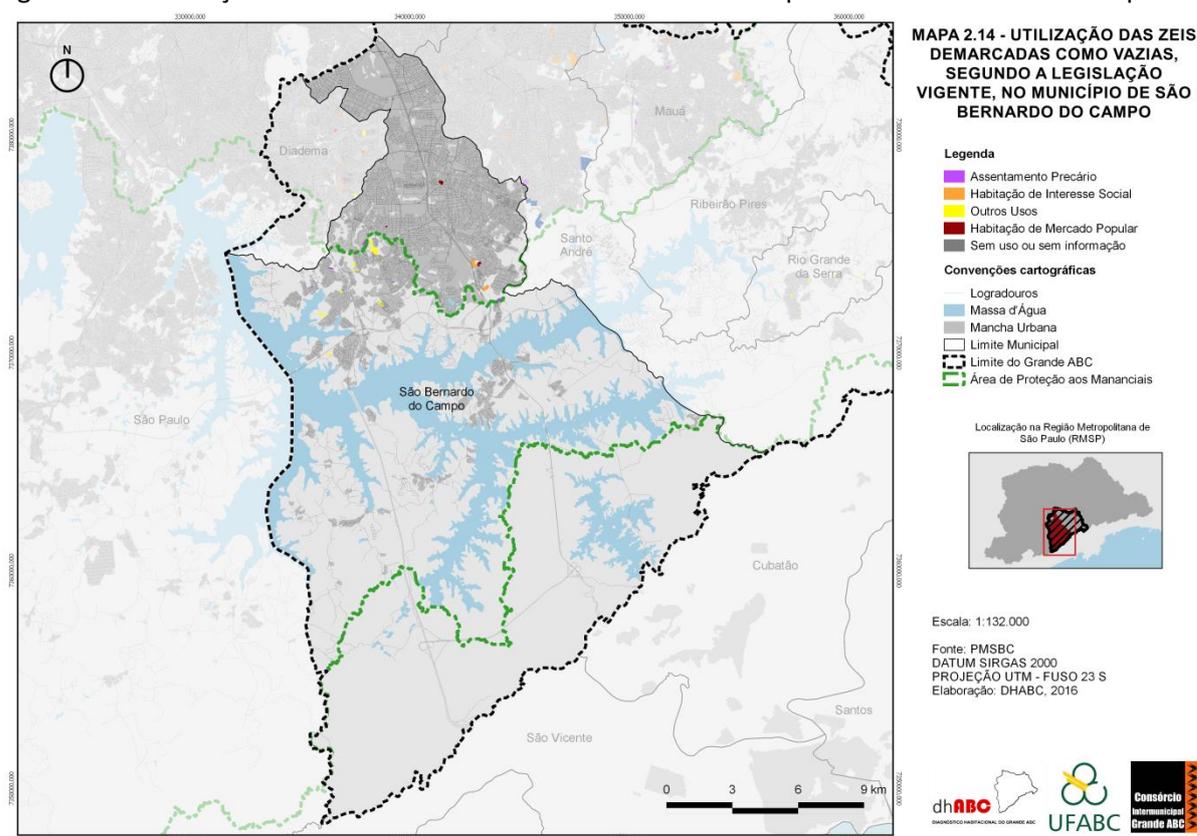
Fonte: elaboração própria.

Constata-se, portanto, que uma parte das áreas demarcadas está ocupada com outros usos (110.615,79m²), tais como transportadoras, estacionamentos, usos agrícolas, entre outros. Dessa forma, o município dispõe do total de 2.099.449,78 m² para provisão de HIS (Figura 2.4).

¹⁰⁵ Esta informação será mais detalhada à frente.

¹⁰⁶ Além da área ocupada por HIS e por assentamentos precários, foram descontados da área reservada, os empreendimentos da Faixa 3 do PMCMV e também de HMP, pois ambos protocolaram projetos anteriormente à vigência do Plano Diretor Municipal.

Figura 2. 4 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de São Bernardo do Campo.



Fonte: elaboração própria.

Identificou-se que duas ZEIS receberam empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Um deles foi destinado à Faixa 1 com um total de 560 unidades e o outro, à Faixa 3 com 144 unidades, sendo que este segundo empreendimento, valeu-se do direito de protocolo¹⁰⁷. Para a construção desses dois empreendimentos foram utilizados 57.130,19m².

Tabela 2. 15 - São Bernardo do Campo: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios.

Empreendimento	Faixa MCMV	Unidades	Situação	ZEIS	Área (m ²)
Condomínio Monterrey	Faixa 3/FAR	144	Concluído	2	1.864,06
Residencial Ponto Alto ¹⁰⁸	Faixa 1/PAC	560	Concluído		55.266,13
Total		704			57.130,19

Fonte: elaboração própria.

¹⁰⁷ O direito de protocolo é conferido a projetos que são protocolados na Prefeitura para aprovação (mas ainda não obtiveram despacho decisório) anteriormente às alterações na legislação urbanística que modificam parâmetros e zoneamentos incidentes. Nesse caso, o direito de protocolo foi utilizado pelo empreendedor para a proposição do empreendimento MCMV Faixa 3 antes da área ser demarcada como ZEIS.

¹⁰⁸ Segundo informações da SEHAB/SBC, por dificuldades ambientais, a área da ZEIS 2-19 foi desdobrada em duas parcelas: uma contendo o empreendimento do PMCMV Ponto Alto, com 55.266,13m², dos quais foram utilizados 28.167,77m² em dois lotes habitacionais, 1.753,20m² de área institucional, 22.634,01m² de área verde de APP e 2.714,15m² de sistema viário. O remanescente, 92.864,82m² passará por estudos futuros.

Na Tabela 2.16, nota-se que as ZEIS receberam diferentes tipos de empreendimentos e usos. Foram produzidas 1.100 unidades do tipo HIS, sendo 560 no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (conforme mencionado) e 540 produzidas pela municipalidade. Juntos, esses empreendimentos fizeram uso de 91.733,59m² de terreno. Outras 1.446 unidades foram produzidas para atender a demanda do tipo “mercado popular”, sendo 144 referentes à Faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida e 1.302 para a faixa de renda de seis a dez salários-mínimos. Esses empreendimentos utilizaram 34.393,10m² e ambos basearam-se no referido direito de protocolo. Constatou-se também a existência de seis assentamentos precários/irregulares, perfazendo um total de 58.773,56m² de terrenos utilizados.

Por fim, oito áreas estão ocupadas por outros tipos de usos, tais como galpões industriais, transportadoras, instituições religiosas e de caridade, usos agrícolas e hortifrutigranjeiros etc. Esses diferentes tipos de usos não residenciais constituem 110.615,79m² e somados aos anteriores, totalizam 295.516,04m².

Tabela 2. 16- São Bernardo do Campo: utilização das ZEIS de vazios.

Tipo de Uso	Nº	UH	Área (m²)
Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1/PAC	1	560	55.266,13
Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 3	1	144	1.864,06
Conjunto Habitacional - 0 a 3 salários-mínimos (Município)	1	540	36.467,46
HMP 6 a 10 salários-mínimos	2	1.302	32.529,04
Assentamento precário/Irregular	6		58.773,56
Outros usos	8		110.615,79
Total	19	2.546	295.516,04

Fonte: elaboração própria.

Por fim, dos 2.822.733,37m² de área de ZEIS de vazios demarcados na legislação de São Bernardo do Campo, 1.615.535,67m² estão em área de manancial, o que corresponde a 57,23% e o restante, 1.207.197,73m² que corresponde a 42,77%, estão na macroárea de urbanização consolidada.

Diadema

O Município de Diadema possui 73 áreas demarcadas como ZEIS de vazio (denominadas AEIS 1) perfazendo um total de 394.423,37m². Até o momento, foram utilizados 147.816,25m², portanto, restam apenas 246.607,12m² de área vazia.

Tabela 2. 17 - Diadema: ZEIS¹⁰⁹ de vazios

Tipo	Número	Área demarcada (m²)	Área Ocupada (m²)	Área Vazia (m²)
ZEIS 1	73	394.423,37	147.816,25	246.607,12

Fonte: Elaboração própria.

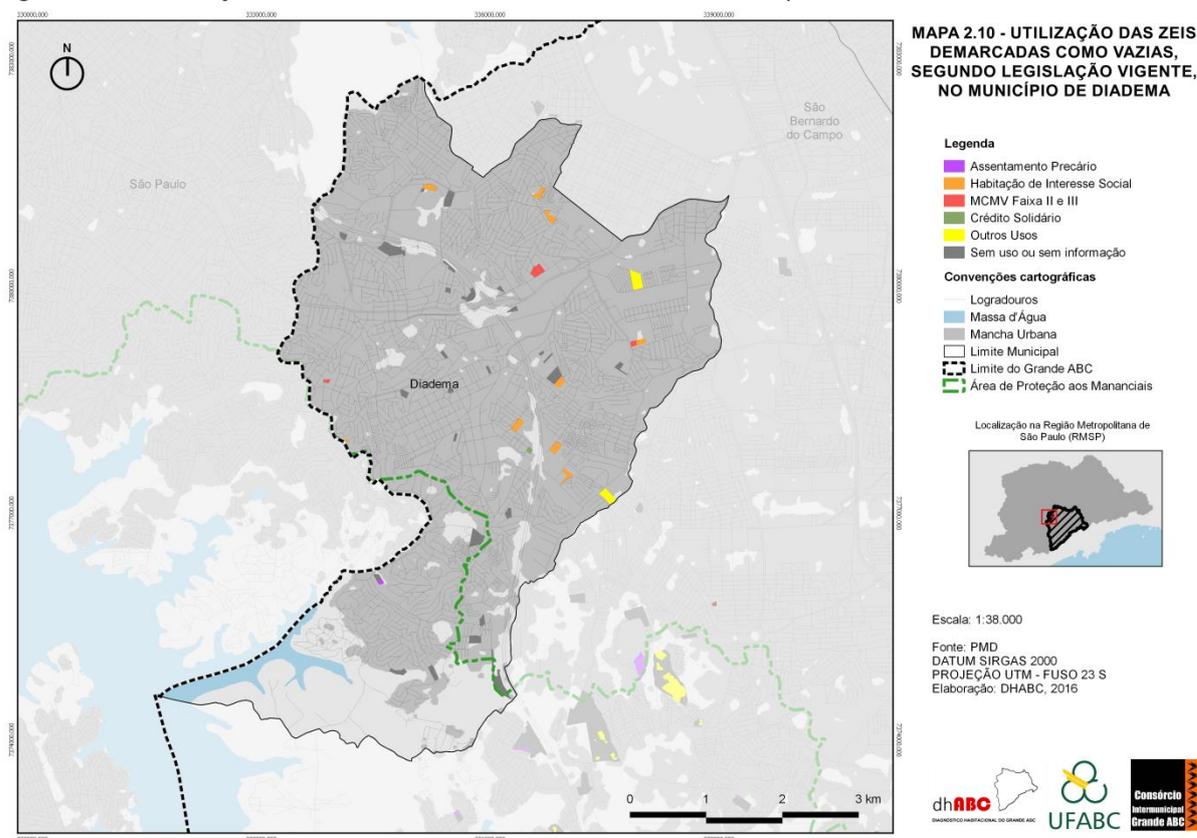
Em relação à propriedade das áreas demarcadas, observa-se que 83.157,52m² são públicas e 311.265,85m² são privadas. Do total de 394.423,37m² de áreas demarcadas, 176.537,27m² foram reservadas para HIS.

Em Diadema, como mencionado anteriormente, a legislação estabelece que apenas 30% das glebas ou lotes privados (demarcados como ZEIS) devam ser utilizados para a produção de HIS. Assim, do total de 311.365,85m² demarcados em áreas particulares apenas 93.379,75m² foram reservados para HIS. No município, 37.533,85m² foram utilizados para habitação social, 24.057,78m² perfazem o total de áreas utilizadas para o atendimento de população com faixas de renda superiores ao estabelecido pela legislação de ZEIS/HIS. Nesse caso, considera-se que a construção foi feita na parte da área não reservada para HIS. Assim, constata-se que 55.845,90m² de áreas particulares estejam disponíveis no município.

Em relação às áreas públicas, foram demarcados 83.157,52m², tendo sido utilizado 40.903,25m². Sendo assim, encontram-se disponíveis 42.254,26m². Conclui-se que do montante total demarcado, apenas 98.100,17m² estão disponíveis para atendimento de demandas futuras de HIS (Figura 2.5 e Tabela 2.18).

¹⁰⁹ Neste município, ao invés de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) –, convencionou-se a nomenclatura Área Especial de Interesse social (AEIS). No entanto, para fins do Diagnóstico, todas as AEIS serão denominadas ZEIS.

Figura 2. 5 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Diadema.



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2. 18 - Diadema: propriedade e áreas das ZEIS de vazios.

Tipo	Área Demarcada (m ²)	Área Reservada HIS (m ²)	Área Ocupada (m ²)	Área Ocupada com uso habitacional (m ²)	Área Ocupada com Outros Usos (m ²)	Área Disponível para HIS (m ²)
1 - Pública	83.157,52	83.157,52	40.903,25	40.903,25	-	42.254,26
1 - Privada	311.265,85	93.379,75	106.912,98	37.533,85	45.321,35	55.845,90
Total	394.423,37	176.537,27	147.816,23	78.437,10	45.321,35	98.100,17

* Área ocupada com uso habitacional: é a somatória de áreas com HIS (om obras iniciadas ou concluídas) e assentamentos precários existentes em ZEIS.

** A “Área Disponível para HIS” é resultado da subtração da “Área Ocupada com uso habitacional” da “Área Reservada para HIS”.

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

O Município de Diadema recebeu doze empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Desses empreendimentos, oito correspondem à Faixa 1, três correspondem à Faixa 2 e um corresponde à Faixa 3. Onze foram concluídos e um está em construção. No total foram disponibilizadas 2.889 unidades habitacionais e utilizados 74.071,38m² de terreno.

Tabela 2. 19 - Diadema: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios.

Empreendimento	Faixa MCMV	Unidades	Situação	ZEIS	Área (m ²)	
Condomínio da Gema	Faixa 1 - FAR	232	Concluído	1	9.579,14	
Conjunto Residencial Vitória	Faixa 1 - FAR	40	Concluído		1.506,29	
Res, Jardim Portinari	Faixa 1 - FAR	200	Concluído		7.696,11	
Conjunto Mazzaferro I	Faixa 1 - FAR	120	Concluído		4.111,28	
Conjunto Mazzaferro II	Faixa 1 - FAR	240	Concluído		7.056,06	
Conjunto Vitória	Faixa 1 - FDS	228	Concluído		7.480,23	
Residencial Yamagata	Faixa 1 - FDS	220	Em Construção		9.208,96	
Jardim Nordeste	Faixa 1	104	Concluído		6.375,05	
A Praça Diadema 1	Faixa 2 - CCFGTS	435	Concluído		5.671,75	
A Praça Diadema 2	Faixa 2 - CCFGTS	654	Concluído		9.096,98	
Portal da Vitória	Faixa 2 - CCFGTS	180	Concluído		3.878,05	
Condomínio Residencial Viva Vista	Faixa 3 - CCFGTS	236	Concluído		2.411,48	
Total		2.889				74.071,38

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Na tabela 2.20, notam-se os diferentes usos realizados nas ZEIS no Município de Diadema. Percebe-se que a produção habitacional atinge um número de 3.252 unidades. A produção mais expressiva é realizada no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, que viabilizou 1.384 unidades na Faixa 1 e outras 1.505 unidades nas Faixas 2 e 3. Também foram produzidas 204 unidades no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e outras 60 na modalidade Programa Crédito Solidário, destinadas à população com renda entre três a cinco salários-mínimos. Por fim, o Município executou um Loteamento de Habitação de Interesse Social com produção de 99 lotes.

Além da produção habitacional descrita acima, também foram ocupadas outras três áreas, sendo uma com assentamento precário¹¹⁰ e duas com outros usos, sendo uma transportadora, uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e uma garagem de ônibus.

Tabela 2. 20 - Diadema: utilização das ZEIS de vazios.

Tipo de Uso	Nº	UH	Área (m ²)
Conjunto Habitacional PAC	1	204	12.460,67
Conjunto Habitacional 3-5 salários mínimos Crédito Solidário	1	60	2.999,53
Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1	8	1384	53.013,12
Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2/3	4	1505	21.058,25
Loteamento HIS	1	99	10.051,07
Assentamento Precário	1		2.912,25
Outros Usos	2		45.321,35
Total	18	3.252	147.816,23

Fonte: elaboração própria.

Por fim, dos 394.423,37m² demarcados como ZEIS de vazios pelo município, 54.279,70m² (que correspondem a 13,76% do total) estão na APRM da Billings e o restante, 340.143,67m² (que correspondem a 86,24%) estão fora.

Mauá

O Município de Mauá possui 34 áreas demarcadas como ZEIS de vazio perfazendo um total de 1.259.710,20m². Desse total, 163.063,40m² foram ocupados e 1.096.646,80m² encontram-se vazios.

Tabela 2. 21- Mauá: ZEIS de vazios.

Tipo	Número	Área demarcada (m ²)	Área ocupada (m ²)	Área vazia (m ²)
ZEIS 2	34	1.259.710,20	163.063,40	1.096.646,80

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 2.22 indica que, embora as áreas demarcadas como ZEIS somem 1.259.710,20m², apenas 767.002,15m² estão efetivamente reservados para HIS. A legislação municipal estabelece que pelo

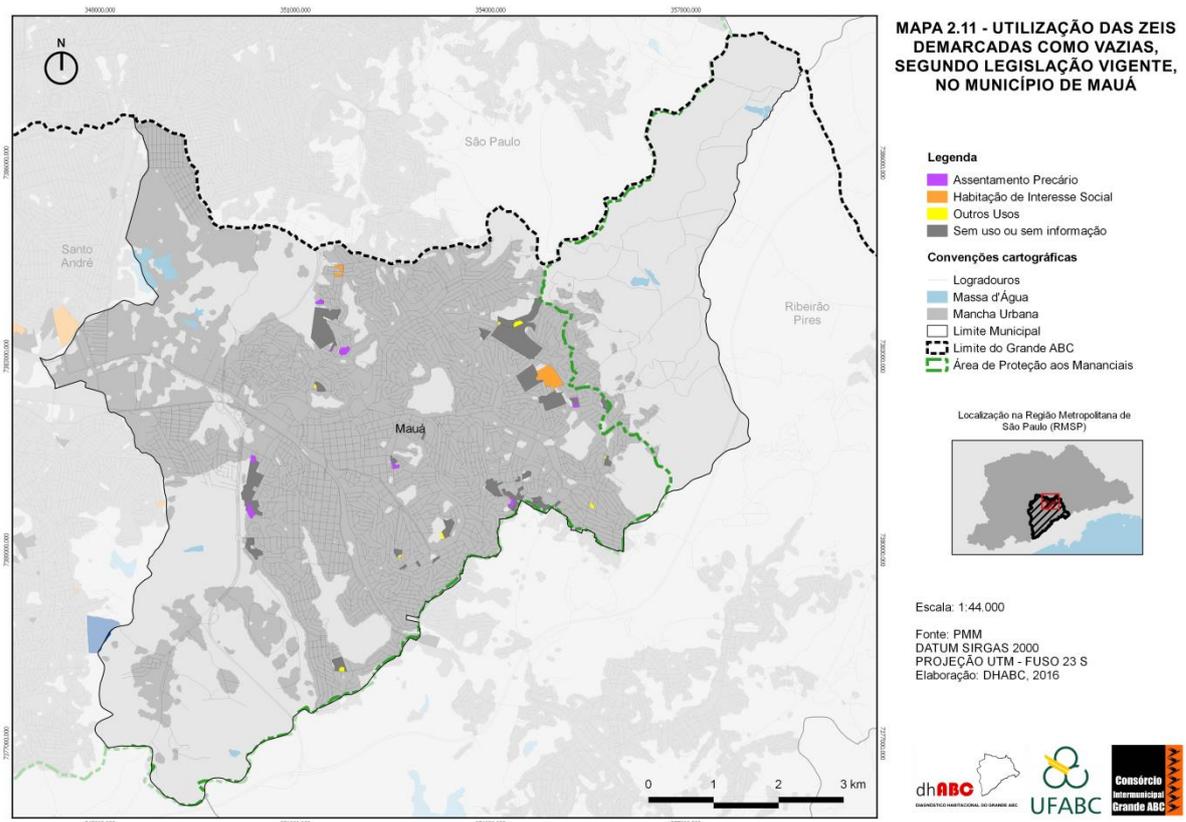
¹¹⁰ Informação produzida por meio de análise de imagem de satélite.

menos 50% da área (privada) demarcada como ZEIS deve ser destinada para empreendimentos do tipo HIS. Portanto, do total de 985.416,11m² de áreas privadas demarcadas, 492.708,06m² foram reservados para HIS. Nas áreas privadas, 58.015,67m² foram ocupados com habitação, resultando em 434.692,39m² disponíveis. Detectou-se que 17.362,41m² estão ocupados por outros usos, que incluem estacionamentos, transportadoras etc.

Além das áreas privadas, há 274.294,09m² demarcados em áreas públicas, os quais se supõem serão utilizados em sua totalidade para esse tipo de habitação. Entre as áreas públicas, foram utilizados 87.685,33m² para a produção habitacional, resultando em 186.608,76m² disponíveis para HIS.

Dessa maneira, há no município 621.301,15m² disponíveis para a produção de HIS (Figura 2.6).

Figura 2. 6 - Utilização de ZEIS demarcadas como vazias no Município de Mauá.



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2. 22 - Mauá: propriedade das ZEIS de vazios.

Tipo	Área Demarcada (m ²)	Área Reservada HIS (m ²)	Área Ocupada (m ²)	Área Ocupada com uso habitacional (m ²)	Área Ocupada com Outros Usos (m ²)	Área Disponível para HIS (m ²)
2 - Pública	274.294,09	274.294,09	87.685,33	87.685,33		186.608,76
2 - Privada	985.416,11	492.708,06	75.378,07	58.015,67	17.362,41	434.692,39
Total	1.259.710,20	767.002,15	163.063,40	145.701,00	17.362,41	621.301,15

* Área ocupada com uso habitacional: é a somatória de áreas com HIS (om obras iniciadas ou concluídas) e assentamentos precários existentes em ZEIS.

** A “Área Disponível para HIS” é resultado da subtração da “Área Ocupada com uso habitacional” da “Área Reservada para HIS”.

Fonte: elaboração própria.

O Município de Mauá recebeu três empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Dois já foram concluídos, totalizando 312 unidades habitacionais. No Condomínio Altos de Mauá estão sendo construídas outras 840 unidades. Assim, como se observa (na Tabela 2.23), o total de unidades produzidas por meio do Programa é de 1152 unidades. A quantidade de área utilizada é de 92.458,01m².

Tabela 2. 23 - Mauá: Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS.

Empreendimento	Faixa MCMV	Unidades	Situação	ZEIS	Área (m ²)
Conjunto Mauá 1	Faixa 1/PAC	116	Concluído	2	3.989,02
Conjunto Mauá 2	Faixa 1/PAC	196	Concluído		7.115,91
Condomínio Altos de Mauá	Faixa 1/FDS	840	Em Construção		81.353,08 ¹¹¹
Total		1.152			92.458,01

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

A Tabela 2.24 apresenta o uso das ZEIS de vazios. Observa-se que elas possuem diferentes situações de ocupação e de uso. Excetuando-se a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, não há outro tipo de produção formal de moradias. Assim, parte das ZEIS é ocupada irregularmente

¹¹¹ Área aproximada, delimitada por intermédio de imagem de satélite.

com assentamentos precários e outros usos. Há, além disso, dois tipos de usos não identificados¹¹² pelo Diagnóstico e também foram classificados como outros usos.

Dessa maneira, dos 163.063,40m² ocupados, 92.458,01m² foram utilizados para a produção de três empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida que abrigam 1.152 unidades. Detectou-se que 53.242,99m² foram ocupados de maneira informal e constituíram oito assentamentos precários. Os usos não habitacionais totalizam 17.362,41m² distribuídos em seis áreas.

Tabela 2. 24 – Mauá: utilização das ZEIS de vazios.

Tipo de Uso	Nº	UH	Área (m ²)
Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1	3	1.152	92.458,01
Assentamento precário / irregular	8		53.242,99
Outros Usos	5		7.473,79
Não identificado	2		9.888,62
Total	21	1.152	163.063,40

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Ribeirão Pires

De acordo com informações municipais, há apenas uma área demarcada como ZEIS de vazio que corresponde a 35mil m² e encontra-se desocupada. Como mencionado anteriormente (Seção 2.2.4), o Município de Ribeirão Pires não definiu no Plano Diretor os parâmetros específicos para HIS ou HMP. No entanto, previu nos termos do Art. 71 os critérios para elaboração do projeto de parcelamento para HIS localizada na Subárea de Ocupação Especial (SOE). O projeto deverá ser elaborado a partir das Diretrizes Urbanísticas expedidas pelo órgão municipal competente.

Tabela 2. 25 - Ribeirão Pires: ZEIS de vazios.

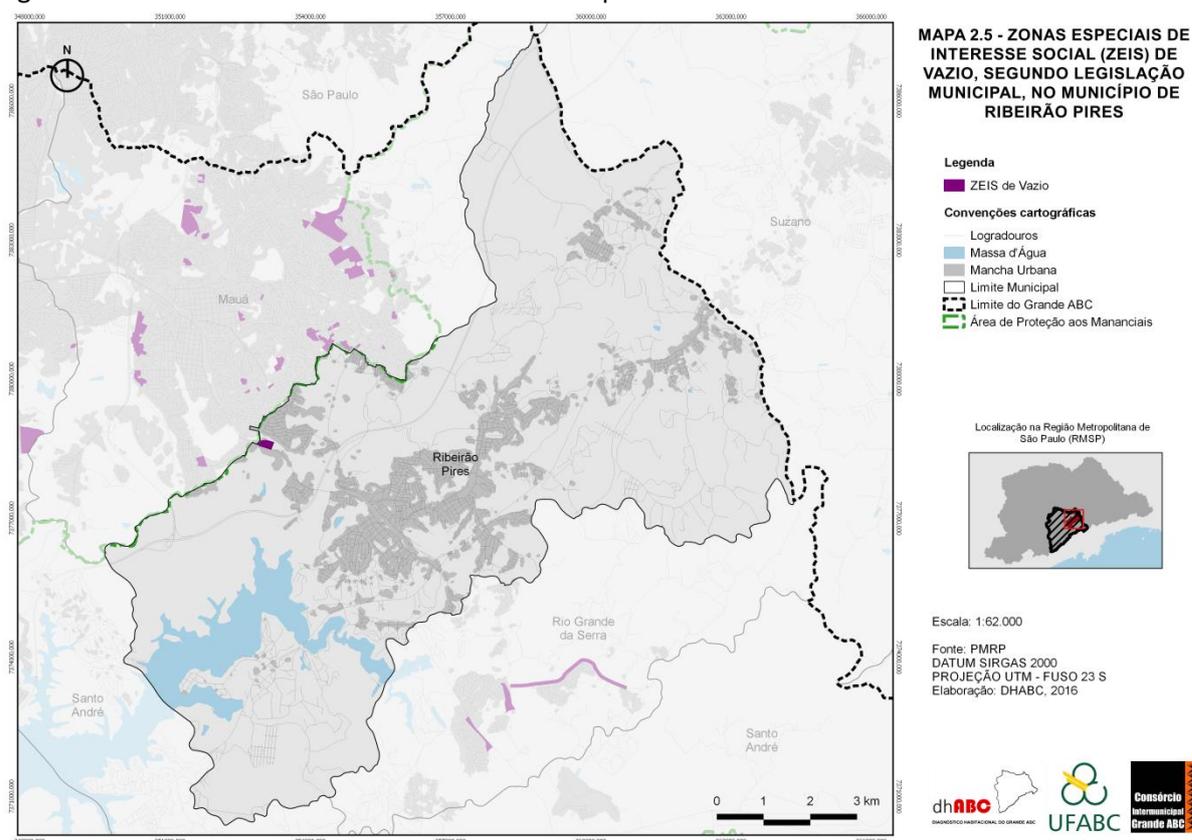
Tipo	Número	Área demarcada (m ²)	Área Ocupada (m ²)	Área Vazia (m ²)
SOE	1	35.000,00	0	35.000,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

A gleba encontra-se na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais. A propriedade é pública, portanto, mesmo não havendo parâmetros urbanísticos definidos pela legislação municipal, espera-se que ela seja utilizada integralmente para a produção de habitação social (Figura 2.7).

¹¹² As informações atualizadas foram produzidas com auxílio da interpretação de imagem de satélite, visto que o município não possuía banco de dados sobre tais usos.

Figura 2. 7 - ZEIS demarcada como vazia no Município de Ribeirão Pires.



Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Tabela 2. 26 - Ribeirão Pires: propriedade das ZEIS de vazios.

Tipo	Área Demarcada (m ²)	Área Reservada para HIS (m ²)	Área Ocupada (m ²)	Área Ocupada com Outros Usos (m ²)	Área Ocupada com uso habitacional (m ²)	Área Disponível HIS (m ²)
SOE - Pública	35.000	35.000	0	0	0	35.000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados municipais.

Rio Grande da Serra

Do conjunto de informações necessárias para o Diagnóstico, a única que se dispõe para o Município de Rio Grande da Serra, refere-se à Tabela 2.27, abaixo.

Tabela 2. 27 - Rio Grande da Serra: ZEIS de vazios

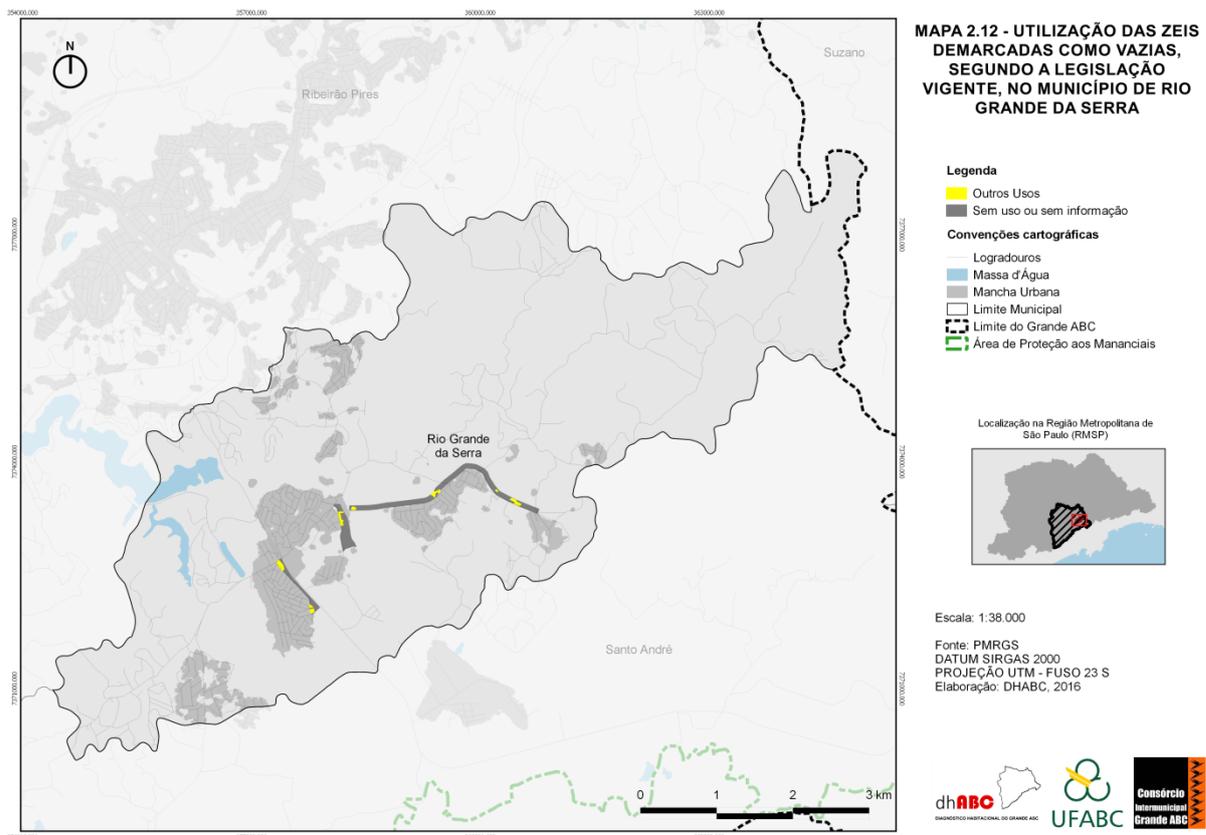
Tipo	Número	Área demarcada (m ²)	Área Ocupada ¹¹³ (m ²)	Área Vazia (m ²)
ZEIS	3	276.646,19	24.871,29	251.774,90

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

¹¹³ Estimada por geoprocessamento.

O município demarcou três áreas como ZEIS de vazios, que correspondem a 276.646,19m². Considera-se que 24.871,29m² estão ocupados e 251.774,9m² estão vazios. Não se obteve informações sobre a propriedade das áreas para estimar a proporção reservada para HIS. Da mesma maneira, não é possível definir os tipos de usos presentes no interior das áreas demarcadas como ZEIS de vazios. A totalidade da área demarcada está inserida em APRM. Para efeito de realização deste Diagnóstico considerou-se que a área total será utilizada para produção de HIS (Figura 2.8).

Figura 2. 8 - Utilização de Zeis demarcadas como vazias no Município de Rio Grande da Serra.



Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

3. AÇÃO GOVERNAMENTAL

3.1. Produção Habitacional

3.1.1 Produção de Habitação de Interesse Social na Região do Grande ABC

Na Região do Grande ABC, a industrialização e a urbanização são processos estritamente relacionados, de modo que a consolidação e a configuração de ambos estão no âmago da expressão e da compreensão do complexo problema habitacional nessa porção do território paulista. Isso porque, de maneira contraditória e combinada, a dinâmica econômica resultante da industrialização evoluiu paralelamente à expansão das cidades de modo precário, sobretudo no que diz respeito ao processo de autoconstrução de habitações que marcou a Região a partir da década de 50.

Assim como aconteceu na maioria das cidades brasileiras, grande parcela das moradias foi produzida à margem do mercado formal e da atuação do Estado. Bonduki (1988, p. 281) lembra que predominou o “autoempreendimento da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução”. Essa foi a forma mais comum de produção da moradia também na Região.

A provisão habitacional regional promovida pelos municípios acompanha as ações empreendidas pela política habitacional federal e estadual, sobretudo a partir de meados do Século XX com a instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das companhias estaduais da habitação¹¹⁴. No entanto, algumas iniciativas de produção estatal na Região ocorreram em período anterior à sua criação, dentre as quais merece menção: (i) a produção privada das Vilas Operárias, na década de 20, pelos empregadores das indústrias paulistas, e (ii) a produção pública através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) na década de 40. Tanto em um caso como em outro, os beneficiários compunham um público muito específico, ou seja, a mão de obra empregada nas indústrias.

Segundo Guides (2008), um dos exemplos mais significativos e antigos de Vila Operária na Região, é o Conjunto Ypiranguinha, cujo primeiro núcleo de casas foi construído em 1912 pela Indústria de Tecidos Seabra e C&A, em Santo André.

¹¹⁴ A Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) foi criada na década de 1950, durante anos passou por diferentes denominações, e em 1989 adotou a nomenclatura de Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

Importante exemplar de empreendimento produzido pelo IAPI é o Conjunto Habitacional Vila Guiomar em Santo André, com 1.400 unidades, construído, em três etapas, para atender à reivindicação de oito sindicatos de trabalhadores de São Paulo e de Santo André. A primeira etapa do Conjunto começou em 1942, com a construção de 200 casas geminadas; na segunda, iniciada em 1946, foram erguidos 312 apartamentos; e, na terceira etapa, iniciada em 1950, foram construídas 234 casas geminadas e erguidos 34 edifícios com 978 apartamentos. O Conjunto IAPI também foi palco da primeira grande ocupação da Região do Grande ABC, que ocorreu em 1967.

Figura 3. 1 - Conjunto Habitacional IAPI na Vila Guiomar em Santo André - 1953.



Fonte: Santo André em Memória (2016)

Na Região, a produção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP), destinada à população de menor renda, não foi significativa. Alguns exemplares que merecem destaque são: (i) o Conjunto dos Radialistas em São Caetano do Sul, construído na década de 70 pela Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB); e (ii) o Conjunto Habitacional Rudge Ramos, em São Bernardo do Campo, erguido na década de 80 pelo INOCOOP.

Figura 3. 2 - Conjunto Habitacional dos Radialistas em São Caetano do Sul - 1989.



Fonte: ABCDpedia (2016).

A extinção do BNH foi seguida de uma desarticulação institucional e perda de progressiva capacidade de intervenção. Na esfera federal, a área de habitação permaneceu sem contar com recursos financeiros expressivos, além de ver reduzida sua capacidade institucional de gestão.

Até a década de 2000, a produção habitacional realizada com recursos federais não é expressiva. Nas décadas de 1990 e 2000, alguns municípios da Região conseguiram acessar recursos para produção habitacional e urbanização de favelas, alocados no âmbito de Programas como: de Arrendamento Residencial (PAR), Habitar Brasil (HBB) e de Subsídio Habitacional (PSH), mas sua produção é irrisória.

Esse quadro de quase inércia só é alterado com o lançamento pelo Governo Federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, como se verá nas próximas Seções.

A atuação da esfera estadual na Região, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), inicia-se apenas na década de 90. As primeiras intervenções ocorreram em terrenos de propriedade da CDHU ou de outros órgãos estaduais que foram ocupados antes que se viabilizasse seu uso.

Destaca-se o projeto de urbanização e construção de novas moradias para atender ao Complexo Jardim Santo André, localizado no Município de Santo André, composto por seis glebas que totalizam 1,5 km², e que abrigam cerca de 9 mil famílias (28.000 habitantes). A CDHU construiu, desde a década de 90, cerca de 6 mil unidades habitacionais para atender aos moradores do assentamento e iniciou, no final da década de 2000, obras de eliminação de situações de risco e urbanização, sendo que essas ainda não foram concluídas. No período recente, destaca-se também a produção de 1.900 moradias no Jardim Oratório, em Mauá, e cerca de mil unidades na Vila Ferreira, em São Bernardo do Campo.

Na última década, as intervenções mais importantes da CDHU estão relacionadas com a execução de importantes obras viárias como a execução do Rodoanel e com a recuperação de mananciais.

Denizo (2007) revela que a produção estadual de habitação, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ocorreu historicamente de forma praticamente autônoma, sem articulação com as estratégias locais de desenvolvimento urbano.

Observa-se o que muitos autores denominam “descentralização por ausência” de políticas setoriais. Arretche (1996) lembra que, no caso da área habitacional, os municípios desenvolveram políticas e programas habitacionais próprios, assumindo de forma autônoma seu gerenciamento e

financiamento. Na Região do Grande ABC, iniciativas locais de definição de agendas e implementação de programas habitacionais podem ser detectadas a partir dos anos 80.

Dentre as iniciativas municipais, destacam-se os programas municipais de urbanização de favelas. Diadema priorizou essa ação desde o início da década de 80. Já os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo, a partir da década seguinte.

Outra iniciativa que merece destaque é a criação da Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP) de Santo André, em 1990. Sua criação simboliza o reconhecimento da dimensão do déficit habitacional e da necessidade de intervenção governamental, entretanto, sua produção, que nas duas primeiras décadas de existência contou com a canalização de recursos quase exclusivamente municipais, não foi significativa. A EMHAP deixou de promover a construção de novas moradias a partir da década de 2000, quando é saneada e passa a cumprir a função principal de administração de créditos.

No contexto histórico de ausência do Estado, iniciativas promovidas por organizações comunitárias e organizações não governamentais buscam alternativas para enfrentar o problema habitacional.

Ressalta-se que, na década de 70, surgiu, na Região do Grande ABC, o movimento sindicalista – que mais tarde culminaria no surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), – que protestava por melhores salários e condições de trabalho no “chão de fábrica”. Emergiam também outros movimentos sociais que reivindicavam melhores condições de vida e reprodução da força de trabalho fora das fábricas. Dentre esses, destacam-se as Sociedades Amigos de Bairro (SAB) e as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), esta última ligada aos setores progressistas da Igreja Católica.

Na década de 80, destaca-se, por exemplo, o Movimento de Defesa do Favelado que viabiliza a construção de 130 casas em regime de mutirão, o Conjunto Habitacional “Kilombo dos Palmares”, em Santo André (MINDRISZ, 1981). Em São Bernardo do Campo, ergue-se a “Vila Comunitária”, conjunto de 50 unidades habitacionais unifamiliares construído por meio de mutirão autogestionário, na Vila Euro.

A obra da “Vila Comunitária” foi realizada entre 1985 e 1987, durante intenso processo de luta social e política, que marcou a década de 80 na Região. Foi protagonizada por um movimento social denominado Associação de Construção Comunitária por Mutirão, formado por moradores da favela do Parque São Bernardo, com o apoio da Igreja Católica e também de duas outras organizações ligadas à Igreja: o Centro de Estatística Religiosa e Investigação Social (CERIS) e a Entidade

Filantrópica e Religiosa Holandesa (CEBEMO) (BASTOS, 2014). Em Santo André, viabiliza-se, na década de 90, o Conjunto Habitacional Catiguá, também construído por meio de mutirão autogestionário.

Muitas iniciativas de movimentos sociais que lutam por moradia são observadas em Diadema. Esses movimentos sociais, nas décadas de 80 e 90, tiveram importante participação nos processos de urbanização de favelas e, a partir da segunda metade da década de 90, buscam viabilizar a produção de novas moradias em parceria com o Governo Municipal. Destaca-se o empreendimento “Buraco do Gazuzá”, construído entre 1989 e 1992, por meio de uma parceria estabelecida entre a Associação de Construção Comunitária de Diadema, Prefeitura de Diadema e Caixa Econômica Federal (CEF). Essa experiência ficou conhecida como a primeira experiência de construção de edifícios em mutirão no Brasil (DIADEMA, 2010).

Diversas iniciativas, tanto dos movimentos sociais quanto dos governos municipais progressistas, influenciaram de forma decisiva a evolução da agenda governamental e o desenho dos programas federais.

Esse registro, que não tem a pretensão de reconstruir a história da intervenção estatal na Região, objetiva lançar luz sobre a questão habitacional regional que remonta ao início da urbanização dessa porção do território paulista e não foi historicamente enfrentado pelo Estado. O expressivo déficit habitacional regional tratado na primeira Seção deste estudo é resultado da ausência de alternativas de acesso formal ao mercado de moradias.

3.1.2 Produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixa 1

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em março de 2009 pelo Governo Federal como resposta, dentre outras motivações, à crise imobiliário-financeira que havia se instaurado internacionalmente. Prevendo construir 1 milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários-mínimos mensais, o Programa criou mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais. A resposta à crise viria por meio da dinamização da economia nacional, pela geração de empregos com crescimento do setor da construção civil.

O PMCMV foi estruturado em diferentes modalidades, com o objetivo de atender a famílias de diferentes faixas de renda, em áreas urbanas e rurais de municípios de diferentes portes. Merece

destaque o aspecto da política de subsídios na Faixa 1, que desvincula o acesso à moradia da capacidade de pagamento do bem “habitação”. Sua implementação divide-se em duas fases¹¹⁵: na primeira, foram contratadas 1.005.128 unidades habitacionais nas três faixas de atendimento do Programa por renda. Ao alcançar a meta inicial, foi lançada sua segunda fase em 2011, então com o desafio de contratar, até dezembro de 2014, mais 2,4 milhões de moradias, das quais 1,6 milhões de unidades para a população de mais baixa renda. Segundo Magalhães (2013), os resultados alcançados pelo Programa Minha Casa Minha Vida em suas duas etapas nas três faixas de renda, eram os seguintes (em fevereiro de 2013): 2.377.221 unidades contratadas; 1.094.398 unidades habitacionais entregues ao beneficiário final; e R\$150 bilhões de investimento total, entre subsídios e financiamentos.

A terceira fase do Programa foi lançada em 30 de março de 2016 com meta de edificação de 2 milhões de habitações e seu Projeto de Lei nº 4.960/2016 está em tramitação no Congresso Nacional. No entanto, dada a profunda instabilidade política e econômica brasileira em curso, não é possível saber ainda se essa nova fase entrará de fato em vigor.

Neste estudo, são apresentados todos os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida contratados e em projeto na Região do Grande ABC. Este total contempla empreendimentos das duas fases do Programa, praticamente todas suas modalidades¹¹⁶ e todas as fontes de recursos previstas: Orçamento Geral da União (OGU), repassado ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)¹¹⁷ e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Este último utilizado especificamente para contemplar as Faixas 2 e 3 do Programa.

Nesta Seção, apresenta-se o panorama da produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC. Para tanto, foram trabalhados os dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (operadora do Programa) para a realização da pesquisa “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo-SP e Grande ABC-SP” desenvolvida na Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenada pelo Professor Doutor Jeroen Johannes Klink. Além disso, foram mobilizadas

¹¹⁵ Na Fase I do Programa iniciada em 2009, as faixas de renda estavam estabelecidas de acordo com o salário mínimo (até três, seis e dez), já na Fase II iniciada em 2011 as faixas de renda foram definidas a partir de valores nominais pré-fixados (até R\$ 1.600,00; R\$ 3.275,00; e R\$ 5.000,00). Significa dizer que atualmente a Faixa 1 do PMCMV não mais encontra correspondência direta com o salário-mínimo. Mais informações a respeito ver as Leis que instituíram as duas fases do Programa: Lei Federal nº 11.977/2009 e Lei Federal nº 12.424/2011.

¹¹⁶ Programa Nacional de Habitação Urbana com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Programa Nacional de Habitação Popular Entidades com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Programa Nacional de Habitação Urbana com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); além das experiências vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

¹¹⁷ Neste estudo, separaram-se os empreendimentos cuja fonte de recursos é apenas o FAR daqueles empreendimentos que também contam com recursos FAR, no entanto, estão vinculados aos investimentos do PAC, modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

variadas fontes para apurar os dados necessários à atualização da produção do Programa. Essa metodologia justifica-se principalmente em razão da insuficiência dos dados iniciais e também da multiplicidade de agentes implicados na produção, aprovação, e acompanhamento do PMCMV em cada um dos municípios analisados que compõem esse panorama.

Os procedimentos metodológicos realizados e sua finalidade estão explicitados a seguir:

- Para averiguar qual o estágio dos empreendimentos do PMCMV contratados na Região do Grande ABC na Faixa 1/FAR e Faixa 1/FDS, foram consultados o “Acompanhamento de recursos para obra” no *site* oficial da Caixa Econômica Federal e os dados do Programa de Aceleração do Crescimento modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).
- Para examinar qual o estágio dos empreendimentos das Faixas 2 e 3, foram consultados os técnicos das prefeituras municipais dos departamentos de Cadastro e Planejamento e as empresas construtoras que realizaram as obras.
- Para verificar quais os empreendimentos do PMCMV nas Faixas 1, 2 e 3 estão sendo produzidos em zoneamentos especiais destinados à habitação de interesse social (HIS), os dados foram levantados junto aos Municípios nas Secretarias de Habitação, e/ou Planejamento.
- Para conhecer novos projetos em estudo ou projetos em fase de aprovação, foram consultados os técnicos das prefeituras e as Associações de Moradores com terrenos adquiridos com recursos próprios ou recursos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades através do instrumento da Compra Antecipada¹¹⁸. Esse procedimento foi utilizado nos casos de Diadema e Mauá.

Inicialmente, os dados são apresentados de modo a compreender como vem ocorrendo a produção do PMCMV na Faixa 1, momento em que se analisa a relação dessa produção com a destinação e ocupação dos zoneamentos especiais de interesse social nos municípios pesquisados¹¹⁹. Além disso, apresenta-se um quadro da necessidade de contrapartida financeira na composição dos empreendimentos destinados à Faixa 1. Cumpre ressaltar que a ênfase nessa Faixa deve-se ao fato de que é nela que está concentrado o déficit habitacional regional, e é também nela que as prefeituras municipais têm uma atuação mais proativa no âmbito do Programa.

¹¹⁸ Oficialmente regulamentada pela Resolução nº 143, de 26 de novembro de 2009 com o nome de “Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização”.

¹¹⁹ Dos setes municípios da Região, não há empreendimentos contratados pelo PMCMV nos Municípios de São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Com relação aos estágios de execução dos empreendimentos, um esclarecimento é necessário. Os empreendimentos já contratados foram classificados nos seguintes estágios: “Concluídos”, “Em execução/obras”, “Em contratação”. Sendo que este último estágio, neste Diagnóstico, produto do presente Relatório, refere-se aos empreendimentos contratados na modalidade FDS/Entidades, que são contratados em duas fases: a primeira que diz respeito à Compra Antecipada do terreno e à elaboração de projetos; e a segunda fase, à contratação da obra física.

Por sua vez, os empreendimentos que estão em fase de estudo e elaboração em todos os municípios foram classificados como “Em projeto”.

No entanto, há especificidades importantes com relação ao estágio de execução em que se encontra cada um dos projetos de empreendimento em qualquer uma das modalidades do Programa que atende à Faixa 1: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) com recursos FAR; Programa Nacional de Habitação Popular Entidades (PNHP-E com recursos FDS); além dos empreendimentos realizados com recursos do FAR vinculados ao PAC. Assim, há empreendimentos em fase de aprovação; empreendimentos contratados, mas sem início autorizado; empreendimentos selecionados, mas não contratados etc. Como não foram obtidas informações com esse nível de detalhamento para todos os municípios, utilizou-se o caso de São Bernardo do Campo como exemplo das possibilidades desses estágios de execução.

Por fim, nas Seções 3.1.3 e 3.1.4, são apresentadas as sínteses da produção do Programa na **Região** em todas suas faixas de atendimento (Faixas 1, 2 e 3) considerando os filtros: município, faixa de renda atendida, fontes de recursos do Programa (FAR, FDS, FGTS e empreendimentos FAR vinculados ao PAC). Em seguida apresenta-se a produção do Programa nos Municípios de Santo André, Diadema, Mauá, São Bernardo do Campo; considerando as três faixas de renda atendidas pelo Programa.

Apresentação dos dados

A Tabela abaixo traz a síntese regional da produção do Programa na Faixa 1, em que foram contratadas 7.152 unidades habitacionais, das quais 3.414 foram concluídas, totalizando 47,7% da produção. Duas mil e vinte e oito unidades estão em obras e há ainda 1.710 unidades habitacionais aguardando a contratação para a fase de obras. No Município de Diadema 71,6% do que foi contratado está concluído, enquanto que no Município de Mauá essa proporção é de apenas 23%.

Tabela 3. 1 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC– Faixa 1 - empreendimentos contratados no período 2014 – 2016.

Município	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	% de UH concluídas sobre as UH contratadas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
Santo André	11	2.438	1.408	57,7	120	910
Diadema	9	1.582	1.134	71,6	448	—
Mauá	4	1.352	312	23,0	1.040	—
São Bernardo do Campo	4	1.780	560	31,4	420	800
TOTAL	28	7.152	3.414	47,7	2.028	1.710

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

Nas tabelas a seguir, apresenta-se a síntese dessa produção por município, em que se pode observar a seguinte situação:

Tabela 3. 2 - Santo André – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.

Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
FAR	—	—	—	—	—
FDS	3	1.030	—	120	910
PAC (c/ recursos FAR)	8	1.408	1.408	—	—
TOTAL	11	2.438	1.408	120	910

Fonte: elaboração própria com base em CEF (anos 2014 e 2016) e Prefeitura Municipal de Santo André (anos de 2015 e 2016).

No Município de Santo André, as 1.408 unidades habitacionais (UH) contratadas na Faixa 1/FAR (vinculadas ao PAC) foram concluídas. Na Faixa 1/FDS, das 1.030 UH contratadas, não há nenhuma concluída até o momento e 120 unidades encontram-se em obras. Na Faixa 1 modalidade FDS, 910 unidades estão em processo de contratação para a obra física.

Tabela 3. 3 - Diadema – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.

Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)	Em contratação
FAR	6	936	936	—	—
FDS	3	646	198	448	—
PAC (c/ recursos FAR)	—	—	—	—	—
TOTAL	9	1.582	1.134	448	—

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeitura Municipal de Diadema (anos de 2015 e 2016).

Em Diadema, as 936 unidades habitacionais contratadas na Faixa 1/FAR foram concluídas. Já na Faixa 1/FDS, das 646 unidades contratadas, apenas 198 foram concluídas e 448 unidades estão em obras. Não há, nesse município, empreendimentos contratados do PMCMV vinculados ao PAC, no entanto, como se verá mais adiante, há, em Diadema, significativo número de unidades habitacionais em projeto nessa modalidade.

Tabela 3. 4 - Mauá – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.

Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)	Em contratação
FAR	—	—	—	—	—
FDS	2	1.040	—	1.040	—
PAC (c/ recursos FAR)	2	312	312	—	—
TOTAL	4	1.352	312	1.040	—

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016), Prefeitura Municipal de Mauá (anos de 2015 e 2016).

Em Mauá, não há empreendimentos contratados do Programa Minha Casa Minha Vida na Faixa 1 modalidade FAR. Na Faixa 1/FDS, das 1.040 unidades contratadas, todas estão em obras. No tocante aos empreendimentos vinculados ao PAC, todas as 312 unidades habitacionais contratadas foram concluídas.

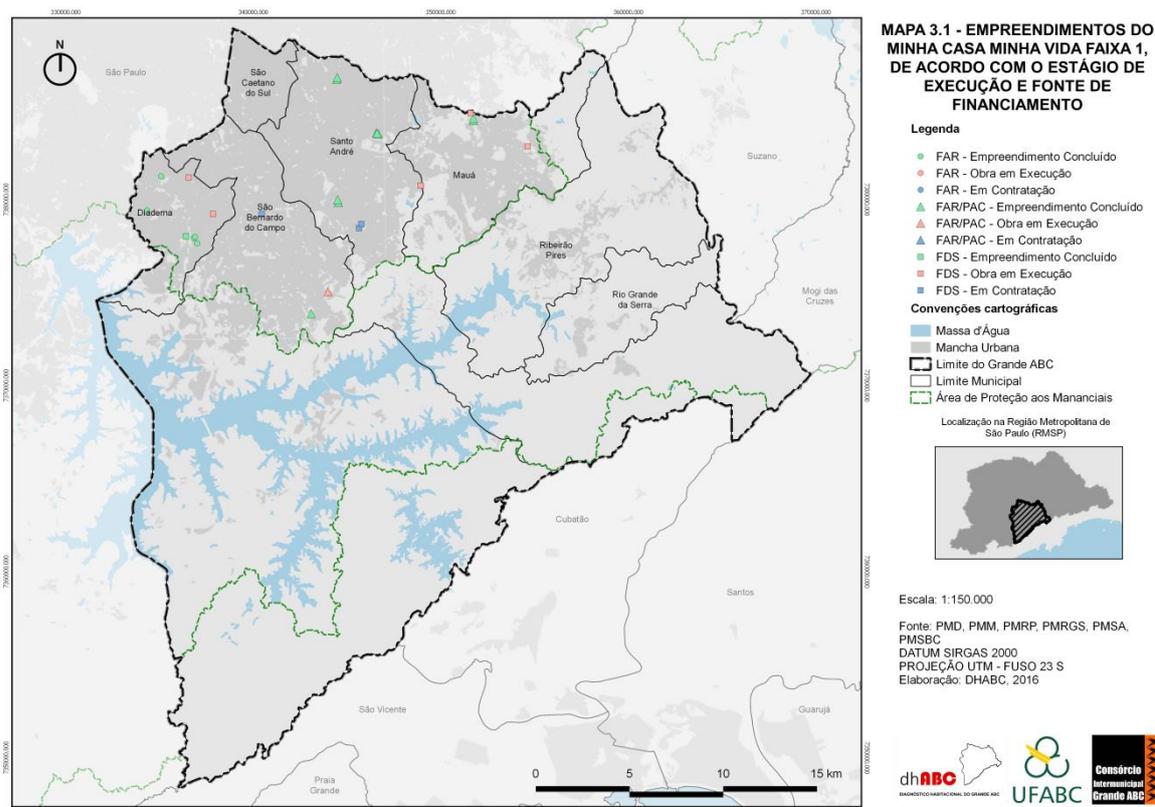
Tabela 3. 5 - São Bernardo do Campo – Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 – empreendimentos contratados.

Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
FAR	—	—	—	—	—
FDS	2	800	—	—	800
PAC (c/ recursos FAR)	2	980	560	420	—
TOTAL	4	1.780	560	420	800

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

Em São Bernardo do Campo, não foram contratadas propostas na modalidade Faixa 1/FAR. Com relação aos empreendimentos do PMCMV vinculados ao PAC, das 980 unidades habitacionais previstas inicialmente, 560 foram concluídas e 420 estão em obras. Por sua vez, as 800 unidades contratadas na modalidade FDS ainda não tiveram suas obras iniciadas.

Figura 3. 3 - Empreendimentos do MCMV Faixa 1 na Região do Grande ABC, de acordo com o estágio de execução e fonte de financiamento.



Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF e informações municipais. .

Composição da contrapartida e localização em Zoneamentos Especiais.

Buscou-se também levantar em cada um dos municípios, dados e informações referentes às contrapartidas financeiras que compuseram a totalidade do investimento dos empreendimentos na Faixa 1. Isso porque na Região do Grande ABC, para empreender propostas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, nessa faixa, é necessário transpor a dificuldade do acesso à terra urbanizada. Dito de outro modo, apenas o financiamento do Programa para a Faixa 1 tem se mostrado insuficiente para viabilizar os empreendimentos. Sendo assim, julgou-se pertinente apurar o montante complementar necessário em cada empreendimento, em cada município. Contudo, a maneira diversa como esses dados e informações foram coletados não permite apresentá-los de forma padronizada. Por isso, a seguir, apenas se sinaliza que tipo de contrapartida compôs o investimento de cada empreendimento, sem apresentar valores nominais.

O quadro síntese apresenta as contrapartidas por município. Na Tabela 3.6, está o número total de empreendimentos na Faixa 1 em cada município e o número de empreendimentos para o qual houve

contrapartida financeira na composição do investimento da proposta do PMCMV. Ressalte-se que vários empreendimentos contaram com mais de um tipo de contrapartida, o que reforça o entendimento de que elas são imprescindíveis para viabilizar os projetos na Região do Grande ABC.

Tabela 3. 6 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Número de empreendimentos contratados por tipo de contrapartida na Faixa 1. (2014 – 2016).

Município	Total de empreendimentos contratados na Faixa 1	Doação (total ou parcial) de terreno pela Prefeitura Municipal	Infraestrutura externa PAC c/ contrapartida financeira do Município	Contrapartida financeira do Município ou infraestrutura externa	Contrapartida financeira da Entidade Organizadora	Contrapartida financeira do Governo do Estado de São Paulo
Santo André	11	9	SI	SI	_____	6
Diadema	9	5	SI	SI	2	3
Mauá	4	_____	SI	SI	2	4
São Bernardo do Campo	4	1	1	3	_____	4

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeitura Municipal de Santo André, Diadema e Mauá e São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

Com relação aos demandantes dos empreendimentos contratados ou em projeto, seguem os seguintes comentários.

De acordo com as normativas do Programa a demanda é **aberta** nos casos dos empreendimentos contratados na Faixa 1/FAR, Faixa 2/FGTS e Faixa 3/FGTS, quando os futuros beneficiários que atendam às exigências e critérios dessas modalidades e fontes de recurso firmam o compromisso do financiamento habitacional diretamente com a Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil¹²⁰. Por outro lado, na modalidade Faixa 1/FDS e nos empreendimentos vinculados ao PAC, a demanda é **fechada**, pois se tratam de grupos específicos que serão atendidos. Essa situação ocorre comumente nos empreendimentos viabilizados pelas entidades sem fins lucrativos na Faixa 1 modalidade FDS, em que a demanda é composta pelas famílias associadas às entidades; e nos empreendimentos vinculados ao PAC em que a demanda é composta por famílias que habitam favelas em processo de urbanização ou que se encontram em situação de risco que implica em reassentamento.

Todavia, verificaram-se, no contato com as Prefeituras de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo, outras configurações, além das observadas e descritas no parágrafo anterior.

¹²⁰ Esse banco passou a participar do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2011, quando foi instituída sua segunda fase.

Em Santo André, por exemplo, a Prefeitura doou os terrenos nos empreendimentos Guaratinguetá 1, 2, 3 e 4 da modalidade Faixa 1/FAR (vinculados ao PAC) (Tabela 3.7). Ainda assim, ou exatamente por essa razão, nesse caso, a demanda atendida é fechada.

Em Diadema, os empreendimentos da Faixa 1/FAR em que a Prefeitura teve participação proativa na doação integral dos terrenos ou na compra parcial deles, a demanda atendida é parcialmente constituída por grupos específicos indicados pela Prefeitura e famílias associadas aos movimentos sociais de luta por moradia do município, o que se definiu como uma demanda **mista** no âmbito deste Diagnóstico Habitacional.

Em Mauá, também se identificou um caso de demanda mista, visto que uma parte dos empreendimentos da Faixa 1/FDS, cujas unidades habitacionais seriam destinadas às famílias associadas às entidades que as viabilizaram, foram destinadas a famílias indicadas pela Prefeitura.

Em São Bernardo do Campo, além dos empreendimentos da Faixa 1/FDS, também a demanda daqueles vinculados ao PAC é fechada. Aqui, um adendo é importante, a demanda mista não é uma combinação de demanda aberta e demanda fechada. Trata-se de duas ou mais demandas fechadas (de origens diferentes) em um mesmo empreendimento.

A seguir explicita-se a síntese da produção do Programa nos zoneamentos especiais destinados à HIS em cada um dos municípios analisados. Como mencionado na Seção anterior, comumente os zoneamentos especiais destinados à produção de habitação de interesse social são denominados Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS), no entanto, na Região do Grande ABC há outras denominações para tais zoneamentos, como é o caso, por exemplo, do Município de Diadema, onde esse instrumento denomina-se Área Especial de Interesse Social (AEIS). Também em Diadema como se verá, há produção no âmbito do PMCMV em outro tipo de zoneamento especial.

Os comentários que acompanham as sínteses a seguir revelam como foi composta a contrapartida financeira em cada um dos empreendimentos.

Tabela 3. 7 - Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).

Santo André				
ZEIS	Empreendimento	Faixa PMCMV	UH	Estágio de execução
C	Guaratinguetá - Condomínio 01	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	300	Concluído
	Guaratinguetá - Condomínio 02	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	200	Concluído
	Guaratinguetá - Condomínio 03	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	180	Concluído
	Guaratinguetá - Condomínio 04	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	200	Concluído
B	Residencial Jiquiá	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	132	Concluído
	Residencial Londrina	Faixa 1 /PAC (c/ recursos FAR)	220	Concluído
	Residencial Nova Conquista - Fase II	Faixa 1 – FDS	120	Em obras
	Novo Pinheirinho	Faixa 1 – FDS	410	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
	Santo Dias	Faixa 1 – FDS	500	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
	Total		2.262	

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeitura de Santo André (anos de 2015 e 2016).

No Município de Santo André, são 11 os empreendimentos contratados na Faixa 1. Oito deles estão vinculados ao PAC (ver Tabela 3.2) e desses, apenas dois não estão localizados em áreas de ZEIS. Todos os demais se localizam nessas áreas.

Com exceção do Residencial Nova Conquista - Fase II, para todos os outros houve contrapartida quase integral da Prefeitura para aquisição do terreno. O aporte financeiro do Governo do Estado de

São Paulo, por meio da Agência Casa Paulista¹²¹ esteve presente nos empreendimentos Guaratinguetá 1, 2, 3 e 4, Novo Pinheirinho, Santo Dias; e não esteve presente no Residencial Juquiá, Residencial Londrina e Residencial Nova Conquista – Fase II.

Tabela 3. 8 - Diadema - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em AEIS/AP – Faixa 1 (2014 – 2016).

Diadema				
AEIS	Empreendimento	Faixa MCMV	UH	Estágio de execução
1	Condomínio da Gema	Faixa 1 – FAR	232	Concluído
	Conjunto Residencial Vitória	Faixa 1 – FAR	40	Concluído
	Residencial Jardim Portinari	Faixa 1 – FAR	200	Concluído
	Conjunto Mazzaferro I	Faixa 1 – FAR	120	Concluído
	Conjunto Mazzaferro II	Faixa 1 – FAR	240	Concluído
	Jardim Nordeste	Faixa 1 – FAR	104	Concluído
	Condomínio Vitória	Faixa 1 – FDS	228	Em obras
	Residencial Yamagata	Faixa 1 – FDS	220	Em obras
	Portal da Vitória	Faixa 2- FGTS	180	Concluído
	Condomínio A Praça Diadema 1	Faixa 2 – FGTS	435	Concluído
	Condomínio A Praça Diadema 2	Faixa 2 – FGTS	654	Concluído
	Condomínio Residencial Viva Vista	Faixa 3 – FGTS	236	Concluído
AP	Empreendimento	Faixa MCMV	Unidades	Estágio de execução
2	Condomínio Ana Maria	Faixa 1 – FDS	198	Concluído
Total			3.087	

Fonte: elaboração própria com base em CEF (anos de 2014 e 2016) e Prefeitura de Diadema (anos de 2015 e 2016).

No Município de Diadema, a Faixa 1 compreende nove empreendimentos, oito deles construídos em AEIS-1 e o Condomínio Ana Maria, construído em AP-2. Destacam-se os empreendimentos Portal da Vitória, destinado à Faixa 2 do PMCMV e construído em AEIS, assim como os Condomínios A Praça Diadema 1, A Praça Diadema 2, e o Condomínio Residencial Viva Vista destinados à Faixa 3 do PMCMV e também edificadas em AEIS.

¹²¹ Órgão da Secretaria Estadual da Habitação responsável por viabilizar a operação dos fundos habitacionais: Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH). Disponível em: www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista. Acesso em: agosto de 2016.

A contrapartida financeira foi verificada de forma diferente em cada caso: no Condomínio da Gema e no Residencial Yamagata, a Prefeitura comprou metade do terreno; no Conjunto Residencial Vitória, houve contrapartida do Governo do Estado de São Paulo por intermédio da Agência Casa Paulista; no Residencial Jardim Portinari e no Conjunto Mazzaferro I e II, houve a doação do terreno pela Prefeitura; já no Condomínio Ana Maria e no Conjunto Vitória o terreno foi adquirido com recursos das famílias envolvidas¹²².

Tabela 3.9 - Mauá - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS – Faixa 1 (2014 – 2016).

Mauá				
ZEIS	Empreendimento	Faixa MCMV	UH	Estágio de execução
2	Conjunto Mauá 1 (Paranavaí)	Faixa I/PAC (c/ recursos FAR)	116	Concluído
	Conjunto Mauá 2 (Paranavaí)	Faixa I/PAC (c/ recursos FAR)	196	Concluído
	Condomínio Altos de Mauá (Feital)	Faixa I/FDS	840	Em obra
	Total		1.152	

Fonte: elaboração própria com base em CEF (anos de 2014 e 2016); Prefeitura de Mauá (anos de 2015 e 2016) e CEF/GIHAB (ano de 2016).

Em Mauá, a Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida compreende quatro empreendimentos, três deles situados em áreas de ZEIS-2, com exceção do Residencial Sonho Meu que não está situado em zoneamento especial (e que, por essa razão, não aparece discriminado na Tabela 3.9 acima).

Com relação à contrapartida financeira, o Condomínio Altos de Mauá e o Residencial Sonho Meu receberam aporte financeiro do Governo do Estado de São Paulo e também contrapartida financeira das Entidades Organizadoras que os empreenderam. Já o Conjunto Mauá 1 e 2, vinculados ao PAC, receberam aporte do Governo do Estado de São Paulo.

¹²² De acordo com as normativas do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (modalidade operada com recursos do OGU repassados ao FDS cujo atendimento destina-se a entidades sem fins de lucro), a contrapartida financeira das Entidades Organizadoras (proponentes do empreendimento) é admitida na complementação do investimento.

Tabela 3. 10 - São Bernardo do Campo - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).

São Bernardo do Campo				
ZEIS	Empreendimento	Faixa MCMV	UH	Estágio de execução
2	Residencial Ponto Alto	Faixa 1 – PAC (c/ recursos FAR)	560	Concluído
	Condomínio Residencial Frei Tito	Faixa 1 - FDS	500	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
	Condomínio Residencial Nelson Mandela	Faixa 1 - FDS	300	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
	Condomínio Monterrey	Faixa 3 - FGTS	144	Em obra
	Total		1.504	

Fonte: elaboração própria com base em CEF (anos de 2014 e 2016), Prefeitura de São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016) e GIHAB.

Em São Bernardo do Campo, há quatro empreendimentos contratados na Faixa 1. Desses, três estão localizados em área de ZEIS. Com relação à contrapartida, o Residencial Ponto Alto teve doação de terreno pela Prefeitura e também aporte financeiro do Governo do Estado de São Paulo. O Condomínio Residencial Frei Tito e o Condomínio Residencial Nelson Mandela tiveram aporte financeiro do Município em infraestrutura externa (sistema viário, rede de água e rede de esgoto), além do aporte financeiro do Governo do Estado de São Paulo. No Residencial Independência houve aporte financeiro do Município e do Governo do Estado de São Paulo.

O Condomínio Monterrey, embora esteja destinado à Faixa 3 do PMCMV, está situado em área de ZEIS 2¹²³.

A Tabela 3.11 abaixo apresenta o total da produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC, na Faixa 1, e o total dessa produção nos zoneamentos especiais, do que se pode concluir a efetividade da aplicação desse instrumento urbanístico na produção destinada à faixa prioritária do Programa Minha Casa Minha Vida na Região.

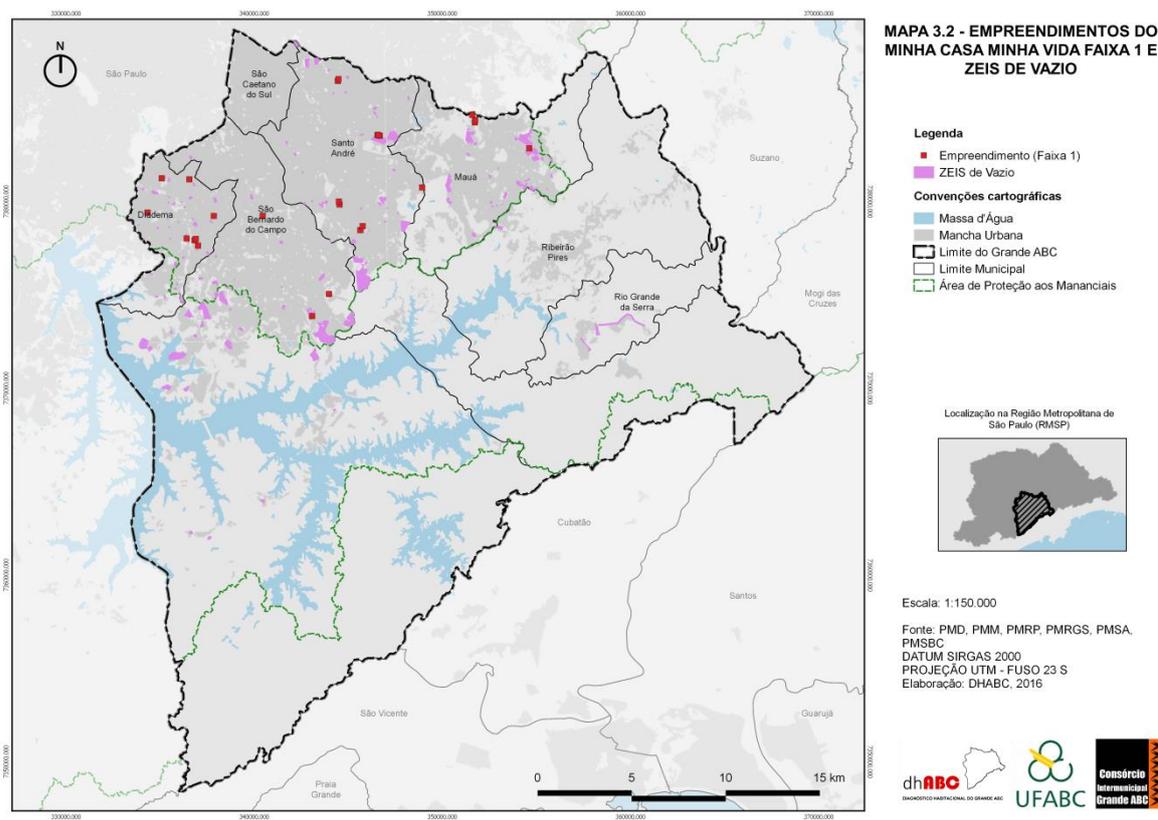
¹²³ O que justifica a edificação de um empreendimento destinado à Habitação de Mercado Popular (HMP) em área destinada à Habitação de Interesse Social (HIS) é a prerrogativa do direito de protocolo ou direito adquirido, conforme explicitado na Seção 2.2.3 deste Diagnóstico que trata das ZEIS de Vazios.

Tabela 3. 11 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – produção total contratada e produção contratada em ZEIS - Faixa 1 (2014 – 2016).

Município	Total contratado Faixa 1		Total contratado Faixa 1 em ZEIS		% UH contratadas em ZEIS sobre o total de UH contratadas
	Empreendimentos	UH	Empreendimentos	UH	
Santo André	11	2.438	9	2.262	92,7
Diadema	9	1.582	9	1.582	100
Mauá	4	1.352	3	1.152	85,2
São Bernardo do Campo	4	1.780	3	1.360	76,4
TOTAL	28	7.152	24	6.356	88,8

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos 2014 e 2016) e Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo.

Figura 3. 4 - Empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Faixa 1 e ZEIS de Vazio.



Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF e informações municipais.

Já na Tabela 3.12 observa-se que a produção projetada do Programa também se dará majoritariamente nas áreas de zoneamento especial (de interesse social).

Tabela 3. 12 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – projeção total e projeção em ZEIS - Faixa 1

Município	Projeção Total Faixa 1		TOTAL	Projeção Total Faixa 1 em ZEIS		TOTAL	% UH projetadas em ZEIS sobre o total de UH projetadas
	UH por Recurso			UH por Recurso			
Santo André	FAR	560	4.815	FAR	560	4.163	86
	FDS	910		FDS	910		
	PAC (c/ recursos FAR)	3.345		PAC (c/ recursos FAR)	2.693		
Diadema	FAR	154	2.420	FAR	s/ informação	1.662	69
	FDS	604		FDS	s/ informação		
	PAC (c/ recursos FAR)	1.662		PAC (c/ recursos FAR)	1.662		
Mauá	FAR	---	880	FAR	---	880	100
	FDS	---		FDS	---		
	PAC (c/ recursos FAR)	880		PAC (c/ recursos FAR)	880		
São Bernardo do Campo	FAR	---	6.074	FAR	---	5.274	86
	FDS	1.778		FDS	1.178		
	PAC (c/ recursos FAR)	4.296		PAC (c/ recursos FAR)	4.096		
TOTAL			14.189			11.979	84

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

Para melhor visualização das propostas em projeto em cada um dos municípios, elaborou-se a Tabela a seguir, na qual é possível observar que o Município de São Bernardo do Campo detém o maior número de propostas em projeto, tanto na modalidade FDS como na modalidade FAR vinculada ao PAC.

Tabela 3. 13– Programa Minha Casa Minha Vida na Região do ABC – projeção total - Faixa 1

Recurso	São Bernardo do Campo		Santo André		Diadema		Mauá	
	Empreendimentos	UH	Empreendimentos	UH	Empreendimentos	UH	Empreendimentos	UH
FAR	—	—	4	560	1	154	—	—
FDS	4	1.778	—	—	3	604	—	—
PAC (c/ recursos FAR)	9	4.296	9	3.345	8	1.662	6	880
TOTAL	13	6.074	13	3.905	12	2.420	6	880

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

Conforme sinalizado anteriormente, a seguir será apresentada a relação de todos os empreendimentos contratados ou em projeto no Município de São Bernardo do Campo, que permite verificar a especificidade de cada empreendimento no que diz respeito ao estágio de execução.

É razoável supor que as Prefeituras, bem como as entidades, apostam na terceira fase do Programa para dar prosseguimento a essas propostas, bem como aos projetos da modalidade FDS/Entidades já contratados na primeira fase, em contratação para a segunda fase (Tabelas 3.2 e 3.5). Todavia, é necessário ponderar que a Fase 3 do PMCMV, recentemente lançada, tem enfrentado sérios obstáculos para ser colocada em prática, em razão da profunda instabilidade política e econômica brasileira em curso. Em 6 de maio de 2016, 13 mil unidades foram contratadas pelo PMCMV Entidades em todo o Brasil. Dias depois, falou-se na revogação da portaria dessas contratações. Em 20 de maio de 2016, a imprensa divulgou a suspensão de todo o Programa Minha Casa Minha Vida, no mesmo dia, no entanto, o Ministério das Cidades desmentiu a informação.

Tabela 3. 14 - Caracterização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de São Bernardo Do Campo.

Empreendimento*	Recurso	UH	Estágio de execução
Residencial Ponto Alto	FAR /PAC	560	Concluído
Residencial Independência	FAR/PAC	420	Em execução (obras)
Silvina Audi	FAR/PAC	194	A contratar
Alvarenga Peixoto (PAC Alvarenga - 3ª Fase) **	FAR/PAC	130	
Divineia Pantanal (PAC Alvarenga - 3ª Fase)	FAR/PAC	208	
Vila Esperança (3ª Etapa) ***	FAR/PAC	176	
Sônia Maria	FAR/PAC	520	
Monte Sião****	FAR/PAC	900	A contratar, mas sem início autorizado.
Mananciais Represa 1ª Etapa (Orquídeas)	FAR/PAC	1.300	
Mananciais Represa 2ª Etapa	FAR/PAC	200	
Santo Inácio	FAR/PAC	668	Com projeto elaborado, selecionado, mas não contratado.
Frei Tito - MSTL - Movimento Sem Terra de Luta	FDS	500	Contratada 1ª fase (terreno e projeto).
Nelson Mandela - MSTL - Movimento Sem Terra de Luta	FDS	300	Em contratação 2ª fase (obras)
Cooperativa I - Pró Moradia Liberdade	FDS	290	Em contratação 1ª fase
Cooperativa II - Pró Moradia Liberdade	FDS	420	
Montanhão - Associação Oeste de Diadema	FDS	468	Projeto em Elaboração e não Selecionados
Nicola Demarchi - AMD (Associação Defesa da Moradia Digna)	FDS	600	
TOTAL		7.854	

* Em muitos casos os empreendimentos estão ainda em projeto, por isso seus nomes são provisórios.

**Com migração do PAC.

***Empreendimento Privado, com área de propriedade da Associação Comunitária do Monte Sião.

**** Projeto em revisão, inclusive de número de unidades.

Fonte: elaboração própria com base em dados da Prefeitura de São Bernardo do Campo (ano de 2016).

3.1.3 - Produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3.

Apresentação dos dados

A Tabela 3.15 traz uma síntese da produção do PMCMV na Região do Grande ABC, a partir da qual se pode concluir que, das 20.131 unidades contratadas, 15.566 foram finalizadas, o que representa 77,3% dessa produção, e outras 2.855 estão em obras. Há ainda, 1.710 unidades da modalidade FDS/Entidades que foram contratadas na Fase 1 (projeto e compra antecipada de terreno), mas aguardam contratação da Fase 2 (obra física). Também é possível observar que, dos quatro municípios da Região que possuem empreendimentos contratados no âmbito do Programa, Diadema destaca-se como aquele com a maior porcentagem de empreendimentos concluídos, totalizando 86,3%, e Mauá é o município com menor porcentagem de empreendimentos concluídos, alcançando 70,2 % de sua produção.

Tabela 3. 15 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3 - síntese por município – empreendimentos contratados (2014 – 2016).

Município	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	% de UH concluídas sobre as UH contratadas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
Santo André	31	4.998	3.890	77,8	198	910
Diadema	15	3.278	2.830	86,3	448	_____
Mauá	46	6.018	4.229	70,2	1.789	_____
São Bernardo do Campo	27	5.837	4.617	79	420	800
TOTAL	119	20.131	15.566	77,3	2.855	1.710

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e das Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo.

Tomando como referência as modalidades do Programa e suas respectivas fontes de recurso, conforme observadas na Tabela 3.16, temos a seguinte situação: na Faixa 1/FAR as 936 unidades habitacionais contratadas na Região do Grande ABC foram concluídas, o que representa 100% da produção nessa modalidade. Das 3.516 unidades contratadas na Faixa 1/FDS, um número muito pequeno de unidades foi concluído: 198 (apenas 5,63% das unidades contratadas); e 1.608 estão em obras. O que explica o significativo número de unidades em contratação reside no fato de que nesta modalidade, especificamente, as contratações ocorrem em duas fases: uma primeira trata da compra

do terreno por meio do instrumento da Compra Antecipada, em que uma porcentagem do financiamento do empreendimento é viabilizada para essa aquisição; e uma segunda fase, refere-se à contratação da obra física propriamente dita. Sendo provável, portanto, que muitos empreendimentos contratados até setembro de 2014 (limite temporal dos primeiros dados inicialmente cedidos pela CEF) estejam aguardando a liberação dos recursos para o início das obras. Convém ainda lembrar que a conjuntura política e econômica vivida pelo Brasil culminou na paralisação de muitos procedimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Com relação às unidades do FAR vinculadas ao PAC, das 2.700 unidades contratadas, 2.280 foram concluídas, representando 84% da produção, e as demais 420 estão em obras.

No tocante à Faixa 2/FGTS, das 7.784 unidades contratadas na Região, 7.393 foram concluídas, o que representa 95% da produção nessa modalidade, e 391 estão em obras. Já na Faixa 3/FGTS, das 5.195 unidades contratadas, 4.759 foram concluídas, representando 91%, e 436 estão em obras.

Tabela 3. 16 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC – Faixas 1, 2 e 3 - síntese por faixa de renda e recurso - empreendimentos contratados (2014 – 2016).

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH Concluídas	% UH concluídas sobre as UH contratadas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
1	FAR	6	936	936	100	—	—
	FDS	10	3.516	198	5,63	1.608	1.710
	PAC (c/ recursos FAR)	12	2.700	2.280	84	420	—
SUBTOTAL		28	7.152	3.414	47,7	2.028	1.710
2	FGTS	50	7.784	7.393	95	391	—
3		41	5.195	4.759	91	436	—
TOTAL		119	20.131	15.566	77,3	2.855	1.710

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e das Prefeituras de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

A seguir, a síntese da produção regional é apresentada para os Municípios de Santo André, Diadema, Mauá e São Bernardo do Campo.

3.1.4 Síntese da produção do Programa Minha Casa Minha Vida por município - Faixas 1, 2 e 3.

Santo André

No Município de Santo André, considerando todas as faixas atendidas pelo Programa, temos o seguinte panorama: 4.998 unidades habitacionais contratadas, das quais, 3.890 foram concluídas, o que representa 77,8% dessa produção; 198 encontram-se em obras e 910 estão em contratação.

Tabela 3. 17 - Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 – Empreendimentos Contratados (2014- 2016).

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH	UH concluídas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
1	FAR	-----	-----	-----	-----	-----
	FDS	3	1.030	-----	120	910
	PAC (c/ recursos FAR)	8	1.408	1.408	-----	-----
2	FGTS	11	1.427	1.427	-----	-----
3		9	1.133	1.055	78	-----
TOTAL		31	4.998	3.890	198	910

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e da Prefeitura de Santo André (ano de 2015).

Diadema

No Município de Diadema, das 3.278 unidades contratadas, 2.830 foram concluídas, o que representa 86,3% da produção, enquanto 448 unidades estão em obras.

Tabela 3. 18 - Diadema - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)
1	FAR	6	936	936	—
	FDS	3	646	198	448
	PAC (c/ recursos FAR)	—	—	—	—
2	FGTS	4	1.399	1.399	—
3		2	297	297	—
TOTAL		15	3.278	2.830	448

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e da Prefeitura de Diadema (anos de 2015 e 2016).

Mauá

Em Mauá, das 6.018 unidades habitacionais contratadas em todas as faixas, 4.229 foram concluídas, representando 70% dessa produção, e 1.789 encontram-se em obras.

Tabela 3. 19 - Mauá - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Concluídas	Em execução (obras)
1	FAR	—	—	—	—
	FDS	2	1.040	—	1.040
	PAC (c/ recursos FAR)	2	312	312	—
2	FGTS	23	2.777	2.386	391
3		19	1.889	1.531	358
TOTAL		46	6.018	4.229	1.789

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016), da Prefeitura de Mauá (anos de 2015 e 2016) e CEF/GIHAB (ano de 2016).

São Bernardo do Campo

Em São Bernardo do Campo, das 5.837 unidades contratadas, 4.617 foram concluídas, o que representa 79,0% da produção. Ainda, 420 unidades estão em obras e 800, embora contratadas, ainda não tiveram suas obras iniciadas.

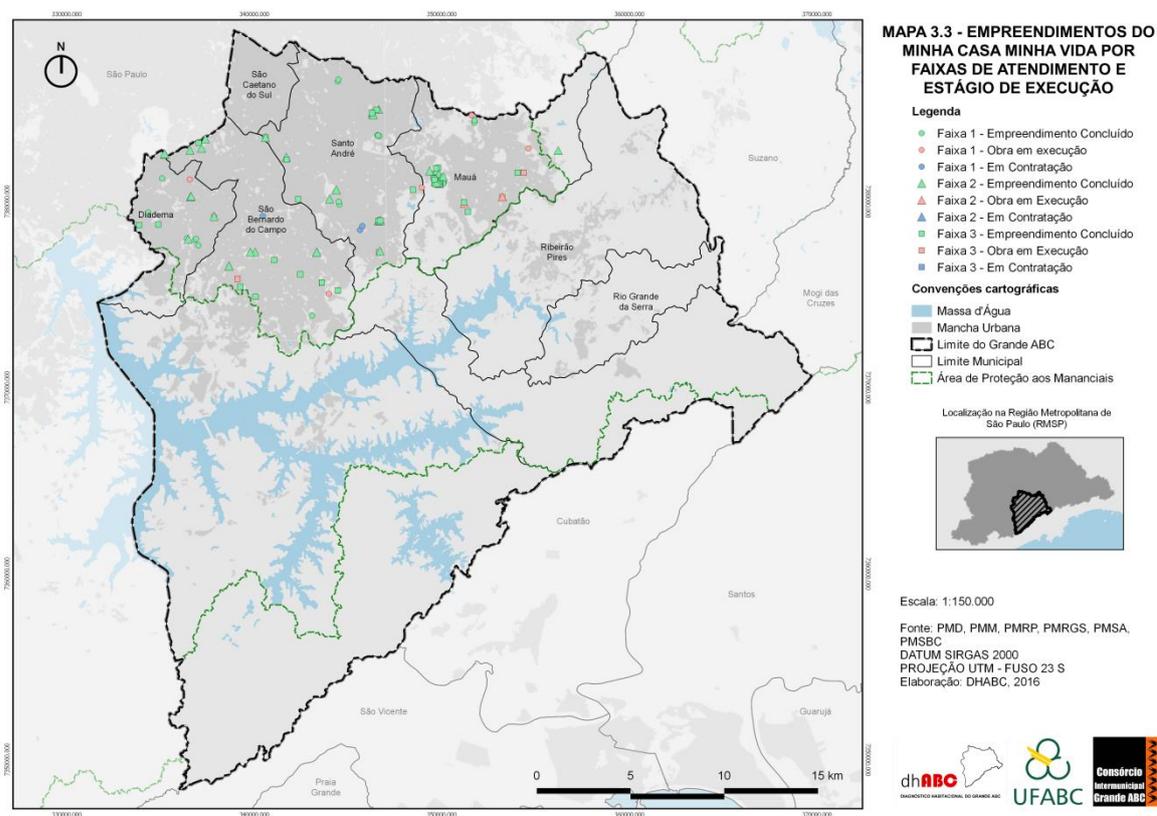
Tabela 3. 20 - São Bernardo do Campo - produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 - empreendimentos contratados (2014 – 2016).

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH contratadas	Total de UH concluídas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto). Em contratação 2ª fase (obras)
1	FAR	—	—	—	—	—
	FDS	2	800	—	—	800
	PAC (c/ recursos FAR)	2	980	560	420	—
2	FGTS	12	2.181	2.181	—	—
3		11	1.876	1.876	—	—
TOTAL		27	5.837	4.617	420	800

Fonte: elaboração própria com base em dados da CEF (anos de 2014 e 2016) e da Prefeitura de São Bernardo do Campo (anos de 2015 e 2016).

O panorama apresentado permite verificar a produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC a partir de diferentes perspectivas. Para finalizar, apresenta-se o mapeamento dessa produção levando em consideração os estágios de execução dos empreendimentos.

Figura 3. 5 - Empreendimentos do PMCMV por Faixas de atendimento e estágio de execução.



Fonte: elaboração própria

3. 2 Intervenções em favelas no âmbito do PAC

3.2.1 Intervenções em favelas na Região do Grande ABC

A Região do Grande ABC é uma das regiões pioneiras em matéria de urbanização de favelas. Diadema foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas e inovou ao tratar a questão não mais como mera intervenção pontual ou programa alternativo. Em São Bernardo do Campo, o primeiro programa desse tipo foi estruturado em 1989, na primeira gestão do Prefeito Maurício Soares. Em Santo André, a intervenção em favelas, no âmbito de uma política municipal de habitação, também foi iniciada no mesmo período, na gestão do Prefeito Celso Daniel.

Naquele momento, meados dos anos 80, as obras foram executadas com recursos majoritariamente municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas estadual e federal para intervenções dessa natureza.

A partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inaugurou-se um novo período. O aumento do volume de recursos federais para urbanização de favelas permitiu aumentar a escala de intervenção no âmbito municipal e estadual.

Nesse sentido, há vários Subprogramas e Ações do PAC voltados para a urbanização de favelas¹²⁴, por meio dos quais os recursos federais são repassados ou financiados para municípios e estados. Esses recursos podem ser utilizados para a execução de obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, pavimentação), contenção geotécnica, construção de equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária em favelas e loteamentos irregulares precários¹²⁵.

Por intermédio desses Subprogramas e Ações do PAC, em todo o território nacional, foram alocados recursos da ordem de R\$30 bilhões para urbanização de favelas, distribuídos em 934 operações financeiras (PETRAROLLI, 2015).

3.2.2 PAC: panorama das intervenções na Região do Grande ABC

Nesta Seção, apresenta-se o panorama das intervenções do PAC na Região do Grande ABC. Para tanto, foram utilizados os dados da pesquisa “Urbanização de Assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC”, realizada pela UFABC e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012¹²⁶. Também foram coletadas informações municipais, no primeiro semestre de 2016, para complementar e atualizar os dados da referida pesquisa.

Foram levantadas informações como: valores de investimento e contrapartidas, modalidade de intervenção, produção habitacional para viabilizar a realocação das famílias removidas e percentual de execução das obras. O banco de dados consta no Apêndice Digital.

¹²⁴ Os principais Programas e Ações do PAC para urbanização de favelas são: Projetos Prioritários de Investimentos (PPI); Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP); Programa Moradia Digna; Saneamento Básico (Ação Orçamentária 2068); Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-Moradia); e Programa Saneamento Para Todos.

¹²⁵ Em alguns casos, o uso do recurso também é permitido para indenizações a benfeitorias e outras especificidades.

¹²⁶ A referida pesquisa foi desenvolvida entre 2013 e 2015 e identificou e caracterizou as intervenções (em execução ou contratadas) do tipo urbanização de favelas na Região do Grande ABC (MORETTI et al, 2015).

Vale esclarecer que as informações foram coletadas por assentamento precário, não por operação financeira, e que cada uma dessas operações pode viabilizar recursos para um ou mais assentamentos¹²⁷.

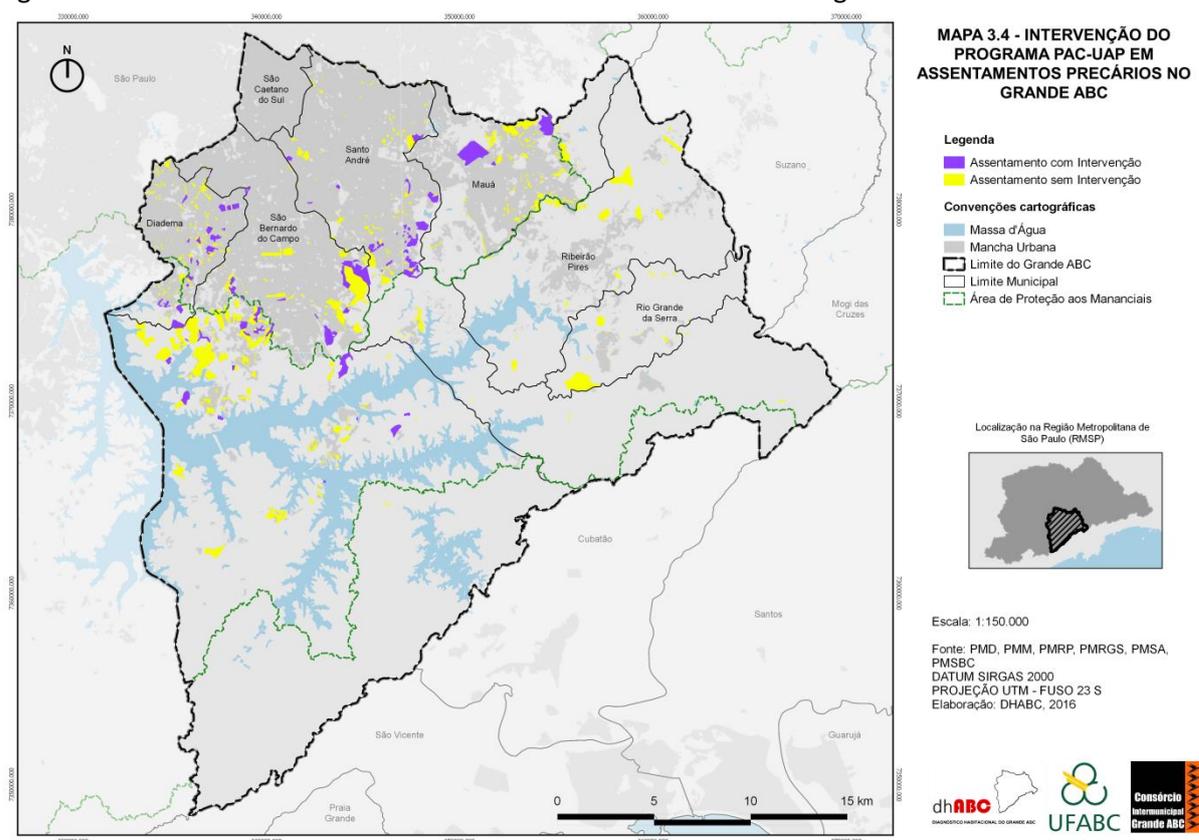
Ressalta-se também que, embora a maioria dos assentamentos corresponda a um único núcleo de favela ou loteamento irregular precário, em alguns casos, esses núcleos fazem parte de um complexo de favelas. Em algumas situações, as análises consideraram os núcleos agregados no complexo, como será observado ao longo do presente Relatório, entretanto, o total de assentamentos contabilizados considera cada núcleo como um assentamento.

Isso posto, 106 assentamentos precários foram ou estão sendo urbanizados com recursos do PAC na Região do Grande ABC: 33 em Santo André, 44 em São Bernardo do Campo¹²⁸, 26 em Diadema e três em Mauá. O conjunto de assentamentos consta na Tabela 3.31, inserida no final desta Seção e é apresentada na Figura 3.6 a seguir.

¹²⁷ As operações financeiras do PAC nem sempre destinam recursos para a urbanização integral dos assentamentos, muitas vezes são destinadas apenas para intervenção em um setor do assentamento ou componente (consolidação geotécnica ou regularização fundiária e trabalho social).

¹²⁸ No Município de São Bernardo do Campo, a população de seis alojamentos precários foi atendida também com recursos do PAC, no âmbito das urbanizações. Entretanto, por questões metodológicas, os alojamentos não foram contabilizados como assentamentos precários atendidos.

Figura 3. 6 - Assentamentos Precários com atendimento do PAC na Região do Grande ABC.



Fonte: elaboração própria.

Os 106 assentamentos abrigam cerca de 66 mil famílias, o que corresponde a 35% do total de assentamentos precários da Região¹²⁹. Desse total, 19.704 famílias residem no Município de Santo André, 22.311 em São Bernardo do Campo, 11.843 de Diadema e 12.825 de Mauá (Tabela 3.21).

¹²⁹ Essa estimativa toma como referência a soma de todas as tipologias T1, T2, T3 e T4 e T5, pois os assentamentos urbanizados ou em urbanização com recursos do PAC estão distribuídos em todas as cinco tipologias, descritas na Seção 1 deste Relatório.

Tabela 3. 21 - PAC na Região do Grande ABC: número de assentamentos e de famílias residentes.

Município	Assentamentos Precários (T1* + T2 + T3 + T4 + T5)		Assentamentos Precários com intervenção do PAC	
	Nº total de assentamentos	Nº de domicílios (famílias)	Nº de assentamentos	Nº de Famílias
Santo André	161	41.342	33	19.704
São Bernardo do Campo	267**	97.159	44	22.311
Diadema	219	24.269	26	11.843
Mauá	109	27.618	3	12.825
TOTAL	756	190.338	106	66.683

* não inclui os Conjuntos Habitacionais.

** No Município de São Bernardo do Campo, 1.088 famílias atendidas pelo PAC vivem em conjuntos habitacionais, entretanto, optou-se pela comparação ao total de famílias residentes em assentamentos precários, excluindo-se aquelas que moram nos conjuntos, pois isso implicaria em sobreposição (duplicação) de informações nos outros municípios.

Fonte: elaboração própria.

Para a análise dos investimentos, foram considerados apenas os recursos vinculados ao PAC. Embora a maioria dos assentamentos analisados tenha recebido, em períodos anteriores, algum tipo de investimento público para viabilizar a execução de obras de infraestrutura, tais como a implantação de redes de drenagem e pavimentação – executadas pelo Poder Público ou Concessionárias –, não existem registros sobre os valores investidos, portanto, não foram considerados.

Além disso, também não foi possível estimar o valor de investimentos não computados nas operações do PAC, mas que são essenciais para viabilizar as intervenções, como o valor dos terrenos doados pelas prefeituras, para construção de novas unidades habitacionais para reassentamento de famílias removidas nas urbanizações, ou o valor pago às construtoras com recursos municipais e estaduais, para reajuste dos preços contratados na licitação.

Assim, foram consideradas 38 operações do PAC na análise, representadas por Termos de Compromisso¹³⁰ firmados entre o Governo Federal e os Governos Municipais ou Estadual, elencados no Quadro 3.1.

Quadro 3. 1 - PAC na Região do Grande ABC: operações contratadas para urbanização de favelas por município.

Município	Nº do Termo de Compromisso	Assentamentos contemplados nos Termos de Compromisso
Santo André	0218.839-31/2004	Capuava Unida / Gamboa I
	0301.588-67/2009	Gamboa I
	0222.667-44/2007	Complexo Espírito Santo
	0251.114-62/2008	Graciliano Ramos
	0222.668-59/2007	Complexo Jardim Irene
	0227.530-01/2007	Complexo Jardim Santo André
	0301.590-08/2009	Complexo Jardim Santo André
	0351.542-61/2011	Complexo Jardim Santo André
	0352.719-17/2011	Complexo Pedro Américo
	0301.589-71/2009	Sacadura Cabral
0426.466-43/2013	Complexo Santa Cristina / Complexo Cassaquera	
São Bernardo do Campo	0218.608-44/2007	Sítio Bom Jesus / Alvarenga Peixoto /Jardim Ipê / Divinéia Pantanal
	0295.009-11/2010	Complexo Parque São Bernardo
	0218.843-92/2004	Complexo Parque São Bernardo
	0352.785-28/2011	Capelinha / Cocaia
	0302.573-15/2009	Complexo Jardim Esmeralda

¹³⁰ Os Termos de Compromisso (TC) podem canalizar recursos para mais que um assentamento, da mesma forma que um único assentamento pode receber recursos por meio de dois ou mais TC. Além disso, nem sempre um TC canaliza recursos para promover a urbanização completa dos assentamentos contemplados, podendo voltar-se apenas para trechos ou setores dos assentamentos.

Município	Nº do Termo de Compromisso	Assentamentos contemplados nos Termos de Compromisso
	0310.525-92/2009	Complexo Jardim Lavinia
	0349.814-12/2012	Complexo Saracantan-Colina
	0217.055-49/2007	Colina
	0352.792-10/2011	Complexo Silvina Audi
	0223.541-48/2008	Conjunto Habitacional Silvina Naval: Alojamento José Fornari / Complexo Saracantan-Colina
	0302.572-01/2009	Complexo Silvina Oleoduto
	0233.651-94/2007	Conjunto Habitacional Vila Esperança: Alojamento-Assentamento Pedreira / Alojamento José Fornari
	0426.467-58/2013	Complexo do Areião / Sonia Maria
	0229.052-61/2009	Conjunto Habitacional Três Maria: Sítio Bom Jesus / Alvarenga Peixoto / Jardim Ipê / Divinéia Pantanal / Complexo Jardim Esmeralda / Alojamento José Fornari
	0295.004-61/2010	Vila Ferreira
Diadema	0352.696-43/2011	Caborje / Cação-Calango-Cachote / Camarão / Camarupim / Cangati / Carapeba / Carapicú / Jóquei
	0218.824-66/2007	Loteamento Iguassu / Sítio Joanhina
	0301.584-29/2009	Núcleo Nova Conquista / Antonio Palombo / Pau do Café / Santa Elizabeth / Vila Operária
	0301.585-34/2009	Beira Rio/ Inverno Verão/ Yamberê
	0352.677-17/2011	Gazuza / Nações / Complexo Piratininga / Rua do Mar/Alavares Cabral/Js Ruyce / União 1B
	0218.825-71/2007	Naval / Nova Conquista
	0426.464-24/2013	Jardim Marilene / Vila Popular
Mauá	0352.784-13/2011	Jardim Cerqueira Leite
	0250.513-70/2008	Jardim Oratório

Município	Nº do Termo de Compromisso	Assentamentos contemplados nos Termos de Compromisso
	0251.111-39/2008	Jardim Oratório
	0302.571-98/2009	Jardim Oratório
	426.465-39/2013	Chafick

Fonte: elaboração própria.

Considerando essas 38 operações financeiras, o investimento total do PAC na Região do Grande ABC para urbanização de favelas é de R\$1,67 bilhão.

A Tabela 3.22 identifica o número de operações contratadas e o valor de investimento do PAC por município. Nota-se que o município que conta com maior montante de investimentos é São Bernardo do Campo (R\$984 milhões - 59% do total), seguido por Santo André (R\$349 milhões), Diadema (R\$185 milhões) e Mauá (R\$159 milhões).

Tabela 3. 22 - PAC na Região do Grande ABC: número de operações contratadas e investimento.

Município	Número de operações do PAC	Valor de investimento (milhões de R\$)
Santo André	11	349
São Bernardo do Campo	15	984
Diadema	7	185
Mauá	5	159
TOTAL	38	1.677

OBS: os valores não consideram os recursos do PMCMV vinculado às urbanizações.

Fonte: elaboração própria.

Desse montante, cerca de R\$1 bilhão corresponde a recursos federais repassados aos quatro municípios e ao Governo do Estado, ou seja, aproximadamente 60% do total dos recursos canalizados pelo PAC para urbanização dos assentamentos precários da Região do Grande ABC.

Tabela 3. 23 - PAC na Região do Grande ABC: repasse, financiamento e contrapartida.

Município	Repasse	Financiamento	Contrapartida	TOTAL (em milhões de R\$)
Santo André	73%	1%	26%	349
São Bernardo do Campo	47%	17%	36%	984
Diadema	76%	0%	24%	185
Mauá	94%	0%	6%	159
Total	60%	10%	30%	1.677

OBS: os valores não consideram os recursos do PMCMV vinculado às urbanizações.

Fonte: elaboração própria.

Quanto à contrapartida, é importante observar que o Município de São Bernardo do Campo conta com uma arquitetura financeira diferente daquela utilizada pelos outros agentes promotores das urbanizações na Região. Enquanto os Municípios de Mauá, Diadema, Santo André e o Governo do Estado pagam a contrapartida com recursos próprios, São Bernardo do Campo conta com recursos Estaduais e financiamentos federais para pagamento de parte da contrapartida.

Do total de R\$350 milhões de contrapartida no âmbito das urbanizações do PAC em São Bernardo do Campo, cerca de R\$30 milhões são viabilizados com recursos Estaduais e aproximadamente R\$148 milhões com financiamentos adquiridos junto ao Governo Federal por meio do Programa de Financiamento das Contrapartidas do PAC (CPAC). Isto é, 49% da contrapartida é viabilizada com recursos municipais e a outra parte, com recursos externos. Os recursos investidos por esfera de governo constam na Tabela a seguir.

Tabela 3. 24 - PAC na Região do ABC: investimento por esfera de governo (em milhões de R\$).

Município	Investimento Municipal	Investimento Estadual	Investimento Federal	TOTAL
Santo André	70,94	21,05	256,94	349
São Bernardo do Campo	168,95	32,90	782,21	984
Diadema	44,48	-	140,64	185
Mauá	9,41	-	149,10	159
Total	293,78	53,95	1.328,89	1.677

OBS: os valores não consideram os recursos do PMCMV vinculado às urbanizações.

Fonte: elaboração própria.

O Governo do Estado, representado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), é agente promotor de duas urbanizações na Região: uma em Santo André (Complexo Jardim Santo André) e outra em São Bernardo do Campo (Vila Ferreira).

Na Tabela 3.24, os R\$21 milhões investidos pelo Governo do Estado em Santo André tratam-se da contrapartida, paga pela CDHU, nas operações do PAC para urbanização do Complexo Jardim Santo André¹³¹, assim como os cerca de R\$30 milhões em São Bernardo do Campo que correspondem à contrapartida da CDHU na urbanização da Vila Ferreira.

Assim, dos R\$1,67 bilhões investidos pelo PAC nas urbanizações, 79% correspondem a recursos do Governo Federal. Esse percentual varia entre os quatro municípios, chegando a representar 94% do total de investimentos em Mauá.

Modalidades de intervenção

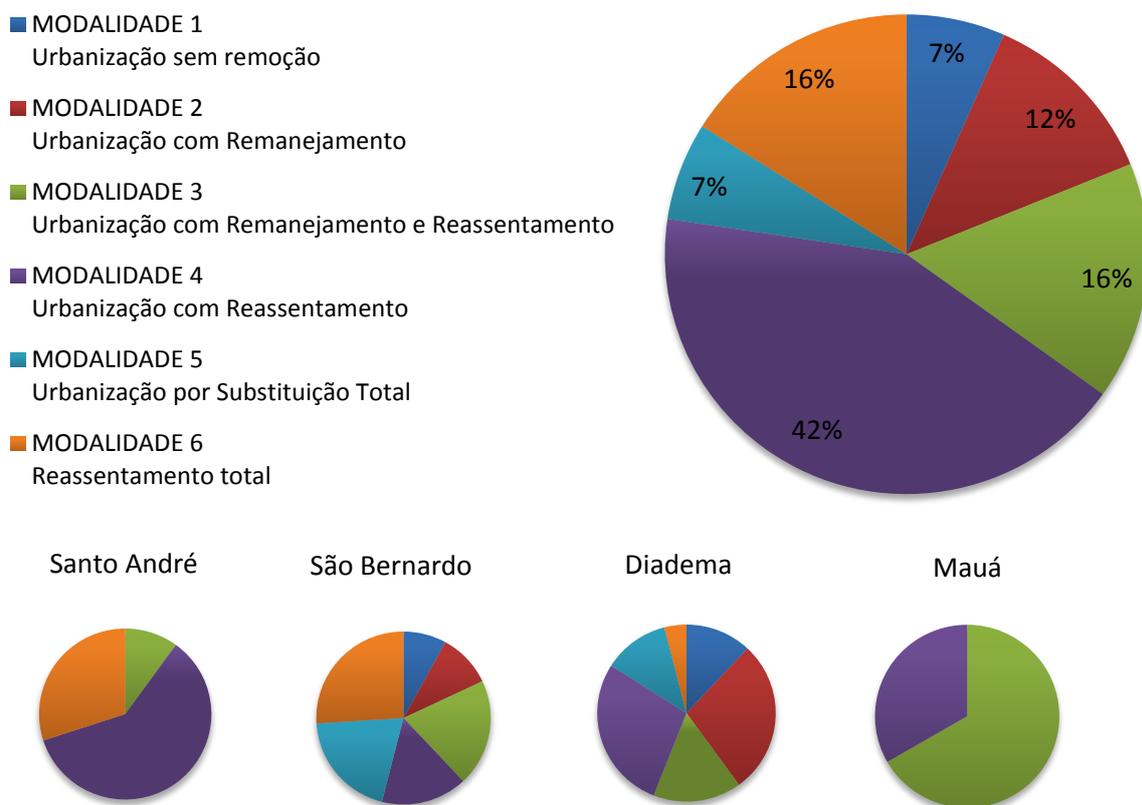
O percentual de remoção e o custo das intervenções relacionam-se diretamente com a modalidade de intervenção proposta para cada assentamento. Classificou-se as intervenções em seis modalidades:

- Modalidade 1: urbanização sem remoção
- Modalidade 2: urbanização com remanejamento
- Modalidade 3: urbanização com remanejamento e reassentamento
- Modalidade 4: urbanização com reassentamento
- Modalidade 5: urbanização por substituição Integral
- Modalidade 6: reassentamento total

O Gráfico 3.1 distribui os assentamentos por modalidade de intervenção na Região e por municípios.

¹³¹ No caso do Jardim Santo André, a CDHU estima que a urbanização integral do complexo terá custo total de aproximadamente R\$808 milhões, ou seja, os recursos do PAC representam apenas 2,6% do total de investimento.

Gráfico 3. 1 - Modalidade de intervenção no âmbito do PAC na Região do ABC.



Fonte: elaboração própria.

Tabela 3. 25 - Número de assentamentos por modalidade de intervenção.

Município	Santo André	São Bernardo do Campo	Diadema	Mauá	Total
MODALIDADE 1 Urbanização sem remoção	0	4	3	0	7
MODALIDADE 2 Urbanização com Remanejamento	0	5	8	0	13
MODALIDADE 3 Urbanização com Remanejamento e Reassentamento	1	10	4	2	17
MODALIDADE 4 Urbanização com Reassentamento	29	8	7	1	45
MODALIDADE 5 Urbanização por Substituição Total	0	4	3	0	7
MODALIDADE 6 Reassentamento total	3	13	1	0	17

Fonte: elaboração própria.

Nota-se que, considerando o total de intervenções na Região do Grande ABC, a maioria (43%) é da **Modalidade 4** (Urbanização com reassentamento). O reassentamento total, **Modalidade 6**, foi apresentado como solução para 17 assentamentos (16% do total), assim como a Urbanização com remanejamento e reassentamento, **Modalidade 3**.

Em São Bernardo do Campo 30% dos casos (13 assentamentos) são intervenções da **Modalidade 6** e 23% (10 assentamentos), da **Modalidade 3**. Vale esclarecer que, nesse Município, das quatro intervenções classificadas como **Modalidade 1** – urbanização sem remoção, três são intervenções em conjuntos habitacionais já construídos em períodos anteriores, onde os recursos do PAC foram utilizados apenas para Trabalho Social, Regularização Fundiária e pequenas obras de infraestrutura.

Santo André adotou a **Modalidade 4** para 29 de seus 33 assentamentos (88%). No entanto, 20 desses assentamentos encontram-se nos Complexos Santa Cristina e Cassaquera, onde ainda está sendo definido o projeto a ser executado.

Diadema prevê urbanização sem a necessidade de remoção de moradias (**Modalidade 1**) em 3 assentamentos: Complexo Nações; Núcleo Camarão e Núcleo Camarupim.

O quadro a seguir trata da existência de redes de infraestrutura básica oficiais nos assentamentos, antes do início das intervenções realizadas com recursos do PAC.

Quadro 3. 2 - Infraestrutura oficial existente nos assentamentos precários antes da execução de obras de urbanização com recursos do PAC.

		Santo André	São Bernardo do Campo	Diadema	Mauá	Total
ESGOTO	Inexistente	10%	48%	12%	0%	30%
	Parcial	90%	36%	52%	100%	50%
	Total	0	16%	36%	0	20%
ÁGUA	Inexistente	10%	23%	8%	0%	16%
	Parcial	90%	50%	52%	100%	57%
	Total	0	27%	40%	0	27%
DRENAGEM	Inexistente	10%	27%	12%	0%	20%
	Parcial	90%	55%	44%	100%	57%
	Total	0	18%	44%	0	23%
ELÉTRICA	Inexistente	10%	36%	12%	0%	24%
	Parcial	90%	48%	40%	100%	52%
	Total	0	16%	48%	0	23%
ILUMINAÇÃO	Inexistente	10%	50%	16%	0%	33%
	Parcial	90%	43%	48%	100%	52%
	Total	0	7%	36%	0	15%

Fonte: elaboração própria.

Nos quatro municípios, a maioria dos assentamentos analisados já contava com redes de infraestrutura básica instalada em alguns setores, tanto de água e esgoto, quanto de drenagem, energia elétrica e iluminação pública. Além disso, segundo informações dos servidores municipais, 75% dos assentamentos analisados receberam intervenções em períodos anteriores ao PAC.

Isso significa que a grande maioria das intervenções do PAC foram realizadas em assentamentos que receberam algum investimento anterior. Portanto, o custo total de urbanização dos assentamentos não corresponde apenas a valores alocados no âmbito das operações do PAC.

Contudo, vale notar que, comparando apenas os investimentos planejados no âmbito das urbanizações promovidas pelo PAC, o custo médio de investimento por família varia bastante entre os municípios: de R\$ 9,7 mil a R\$ 43,5 mil – considerando apenas os contratos do PAC; e de R\$ 14,4 mil a R\$ 49,8mil – computando valores investidos no âmbito do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida (Tabela 3.26).

Tabela 3. 26 - PAC na Região do Grande ABC: custo médio por família, por município.

Município	Investimento médio por família (R\$)		
	PAC	PAC + PMCMV contratado	Total estimado
Santo André	9.710	17.152	22.291
São Bernardo do Campo	43.503	49.807	59.690
Diadema	16.300	16.300	27.940
Mauá	12.359	14.373	31.749

OBS: todos os complexos foram excluídos dessa análise, exceto o Complexo do Silvina Audi, pois não possibilitavam uma análise consistente do valor de investimento por família.

Fonte: elaboração própria.

Quando considerado o custo médio de investimento por família por assentamento, os valores variam ainda mais – R\$4,8 mil no assentamento Rua do Mar/ Álvares Cabral/ Jardim Ruyce, em Diadema; e R\$88,8 mil no caso do Complexo Jardim Santo André, em Santo André.

Remoção e produção habitacional

Sabe-se que, para promover a urbanização de favelas, mesmo no caso de favelas consolidáveis, faz-se necessário remover famílias para eliminar situações de risco, adequar densidade, viabilizar a abertura de sistema viário e a construção de equipamentos sociais, assim como recuperar áreas ambientalmente protegidas. Para identificar a dimensão e tratamento desse problema, foram levantados dados gerais sobre os conjuntos habitacionais construídos para realocação de famílias removidas pelas urbanizações, tanto aqueles executados com recursos do PAC, quanto aqueles que utilizaram recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Quadro 3.3 elenca os conjuntos habitacionais produzidos com recursos do PAC no âmbito das urbanizações (concluídos, em obras, paralisados ou não iniciados), e o Quadro 3.4, os conjuntos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV vinculado às urbanizações do PAC, destacando seu estágio de execução.

Quadro 3. 3 - Conjuntos habitacionais incluídos nas intervenções do PAC até junho de 2016.

EMPREENHIMENTO	Nº de UH	estágio de execução
SANTO ANDRÉ	1.871	
CH* Alzira Franco II	785	concluído
CH Jorge Beretta	150	concluído
CH Graciliano Ramos	120	concluído
CH Itatiaia	84	concluído
CH Procópio Ferreira	176	concluído
CH Catiguá	96	em conclusão
CH Santo André G	194	concluído
CH Prestes Maia	80	obra paralisada
CH Santo André A20/A37	26	não iniciado
CH Santo André G2	22	não iniciado
CH Santo André A26/A27/A28	138	não iniciado
SÃO BERNARDO DO CAMPO	5.572	
CH Jardim Esmeralda - 2ª Etapa	564	concluído
CH Silvina Oleoduto - 2ª Etapa	532	concluído
CH Três Marias	1.236	concluído
CH Vila Esperança - 2ª Etapa	68	concluído
CH Jardim Lavínia - 2ª Etapa	184	concluído
CH Colina	104	concluído
CH Silvina Naval	540	concluído
CH Sítio Bom Jesus (quadra 1, 2, O e BCD)	344	304 concluídas 40 UH até dez/2016
CH Cocaia	52	concluído
CH Parque.SBC (Setor Alto da Bela Vista)	66	concluído
CH Parque.SBC (Setor G, 2, 3 e 4)	644	em andamento 584 entregues
CH Capelinha	194	obra em andamento 12 UH entregues
CH Silvina Audi	192	obra em andamento 59 UH entregues 61 UH até 2016
CH SBC F5	292	obra em andamento
CH no Divinéia Pantanal	196	obra paralisada
CH Pq.SBC (Setor Novo Parque)	32	obra não iniciada
CH Saracantan	40	obra não iniciada
Lotes urbanizados no Silvina Audi	51	obra não iniciada
CH no Areião	241	obra não iniciada
DIADEMA	882	
CH Piraporinha I	60	concluído
CH Piraporinha II	132	em andamento 120 UH entregues
CH Beira Rio	79	obra em andamento
CH Nova Conquista	83	obra em andamento
Casa Antonio Palombo	1	obra em andamento
CH Pau do Café	160	obra em andamento

EMPREENHIMENTO	Nº de UH	estágio de execução
Embriões Naval	17	obra em andamento
CH Iguassu	83	obra não iniciada
Embriões Inverno Verão	16	obra não iniciada
CH Yamberê	47	obra não iniciada
CH Serraria I	204	sem informação
MAUÁ	180	
CH Jardim Oratório - PAC	120	concluído
Casas dispersas no Chafick	60	obra não iniciada
TOTAL REGIÃO DO GRANDE ABC	8.505	

*Conjunto Habitacional

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3. 4 - Conjuntos habitacionais previstos pelo PMCMV vinculado ao PAC até junho de 2016.

EMPREENDIMENTO*	Nº de UH	estágio de execução
SANTO ANDRÉ	2.286	
Conjunto Residencial Guaratinguetá	880	concluído
Conjunto Residencial Alemanha I	44	concluído
Conjunto Residencial Juquiá	132	concluído
Conjunto Residencial Alemanha II	132	concluído
Conjunto Residencial Londrina	220	concluído
Conjunto Olarias	120	em projeto
Conjunto Residencial Homero Thon I	106	em projeto
Conjunto Residencial Cipreste	652	em estudo
SÃO BERNARDO DO CAMPO	4.432	
Conjunto Ponto Alto	560	concluído
Conjunto Independência	420	paralisado
MCMV Alvarenga	130	a contratar
MCMV Divinéia Pantanal	208	a contratar
MCMV Silvina Audi	194	a contratar
Conjunto Monte Sião	900	a contratar
Conjunto Orquídeas	1.500	a contratar
Conjunto Sonia Maria	520	a contratar
DIADEMA	1.882	
Conjunto Yamagata**	220	obra em andamento
MCMV Caviúna	240	chamamento realizado
MCMV Piratininga	264	chamamento realizado
MCMV Rua do Mar	139	chamamento realizado
MCMV Afrânio Peixoto	180	chamamento realizado
PMCMV Santa Elizabeth	152	chamamento realizado
MCMV Jóquei	130	sem chamamento
MCMV Marilene/Vila Popular	450	sem chamamento
MCMV Gazuza	107	sem chamamento
EMPREENDIMENTO*	Nº de UH	estágio de execução
MAUÁ	1.192	
Mauá I	116	concluído
Mauá II	196	obra em andamento
MCMV Oratório	880	obra não iniciada
TOTAL GRANDE ABC	9.792	

* inclui apenas os empreendimentos onde serão reassentadas famílias que residem nos assentamentos com intervenção do PAC contratada. Portanto, difere das tabelas apresentadas no item 3.1.

** O Conjunto Yamagata conta com recursos do FDS e está incluído no PMCMV Entidades. Entretanto, 23 famílias, removidas no Núcleo Nova Conquista, serão reassentadas nesse conjunto.

Fonte: elaboração própria.

O total de recursos federais investidos no âmbito do PMCMV em operações vinculadas às urbanizações do PAC também é relevante na Região do Grande ABC. Os conjuntos habitacionais desse Programa já contratados na Região somam cerca de R\$194 milhões e estima-se que outros R\$396 milhões serão investidos na construção dos conjuntos em fase de contratação. A Tabela a seguir apresenta os valores totais de investimento, considerando também os recursos do PMCMV vinculado.

Tabela 3. 27 - Recursos contratados e previstos para urbanização dos assentamentos precários na Região do Grande ABC no âmbito do PAC e do PMCMV vinculado (em milhões de R\$).

Município	PAC	PAC + PMCMV contratado*	PAC + PMCMV contratado e em contratação* (**)
Santo André	349	457	542
São Bernardo do Campo	984	1.056	1.213
Diadema	185	187	281
Mauá	159	170	231
Total	1.677	1.870	2.267

* O número de UH não se refere necessariamente ao total de UH dos Conjuntos, mas ao total destinado às famílias removidas dos assentamentos urbanizados com recursos do PAC.

** para os casos onde não foi informado o valor médio das unidades habitacionais, adotou-se o valor do teto do PMCMV3 + subsídio do Programa Casa Paulista (Governo do Estado) por unidade que totalizou R\$106mil.

Fonte: elaboração própria.

A estimativa dos valores investidos para viabilizar essa produção habitacional apresenta limitações, pois o custo total das unidades construídas muitas vezes não consta nos documentos oficiais do PAC e do PMCMV e também não computa valores como a desapropriação ou doação de terrenos. Portanto, os valores considerados nessa análise podem estar subestimados.

Até junho de 2016, havia previsão de produção de 9.792 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV vinculado ao PAC. Dessas, 2.084 unidades já foram entregues (ou serão entregues até dezembro de 2016), 416 estão em fase de execução, 420 unidades fazem parte de um empreendimento que tem obra paralisada (Conjunto Independência em São Bernardo do Campo) e 6.872 unidades habitacionais encontram-se em conjuntos cujas obras não foram iniciadas até julho de 2016.

No âmbito dos Termos de Compromisso do PAC, prevê-se a construção de 8.505 unidades habitacionais. Além disso, outras 10.705 unidades foram ou serão construídas com recursos de outras fontes, sendo 9.453 (88%) construídas pela CDHU (6.565 UH para abrigar famílias removidas do

Complexo Jardim Santo André; 968, do Vila Ferreira; 20, do Alojamento José Fornari; e 1.900, do Jardim Oratório).

De acordo com informações municipais, para concluir as urbanizações, ainda é necessário captar recursos para viabilizar a produção de 2.259 novas habitações (Tabela 3.28).

Tabela 3. 28 - Produção habitacional para viabilizar as intervenções em favelas, no âmbito do PAC, na Região do Grande ABC.

ASSENTAMENTO PRECÁRIO		PRODUÇÃO HABITACIONAL				
nome	domicílios	PAC	PMCMV	outros recursos	sem recursos	TOTAL
SANTO ANDRÉ	19.704	1.831	2.286	6.565	1.700	12.382
Capuava Unida	315	315	-	-	-	315
Complexo Espírito Santo	1.743	330	808	-	-	1.138
Gamboá I	822	646	176	-	-	822
Graciliano Ramos	120	120	-	-	-	120
Complexo Jardim Irene	1.892	-	652	-	-	652
Complexo Jardim Santo André	9.098	380	-	6.565	-	6.945
Complexo Pedro Américo e Homero Thon	674	-	530	-	-	530
Sacadura Cabral	514	40	-	-	-	40
Complexo Santa Cristina	2.456	-	120	-	1.700	1.820
Complexo Cassaquera	2.070	-	-	-		
SÃO BERNARDO DO CAMPO	22.311	5.437	3.833	2.156	-	11.426
Sítio Bom Jesus	751	505	-	-	-	505
Alvarenga Peixoto	270	32	130	-	-	162
Jardim Ipê	797	797	-	-	-	797
Divineia Pantanal	762	338	208	-	-	546
Complexo Parque São Bernardo	3.097	714	-	-	-	714
Capelinha	826	218	-	-	-	218
Cocaia	74	6	-	-	-	6
Complexo Jardim Esmeralda	976	644	-	332	-	976
Favela da Naval	231	231	-	-	-	231
Complexo Jardim Lavínia	700	184	-	516	-	700
Colina	212	166	-	-	-	166
Complexo Saracantan - Colina	2.742	40	188	-	-	228
Núcleo KM 24,5 da Anchieta (Figueira)	67	-	67	-	-	67
Núcleo Casper Líbero	34	-	22	-	-	22
Complexo Silvina Audi	3.341	243	754	-	-	997
Complexo Silvina Oleoduto	772	532	-	240	-	772
Alojamento José Fornari	257	216	-	41	-	257
Alojamento/Assentamento Pedreira	97	38	-	59	-	97
Complexo do Areião	3.179	241	807	-	-	1.048
Núcleo Represa Alvarenga - Pony Club	706	-	706	-	-	706

ASSENTAMENTO PRECÁRIO		PRODUÇÃO HABITACIONAL				
nome	domicílios	PAC	PMCMV	outros recursos	sem recursos	TOTAL
Núcleo Cruzeiro do Sul	156	-	156	-	-	156
Núcleo Favela do Jardim Los Angeles	177	-	177	-	-	177
Núcleo Sitio dos Morros	64	-	64	-	-	64
Núcleo Represa Baraldi	36	-	36	-	-	36
Núcleo Simão Portela/favela	11	-	11	-	-	11
Núcleo Rio Acima 1	20	-	20	-	-	20
Núcleo Campo Vila Vitória	87	-	87	-	-	87
Núcleo Vila Skaff	159	-	159	-	-	159
Sônia Maria	241	-	241	-	-	241
Vila Ferreira	1.469	292	-	968	-	1.260
DIADEMA	11.843	851	1.419	84	89	2.443
Iguassu	129	73	-	-	-	73
Sítio Joaninha	520	-	156	-	77	233
Beira Rio	227	77	-	-	-	77
Inverno Verão	246	16	-	-	-	16
Yamberê	122	38	-	84	-	122
Gazuza	1.206	-	78	-	-	78
Nações	619	-	-	-	-	0
Complexo Piratininga	366	-	260	-	-	260
Rua do Mar/ Álvares Cabral/ Jardim Ruyce	297	-	136	-	-	136
União 1B	600	-	9	-	-	9
Complexo Jôquei-Carapeba	630	-	281	-	-	281
Jardim Marilene	1.996	-	242	-	-	242
Vila Popular	1.534	-	105	-	-	105
Naval	703	351	-	-	-	351
Núcleo Nova Conquista	2.300	143	23	-	12	178
Antônio Palombo	17	1	-	-	-	1
Pau do Café	152	152	-	-	-	152
Santa Elizabeth / Vila Operária	179	-	129	-	-	129
MAUÁ	12.825	180	1.085	1.900	470	3.635
Jardim Cerqueira Leite	824	-	239	-	-	239
Jardim Oratório	9.333	120	576	1.900	-	2.596
Chafick	2.668	60	270	-	470	800
TOTAL REGIÃO DO ABC	66.683	8.299	8.623	10.705	2.259	29.886

OBS: o número de unidades habitacionais não considera a reserva técnica e unidades habitacionais destinadas a famílias que não residem nos assentamentos precários analisados.

Fonte: elaboração própria.

Constata-se que, para consolidar os assentamentos que recebem intervenção no âmbito do PAC, é necessário remover parcela significativa dos moradores: 28.838 famílias, o equivalente a 43% do total de famílias residentes nesses assentamentos.

O percentual de consolidação, remanejamento e reassentamento previsto nas urbanizações que contam com recursos do PAC estão expostas na Tabela 3-29 a seguir¹³².

Tabela 3. 29 - PAC na Região do ABC: Previsão de Consolidação, remanejamento e reassentamento.

	Consolidação	Remanejamento	Reassentamento	Total de Unidades
Santo André	37%	19%	43%	19.704
São Bernardo do Campo	54%	26%	21%	22.311
Diadema	79%	12%	9%	11.843
Mauá	72%	8%	21%	12.825
Total	57%	18%	25%	66.683

Fonte: elaboração própria.

No Município de Santo André, apenas 37% dos domicílios serão consolidados. Observou-se que o elevado percentual de remoção praticado no Complexo Jardim Santo André (76% do total de remoção prevista) é o principal fator de elevação desse índice no município. Excluindo o referido complexo, a proporção sobe para 48% e o atendimento às famílias removidas passaria a ser apenas o reassentamento fora dos limites da área de intervenção, já que o remanejamento é previsto apenas no caso da urbanização do Complexo do Jardim Santo André nesse município¹³³.

Em Diadema, prevê-se a consolidação de 79% dos domicílios, a maior proporção dentre os quatro municípios. Entretanto, há indícios de que esse índice deveria ser menor para promover uma adequada requalificação urbana e das moradias. De acordo com servidores municipais, no caso de seis dos 25 assentamentos que recebem recursos do PAC (25% dos assentamentos), seria necessário requalificar as moradias e promover remoções não previstas para eliminar todas as situações de precariedade e insalubridade. A carência de terrenos livres para a construção de novas unidades, a alta densidade demográfica do município e dos assentamentos, assim como a limitada capacidade de

¹³² Esse percentual considera a soma de todas as unidades habitacionais contidas nos assentamentos com intervenção do PAC em cada município.

¹³³ Segundo Brasil (2010a, p.37), "Remanejamento é a construção de Unidades Habitacionais dentro do perímetro da favela ou loteamento precário que está sendo urbanizado, onde a população é mantida no mesmo local após o processo de urbanização. Reassentamento compreende a remoção para outro local, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis. Ambas as situações são tratadas como Realocação".

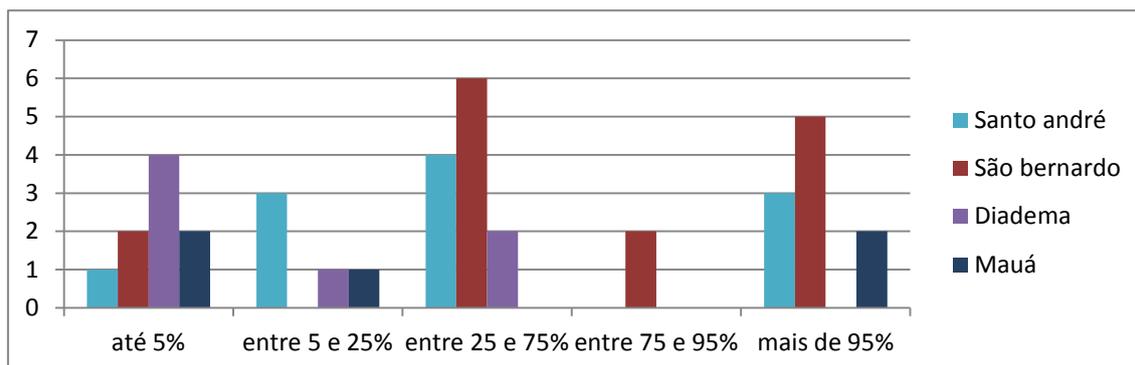
investimento, são fatores que explicam a definição do padrão de urbanização e do índice de remoção.

Estima-se que, em São Bernardo do Campo, 46% das famílias serão removidas, sendo que 26% serão atendidas com solução do tipo remanejamento, ou seja, serão reassentadas em novas habitações construídas dentro do perímetro do assentamento. Em Mauá, prevê-se a remoção de 29% das famílias, sendo que a solução do tipo remanejamento está prevista para 8% e o reassentamento, para 21%.

3.2.3 Execução do PAC na Região do Grande ABC¹³⁴

O resultado das intervenções previstas depende da conclusão das operações contratadas, portanto, verifica-se sua execução. O Gráfico 3.2 permite observar o percentual de execução dessas operações por município.

Gráfico 3. 2 - Execução dos Termos de Compromisso do PAC por município*.



* No gráfico, as faixas “não iniciados” e “até 5%” foram agregadas, assim como as faixas “entre 95 e 100%” e “concluídos”.

Fonte: elaboração própria.

¹³⁴ Trata-se da execução dos Termos de Compromisso do PAC (contratos de financiamento e repasse de recursos) e não execução dos contratos firmados com as construtoras.

Tabela 3. 30 - Execução dos Termos de Compromisso do PAC por município.

Faixa de Execução	Santo André	São Bernardo do Campo	Diadema	Mauá	TOTAL
não iniciados	1	1	1	2	5
até 5%	0	1	3	0	4
entre 5 e 25%	3	0	1	1	5
entre 25 e 75%	4	6	2	0	12
entre 75 e 95%	0	2	0	0	2
entre 95 e 100%	2	5	0	2	9
concluídos	1	0	0	0	1

Fonte: elaboração própria.

Das 38 operações contratadas, nove têm execução inferior a 5%, correspondendo a 24% de todas as operações para urbanização de favelas na Região do Grande ABC. Dessas, quatro (10%) ainda não foram iniciadas, tratando-se de operações¹³⁵ que destinam recursos para a urbanização dos seguintes complexos ou núcleos: Complexos Santa Cristina e Cassaquera, em Santo André; Complexo do Areião e Núcleo Sônia Maria, em São Bernardo do Campo; Núcleos Jardim Marilene e Vila Popular, em Diadema; e o Complexo do Chafick e Núcleo Cerqueira Leite, em Mauá.

Outras cinco operações, com execução inferior a 5%, foram contratadas há mais de 4 anos (2007, 2011 e 2012) englobando a urbanização dos seguintes assentamentos: Complexo Saracantan-Colina, em São Bernardo do Campo; dois assentamentos em Diadema (Nações e Rua do Mar-Álvares Cabral-Jardim Ruyce); 13 núcleos, também em Diadema, (Caborje, Cação-Calango-Cachote, Camarão, Camarupim, Cangati, Carapeba, Carapicu, Jóquei, Loteamento Iguaçu e Sítio Joaninha); e o Núcleo Cerqueira Leite¹³⁶ em Mauá.

No Gráfico 3.2, nota-se ainda que a maioria das operações (12 delas) encontra-se na faixa de execução “entre 25 e 75%”.

Das dez operações que se encontram na faixa de execução “mais que 95%”, apenas uma, o Complexo Jardim Santo André, foi concluída. Entretanto, todas as obras contratadas no âmbito dessas operações foram concluídas. A necessidade de complementação de serviços como “trabalho social” e “regularização fundiária” é o que enquadra as outras nove operações como “não concluídas”.

¹³⁵ Essas operações foram contratadas em 2013.

¹³⁶ Segundo informações dos gestores da urbanização do Cerqueira Leite, já foram iniciadas remoções e demolições na área, usando recursos municipais.

Há assentamentos que serão urbanizados integralmente com a conclusão de alguns desses Termos de Compromisso, outros não. No caso do Jardim Oratório e dos seis casos citados em Diadema (onde seria necessário realizar remoções e requalificações habitacionais não previstas), sabe-se que a urbanização não será adequadamente concluída. No caso do núcleo Chafick, em Mauá, o recurso disponível será suficiente para urbanizar apenas dois setores do assentamento, onde moram 1.779 famílias, 23% do total de famílias residentes no Complexo Chafick/Macuco.

Segundo informações municipais, também não é possível prever se os recursos disponíveis serão suficientes para finalizar a urbanização integral dos seguintes assentamentos: Núcleo Santa Elizabete/Vila Operária em Diadema e Complexos Santa Cristina e Cassaquera em Santo André.

Tabela 3. 31 - Assentamentos com intervenção do PAC na Região do Grande ABC – famílias cadastradas e solução habitacional prevista para a demanda.

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias	
SANTO ANDRÉ	Núcleo Capuava Unida	315	CH Alzira Franco II	315
	Complexo Espírito Santo (Núcleos Espírito Santo I e Espírito Santo II)	1.743	Consolidadas	605
			CH Jorge Beretta	150
			CH Itatiaia	84
			CH Catiguá	96
			MCMV Guaratinguetá	808
	Núcleo Gamboa I	822	CH Alzira Franco II	470
			CH Procópio Ferreira	136
			CH Prestes Maia	40
			MCMV Alemanha I	44
			MCMV Alemanha II	132
	Núcleo Graciliano Ramos	120	CH Graciliano Ramos	120
	Complexo Jardim Irene (Jardim Irene II, III, IV e V)	1.892	Consolidadas	1.240
			MCMV Cipreste	652
	Complexo Jardim Santo André (Núcleos Toledanas, Lamartine, Missionários, Campineiros, Cruzado e Dominicanos)	9.098	Consolidadas	2.153
CH Santo André G			194	
CH Santo André A20/A37			26	
CH Santo André G2			22	
CH Santo André A26/A27/A28			138	
outros conjuntos CDHU			6.565	
Complexo Pedro Américo (Núcleos Pedro Américo e Homero Thon)	674	Consolidadas	144	
		MCMV Juquiá	132	
		MCMV Londrina	220	
		MCMV Guaratinguetá	72	
		MCMV Homero Thon I	106	
Núcleo Sacadura Cabral	514	Consolidadas		

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias	
SÃO BERNARDO DO CAMPO				474
			CH Prestes Maia	40
	Complexo Santa Cristina (Núcleo Santa Cristina I, Santa Cristina II, Santa Cristina III, Jd. São Bernardo, Vila Esperança, Maurício de Medeiros e André Magini)	2.456	MCMV Olarias	120
			Estimativa de consolidação (Complexo Sta. Cristina + Cassaquera)	2.706
	Complexo Cassaquera (Condomínio Maracanã, Núcleos Cunha Correa, Esfinge, Gregório de Matos, Hércules, Lamartine, Laplace, Leviatan, Nautilus, Pio XII, Sítio Cassaquera, Titan e Cila Alegre).	2.070	Falta captação de recursos para realocação (Complexo Sta. Cristina + Cassaquera)	1.700
			Consolidadas	246
	Núcleo Sítio Bom Jesus	751	CHs Sítio Bom Jesus (quadra 1, 2 e BCD)	344
			CH Três Marias	161
			Consolidadas	108
	Núcleo Alvarenga Peixoto	270	CH Três Marias	32
		MCMV Alvarenga	130	
Núcleo Jardim Ipê	797	CH Três Marias	797	
		Consolidadas	216	
Núcleo Divinéia Pantanal	762	Conjuntos dentro do assentamento	196	
		CH Três Marias	142	
		MCMV Divinéia Pantanal	208	
Complexo Parque São Bernardo (Núcleos Parque São Bernardo, Alto da Bela Vista, Novo Parque e Alojamento Cora-Coralina)	3.097	Consolidadas	2.383	
		Conjuntos dentro do assentamento	656	
		Lotes Urbanizados dentro do assentamento	58	
		Consolidadas	608	
Núcleo Capelinha	826	CH Capelinha	172	
		CH Cocaia	46	
Núcleo Cocaia	74	Consolidadas	68	
		CH Cocaia	6	
Complexo Jardim Esmeralda	976	CH Jd. Esmeralda - 1a etapa		

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias	
	(Favela Jd. Esmeralda, Conjunto Jd. Esmeralda 1a Etapa. Alojamento do Corintinhas e Alojamento Cooperativa)		332	
			CH Jd. Esmeralda - 2a etapa	564
			CH Três Marias	80
	Núcleo Favela da Naval	231	CH Silvina Naval 231	
	Complexo Jardim Lavinia (Favela Lavinia e Conjunto Jd. Lavinia 1a Etapa)	700	CH Jd. Lavinia - 1a etapa	516
			CH Jd. Lavinia - 2a etapa	184
	Núcleo Jardim Colina	212	Consolidadas	46
			CH Jd. Colina	104
			CH Silvina Naval	62
	Complexo Saracantan - Colina (Núcleos Vila Canarinho, Rua dos Vianas, Novo Parque, Vila Feliz, Vanguarda, Ilha Luis Pequini e Núcleo da Vila Amazonas)	2.742	Consolidadas	2.514
			CH Saracantan	40
			MCMV Independência	188
	Núcleo KM 24,5 da Anchieta (Figueira)	67	MCMV Independência 67	
	Núcleo Casper Líbero	34	Consolidadas	12
			MCMV Independência	22
	Complexo Silvina Audi (Núcleos Silvina Audi, Bananal e Gaspar de Souza)	3.341	Consolidadas	2.344
			CH Silvina Audi	192
			Lotes Urbanizados dentro do assentamento	51
			MCMV Ponto Alto	560
			MCMV Audi (3 prédios)	194
	Complexo Silvina Oleoduto (Favela do Oleoduto, Alojamento Léo Comissari, Conjunto Silvina Oleoduto 1a fase)	772	CH Silvina Oleoduto - 1a etapa	240
			CH Silvina Oleoduto - 2a etapa	532
	Alojamento José Fornari	257	CH Vila Esperança - 1a Etapa	21
			CH Silvina Naval	173
			CH Três Marias	4
			CH Vila Esperança - 2a Etapa	39
			CDHU Cooperativa	

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias	
DIADEMA				20
	Alojamento/Assentamento Pedreira	97	CH Vila Esperança - 1a Etapa	59
			CH Vila Esperança - 2a Etapa	29
			CH Silvina Naval	9
	Complexo do Areião (Núcleos Areião, Sabesp, Vila dos Estudantes e Monte Sião)	3.179	Consolidadas	2.131
			Conjuntos dentro do assentamento	241
			MCMV Monte Sião	807
	Núcleo Represa Alvarenga - Poney Club	706	MCMV Orquídeas	706
	Núcleo Cruzeiro do Sul	156	MCMV Orquídeas	156
	Núcleo Favela do Jardim Los Angeles	177	MCMV Orquídeas	177
	Núcleo Sitio dos Morros	64	MCMV Orquídeas	64
	Núcleo Represa Baraldi	36	MCMV Orquídeas	36
	Núcleo Simão Portela/favela	11	MCMV Orquídeas	11
	Núcleo Rio Acima 1	20	MCMV Orquídeas	20
	Núcleo Campo Vila Vitória	87	MCMV Sônia Maria	87
	Núcleo Vila Skaff	159	MCMV Sônia Maria	159
	Núcleo Sônia Maria	241	MCMV Sônia Maria	241
	Núcleo Vila Ferreira	1.469	Consolidadas	209
			CH SBC F5 - Etapas A e B	292
outros conjuntos CDHU			968	
Loteamento Iguassú	129	Consolidadas	56	
		CH Iguassú	73	
Loteamento Sítio Joanhina	520	Consolidadas	287	
		MCMV Caviúna	156	
		Falta captação de recursos para realocação	77	
Núcleo Beira Rio	227	Consolidadas	113	
		CH Beira Rio		

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias	
				77
			Outros conjuntos CDHU (K1 e K2)	37
	Núcleo Inverno Verão	246	Consolidadas	230
			Embriões dentro do assentamento	16
	Núcleo Yamberê	122	CH Yamberê	38
			Outros conjuntos PSH e Morar Melhor	84
	Núcleo Gazuza	1.206	Consolidadas	1.128
			MCMV Gazuza	78
	Núcleo Nações	619	Consolidadas	619
	Complexo Piratininga (Piratininga I e Piratininga II)	366	Consolidadas	106
			MCMV Piratininga	260
	Núcleo Rua do Mar/ Álvares Cabral/ Jd. Ruyce	297	Consolidadas	161
			MCMV Rua do Mar	136
	Núcleo União 1B	600	Consolidadas	591
			MCMV Gazuza	9
	Complexo Jóquei-Carapeba (Núcleos Caborje, Cação/Calango/Cachalote, Camarão, Camarupim, Cangati, Carapeba, Carapicú, Jóquei)	630	Consolidadas	349
			MCMV Afrânio Peixoto	161
			MCMV Jóquei	120
	Núcleo Jardim Marilene	1.996	Consolidadas	1.754
			MCMV Jardim Marilene/Vila Popular	242
	Núcleo Vila Popular	1.534	Consolidadas	1.429
			MCMV Jardim Marilene/Vila Popular	105
	Núcleo Naval	703	Consolidadas	352
			CH Serraria I	204
			CH Piraporinha II	130
			Embriões dentro do assentamento	17
	Núcleo Nova Conquista	2.300	Consolidadas	2.122
			CH Nova Conquista	83

	Nome do Assentamento	Nº de Famílias	destino das famílias		
			CH Piraporinha I	60	
			MCMV Yamagata	23	
			Falta captação de recursos para realocação	12	
	Núcleo Antonio Palombo	17	Consolidadas	16	
			Unidade Antonio Palombo	1	
	Núcleo Pau do Café	152	CH Pau do Café	152	
	Núcleo Santa Elizabeth / Vila Operária	179	Consolidadas	50	
			MCMV Santa Elizabeth	129	
	MAUÁ	Núcleo Jardim Cerqueira Leite	824	Consolidadas	585
				MCMV Mauá I	116
MCMV Mauá II				123	
Núcleo Jardim Oratório		9.333	Consolidadas	6.737	
			CH 250/251	120	
			MCMV Oratório	576	
			outros conjuntos CDHU	1.900	
Núcleo Chafick		2.668	Consolidadas	1.868	
			Casas sobrepostas	60	
			MCMV Oratório	240	
	MCMV Mauá II		30		
	Falta captação de recursos para realocação		470		

Fonte: elaboração própria.

3.3 Regularização Fundiária

Além da urbanização de assentamentos precários, os municípios da Região do Grande ABC também se destacam por serem pioneiros na área de regularização de favelas. Diadema estabeleceu, na década de 80, legislação urbanística específica para reconhecer a posse da terra e promover a

urbanização das favelas. Na década de 90, os Municípios de Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo iniciaram ações de regularização fundiária de interesse social¹³⁷.

Em que pese os avanços relacionados com a instituição de um arcabouço jurídico institucional municipal voltado para realizar essa ação, são limitados os resultados alcançados na Região. Contudo, essa situação regional não se difere do que se verifica no âmbito nacional. A regularização fundiária entrou para a agenda governamental, mas os avanços, em termos de regularizações de fato concluídas, ainda são pequenos frente à grande demanda. Ao mesmo tempo, verifica-se que a política de regularização fundiária está em desenvolvimento na maioria dos municípios da Região do Grande ABC, os quais apresentam processos em diferentes estágios de andamento. Assim, a irregularidade fundiária mantém-se como um componente qualitativo do déficit habitacional a ser enfrentado.

Nesta Seção, apresenta-se um balanço das ações de regularização fundiária na Região do Grande ABC com o objetivo de identificar o déficit e o estágio dos processos de regularização fundiária realizados nos municípios, formando, assim, o quadro regional. Para tanto, foram levantadas informações referentes ao conjunto de assentamentos consolidados (e regularizados) e os assentamentos consolidáveis e que devem ser regularizados junto aos sete municípios. As informações foram atualizadas até o mês de julho de 2016.

Cabe mencionar a dificuldade encontrada na obtenção dos dados sobre regularização fundiária. Muitos municípios não possuíam as informações sobre cada procedimento de forma centralizada, pois em vários deles o processo de regularização passa por diferentes departamentos ou secretarias. As informações demandadas pela pesquisa tornaram necessária a sistematização de informações que, muitas vezes, se encontravam dispersas. Além disso, assim como para as demais informações deste Diagnóstico (produto do presente Relatório), há diferenças de qualidade dos dados fornecidos pelos municípios. O que se apresenta nesta Seção é produto de um processo de pesquisa que pode ser detalhado e refinado em ações posteriores, constituindo uma base inicial de informações que pode servir para futuros acompanhamentos e monitoramentos dos procedimentos de regularização fundiária em cada município e na Região como um todo.

Nas últimas décadas, para garantir o direito à moradia adequada, a política nacional conceituou a regularização fundiária de interesse social de modo a abranger suas diferentes dimensões que se

¹³⁷ Sobre regularização de favelas no Município de Santo André, ver Denaldi e Dias (2003); Santos (2009) e Affonso (2013). Sobre regularização no Município de Diadema, ver Lobo Júnior (2014).

articulam, ou seja, a dimensão urbanística e ambiental (que demanda projetos), social (participação) e jurídica (regularização da base imobiliária, registro do parcelamento, titulação). Contudo, para que essas dimensões sejam alcançadas, a realização das medidas práticas correspondentes nem sempre precisam acontecer simultaneamente, pois a realidade dos assentamentos urbanos que apresentam irregularidades pode variar bastante, assim como variam o grau de precariedade e complexidade existente. Há casos de assentamentos urbanizados e consolidados que demandam medidas jurídicas quanto à propriedade do imóvel, ao passo que, em outros casos, é necessária a realização de obras de urbanização para que a regularização seja possível.

Seguindo a diretriz da política nacional de regularização fundiária, entende-se como **regularizados** ou **concluídos**, aqueles assentamentos cujo processo conduziu à aquisição do domínio ou posse da terra, ou seja, o parcelamento do solo foi legalizado por meio da aprovação municipal e registro cartorial de forma que as famílias podem obter os títulos de posse ou propriedade¹³⁸, garantindo, assim, a efetivação da regularização da posse e da propriedade. Em áreas públicas ou de demarcação urbanística, o processo é considerado concluído quando conduziu à aquisição do domínio ou posse da terra. Em áreas particulares, é considerado concluído quando o parcelamento do solo foi legalizado por meio da aprovação municipal e com registro cartorial, gerando a individualização das matrículas dos lotes.

3.3.1 Resultados alcançados

Considerando a classificação de assentamentos precários adotadas neste Diagnóstico, as Tipologias T1, T2 e T3 compõem o déficit por regularização fundiária dos seguintes municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André e São Bernardo do Campo¹³⁹. Além dos assentamentos precários (favelas ou loteamentos) que apresentam irregularidade fundiária e/ou urbanística e ambiental, também fazem parte do diagnóstico os conjuntos habitacionais irregulares, classificados como T1. No caso dos conjuntos habitacionais, a irregularidade caracteriza-se pela inexistência da instituição do condomínio para individualização das matrículas imobiliárias e titulação dos beneficiários (para isso, pressupõe o “Habite-se” do condomínio).

¹³⁸ Trata-se da aquisição do domínio ou posse da terra, por meio de alienação ou de concessão, onerosa ou gratuita, ou ainda usucapião coletiva.

¹³⁹ O município de São Caetano do Sul não apresentou informações sobre regularização fundiária de interesse social. O município de Rio Grande da Serra foi considerado no déficit total de regularização fundiária, porém, não respondeu ao questionário da pesquisa justificando que não desempenha ações de regularização fundiária.

Para a Região do Grande ABC, trata-se de um conjunto de 707 assentamentos, que contém 183.755 domicílios, sendo que desses, 331 assentamentos foram classificados como T1 (assentamentos irregulares ocupados majoritariamente por famílias de baixa renda na origem, consolidados, cuja inadequação é apenas a irregularidade fundiária; e conjuntos habitacionais irregulares); 196, como T2 (assentamentos precários e irregulares que demandam obras de infraestrutura, podendo necessitar de alguma remoção); 180, como T3 (assentamentos precários e irregulares consolidáveis, que demandam obras complexas de urbanização e/ou percentual elevado de remoção).

Vale destacar que nem todos os domicílios localizados em assentamentos precários classificados como T2 e T3 são consolidáveis, posto que se sabe que soluções de remoção, remanejamento e reassentamento são necessárias em obras de urbanização. Para estimar de forma mais precisa o déficit em número de domicílios de regularização fundiária de assentamentos precários T2 e T3, foi considerado o número de domicílios descontando os percentuais de remoção já executados indicados por cada município, conforme explicado na Seção 1.

Tabela 3. 32 - Déficit total de regularização fundiária (com conjuntos habitacionais irregulares), por número de assentamentos e tipologias.

Municípios	Déficit total de regularização fundiária			
	T1	T2	T3	TOTAL
Diadema	170 (77,3%)	17 (7,7%)	33 (15,0%)	220 (100%)
Mauá	22 (21,2%)	61 (58,7%)	21 (20,2%)	104 (100%)
Ribeirão Pires	6 (21,4%)	16 (57,1%)	6 (21,4%)	28 (100%)
Rio Grande da Serra	S/l (S/l)	2 (66,7%)	1 (33,3%)	3 (100%)
Santo André	69 (52,7%)	19 (14,5%)	43 (32,8%)	131 (100%)
São Bernardo do Campo	64 (44,1%)	81 (55,9%)	76 (52,4%)	145 (100%)
Região do Grande ABC	331 (46,8%)	196 (27,7%)	180 (25,5%)	707 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Na Tabela a seguir, além de demonstrar o déficit de regularização fundiária com número de domicílios, buscou-se evidenciar duas situações distintas em relação ao tratamento do déficit. O universo de assentamentos em T1 (46,8% do total de assentamentos precários, ou seja, 46.877

domicílios) corresponde aos assentamentos que não demandam obras de urbanização (simples ou complexas) para que a regularização seja implementada, mas requerem a realização de procedimentos que envolvem participação social e produção dos documentos necessários (principalmente: elaboração de documentação, acompanhamento jurídico e despesas cartoriais). Portanto, é uma modalidade cujo custo para a regularização é mais baixo se comparado às outras tipologias. Já as Tipologias T2 e T3 abrangem os assentamentos precários para os quais é necessária a realização de obras e, normalmente, a regularização fundiária é iniciada após a urbanização. Do total do déficit de regularização, 53,2% dos assentamentos precários (136.878 domicílios) correspondem a essa demanda, o que implica na necessidade de maiores montantes de recursos para que todo o processo seja realizado.

Tabela 3. 33 - Déficit total de regularização fundiária (com conjuntos habitacionais irregulares), número de assentamentos e número de domicílios, por tipologias

Municípios	Déficit total de regularização				TOTAL	
	T1	Domicílios	T2+T3	Domicílios	AP	Domicílios
Diadema	170 (77,3%)	13.794 (54,3%)	50 (22,7%)	11.627 (45,7%)	220 (100%)	25.421 (100%)
Mauá	22 (21,2%)	1.043 (3,9%)	82 (78,8%)	25.459 (96,1%)	104 (100%)	26.502 (100%)
Ribeirão Pires	6 (21,4%)	719 (21,7%)	22 (78,6%)	2.595 (78,3%)	28 (100%)	3.314 (100%)
Rio Grande da Serra	S/I (S/I)	S/I (S/I)	3 (100%)	1.309 (100%)	3 (100%)	1.309 (100%)
Santo André	69 (52,7%)	11.648 (31,6%)	62 (47,3%)	25.189 (68,4%)	131 (100%)	36.837 (100%)
São Bernardo do Campo	64 (29,0%)	19.673 (21,8%)	157 (71,0%)	70.699 (78,2%)	221 (100%)	90.372 (100%)
Região do Grande ABC	331 (46,8%)	46.877 (25,5%)	376 (53,2%)	136.878 (74,5%)	707 (100%)	183.755 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Ainda em relação ao universo do que foi considerado como déficit de regularização, é importante mencionar que a Tipologia T4 (remoção total do assentamento) também pode fazer parte da demanda por regularização fundiária. Porém, sua mensuração é mais difícil, pois depende da solução que será adotada para cada caso, ou seja, o reassentamento em conjunto habitacional em localização distinta, reassentamento no mesmo local. Também depende da situação de regularidade fundiária do imóvel ou terreno que receberá as famílias removidas. Essas informações não estavam disponíveis com o mesmo grau de detalhamento para todos os municípios, além de haver casos em

que os projetos ainda estão em fase de definição. Por isso, a pesquisa optou por trabalhar com os assentamentos T1, T2 e T3 sem incluir a tipologia T4 no déficit de regularização fundiária. A título de referência, para a Região do Grande ABC, há 81 assentamentos classificados como T4, que somam 6.439 domicílios.

A Tipologia T5 reúne assentamentos urbanizados e regularizados, portanto, não compõem o déficit de regularização. Eles são aqui mencionados enquanto referência para mostrar o histórico do que já foi regularizado na Região do Grande ABC.

Do total de 754 assentamentos precários e conjuntos habitacionais irregulares da Região do Grande ABC (T1, T2, T3 e T5), apenas 47 estão regularizados (T5), o que corresponde a 6,2% do total, como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 3. 34 - Total de assentamentos precários (com conjuntos habitacionais irregulares) e situação dos processos de regularização.

Municípios	Total de Assentamentos		Situação da Regularização				
	nº de assentamentos (T1+T2+T3+T5)	nº de domicílios (T1+T2+T3+T5)	Concluída (T5)	Iniciada (T1+T2+T3)	Não iniciada (T1+T2+T3)	Sem informação (T1+T2+T3)	Em andamento atualmente (T1+T2+T3)
Diadema*	223	25.421	3	213*	6	1	32
Mauá	108	27.063	4	51	52	1	46
Ribeirão Pires	28	3.314	0	13	14	1	7
Rio Grande da Serra	3	1.309	0	0	3	0	0
Santo André	142	38.131	11	120	10	1	86
São Bernardo do Campo	250	95.704	29	113	108	0	80
Região do Grande ABC	754	190.942	47	510	193	4	251
	100%	100%	6,2%	67,6%	25,6%	0,5%	

* O Município de Diadema, com exceção dos conjuntos habitacionais irregulares, informou que todos os assentamentos precários iniciaram o processo de regularização, pois foi efetuado um sobrevoo com o intuito de identificar a situação fática dos Núcleos Habitacionais, possibilitando o diagnóstico fundiário, bem como definir, na sequência, a estratégia de regularização e os respectivos instrumentos jurídicos a serem utilizados.

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Os demais 93,8% dos assentamentos e conjuntos habitacionais apresentam situações distintas em relação ao processo de regularização: 510 deram início ao procedimento e 193 não iniciaram e para 4, do total de 754 assentamentos, não há informação a esse respeito. Foram considerados iniciados os casos em que a Prefeitura elaborou, em qualquer data, um documento para começar os

procedimentos necessários, tais como: diagnóstico fundiário, levantamento planialtimétrico cadastral, cadastramento de famílias ou outros similares. Os assentamentos que não foram objeto da atuação municipal para a regularização fundiária, até junho de 2016, são considerados “não iniciados”.

Contudo, ao identificar os processos que estão “em andamento atualmente”, ou seja, até julho de 2016, percebeu-se um menor número de casos em relação aos já iniciados, o que decorre do fato de que nem todo o procedimento que começou em algum momento anterior teve continuidade e está em tramitação no presente. Assim, na Tabela acima, classificou-se como “em andamento atualmente” aqueles assentamentos que possuem desde algum tipo de documentação para iniciar o processo de regularização, até os casos em que o processo avançou, passando por alguma das etapas posteriores da regularização fundiária.

Observa-se que a cobertura dos programas municipais de regularização é significativa, uma vez que, excluindo-se os casos T5 já regularizados (o que resulta em 707 assentamentos e conjuntos habitacionais irregulares), os 251 casos “em andamento atualmente” representam 36% do déficit de regularização. Por outro lado, o percentual de assentamentos e domicílios regularizados indica que ainda são pouco expressivos os resultados regionais alcançados. Ademais, o número de assentamentos para os quais o processo não foi iniciado também é bastante expressivo, ou seja, 190 assentamentos (41.494 domicílios).

Tabela 3. 35 - Situação da regularização para as tipologias T1, T2 e T3, em número de assentamentos e domicílios (com conjuntos habitacionais irregulares).

Municípios	Situação da Regularização (T1+T2+T3)					
		Iniciada	Não iniciada	Sem informação	Nº total assentamentos	Total de domicílios
Diadema	assentamentos	213	6	1	220	---
	domicílios	24.674	687	60	---	25.421
Mauá	assentamentos	51	52	1	104	---
	domicílios	21.284	5.215	3	---	26.502
Ribeirão Pires	assentamentos	13	14	1	28	---
	domicílios	1.403	1.890	21	---	3.314
Rio Grande da Serra	assentamentos	0	0	3	3	---
	domicílios	0	0	1.309	1.309	1.309
Santo André	assentamentos	120	10	1	131	---
	domicílios	25.077	505	11.255	---	36.837
São Bernardo do Campo	assentamentos	113	108	0	221	---
	domicílios	57.175	33.197	0	---	90.372
Região do Grande ABC	assentamentos	510	190	7	707	---
	domicílios	129.613	41.494	12.648	---	183.755

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Ao analisar os assentamentos precários (excluindo-se os conjuntos habitacionais irregulares), cujos processos estão em andamento atualmente, por tipologia, nota-se que há 133 casos de T1 e 92 casos de T2 e T3. Portanto, fica claro que a atuação dos municípios tem se concentrado na Tipologia T1, ou seja, nas situações que não dependem de realização de obras de urbanização simples ou complexa, para que a regularização fundiária seja empreendida. Contudo, a situação inverte-se ao analisar os assentamentos que compõem o déficit de regularização (ou seja, os iniciados somados aos não iniciados), por tipologias, totalizando 665 assentamentos. Nesse caso, destaca-se a demanda maior por situações que dependem de obras de urbanização, ou seja, há 367 assentamentos nas Tipologias T2 e T3 (55,2% do total), enquanto que há 298 na Tipologia T1 (44,8% do total), como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 3. 36 - Comparação entre os processos de regularização “em andamento atualmente” e o déficit de regularização (“iniciadas + não iniciadas”), por tipologia e número de assentamentos (sem conjuntos habitacionais irregulares).

Municípios	Regularização em andamento atualmente			Déficit regularização (iniciada + não iniciada)		
	T1	T2+T3	TOTAL	T1	T2+T3	TOTAL
Diadema	21 (80,8%)	5 (19,2%)	26 (100%)	157 (75,8%)	50 (24,2%)	207 (100%)
Mauá	21 (84,0%)	25 (54,3%)	46 (100%)	21 (21,0%)	79 (79,0%)	100 (100%)
Ribeirão Pires	0 (0,00%)	7 (100%)	7 (100%)	6 (22,2%)	21 (77,8%)	27 (100%)
Santo André	53 (69,7%)	23 (30,3%)	76 (100%)	59 (49,2%)	61 (50,8%)	120 (100%)
São Bernardo do Campo	38 (54,3%)	32 (45,7%)	70 (100%)	55 (26,1%)	156 (73,9%)	211 (100%)
Região do Grande ABC	133 (59,1%)	92 (40,9%)	225 (100%)	298 (44,8%)	367 (55,2%)	665 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Assentamentos precários com processo de regularização em andamento

No intuito de compreender, com mais detalhes, em que momento do processo de regularização os casos “em andamento atualmente” estão, aprofundou-se a análise dos dados para o conjunto de assentamentos precários, que representam a maior parte do déficit. Por isso, a sistematização não incluiu os conjuntos habitacionais irregulares, também porque esses requerem procedimentos específicos e diferenciados de regularização. Assim, o universo dos assentamentos “em andamento atualmente” é de 225.

Os estágios do processo de regularização “em andamento” dos assentamentos precários são muito distintos e para diferenciá-los foram definidos três momentos:

- **Estágio Inicial:** quando foi realizado, para o assentamento, um levantamento de dados e informações sistematizadas **com intuito de promover a regularização fundiária** (pode ser: (i) diagnóstico fundiário; (ii) levantamento planialtimétrico cadastral ou outro documento técnico similar; (iii) cadastro das famílias).

- **Estágio Intermediário:** quando o plano de regularização fundiária foi aprovado no âmbito municipal. A pesquisa denominou **plano de regularização** fundiária o que normalmente é chamado pelas prefeituras como projeto de regularização. Entende-se o projeto de regularização de interesse social nos termos do que foi estabelecido no Art. 51 da Lei Federal nº 11.977/2009¹⁴⁰.
- **Estágio Avançado:** se foi dada entrada em Cartório do processo de regularização do assentamento. Também foram considerados avançados os casos em que o projeto de regularização precisa de licenciamento ambiental estadual (a cargo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB) e para os quais há emissão de licença ambiental, independentemente da etapa (Licença Prévia – LP, Licença de Instalação - LI, Licença de Operação – LO). Isso se justifica porque o procedimento para o licenciamento ambiental estadual, particularmente em área de proteção e recuperação dos mananciais, contém diversas exigências a serem cumpridas pelo município, o que configura um estágio avançado do processo.

Importante ressaltar que, para evitar dupla contagem, cada assentamento precário foi considerado somente em um dos estágios do processo. O resultado desse levantamento é apresentado na Tabela 3.37, a seguir. Na Região do Grande ABC, a maior parte dos casos – 129 assentamentos (12.932 domicílios) –, está em estágio inicial do processo de regularização fundiária; 28 assentamentos (12.323 domicílios), em estágio intermediário e 68 assentamentos (29.938 domicílios), em estágio avançado, totalizando 225 assentamentos em andamento (75.960 domicílios).

¹⁴⁰ Art. 51 O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do Art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424/2011) V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. § 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia. § 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. § 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Tabela 3. 37 - Detalhamento dos estágios da regularização fundiária em andamento atualmente (sem conjuntos habitacionais).

Municípios	Estágio Inicial		Estágio Intermediário		Estágio Avançado		Total em andamento	
	nº de assent.	nº de domicílios	nº de assent.	nº de domicílios	nº de assent.	nº de domicílios	nº de assent.	nº de domicílios
Diadema	4 (15,4%)	965 (26,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	22 (84,6%)	2.753 (74,5%)	26 (100%)	3.718 (100%)
Mauá	38 (82,1%)	4.842 (23,5%)	3 (6,2%)	199 (1,0%)	5 (10,9%)	15.879 (75,9%)	46 (100%)	20.920 (100%)
Ribeirão Pires	7 (100%)	768 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	7 (100%)	768 (100%)
Santo André	54 (71,1%)	14.192 (83,3%)	3 (3,9%)	1.236 (7,3%)	19 (25,0%)	1.611 (9,5%)	76 (100%)	17.039 (100%)
São Bernardo do Campo	26 (37,1%)	12.932 (38,6%)	22 (31,4%)	10.888 (32,5%)	22 (31,4%)	9.695 (28,9%)	70 (100%)	33.515 (100%)
Região do Grande ABC	129 (57,3%)	33.699 (44,4%)	28 (12,4%)	12.323 (16,2%)	68 (30,2%)	29.938 (39,4%)	225 (100%)	75.960 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Quando os estágios do processo são analisados em relação às tipologias, nota-se que nos estágios inicial e intermediário não há diferença significativa no número de assentamentos entre as tipologias T1 e T2, T3. Já no estágio avançado, há um número maior de T1, o que corrobora a percepção de que as prefeituras que mais atuam na regularização fundiária, realizaram mais procedimentos nos casos que não envolvem obras de urbanização. Isso é coerente com o fato de que as situações que não dependem de obras podem ser resolvidas com maior celeridade e menores recursos, enfocando principalmente a regularização fundiária.

Tabela 3. 38 - Estágios da regularização fundiária em andamento na Região do Grande ABC, por tipologia.

Municípios		Estágio Inicial		Estágio Intermediário		Estágio Avançado		Total
		T1	T2+T3	T1	T2+T3	T1	T2+T3	
Diadema	assentamentos	3	1	0	0	18	4	26
	domicílios	896	69	0	0	1.313	1.440	3.718
Mauá	assentamentos	19	19	0	3	0	5	46
	domicílios	984	3.858	0	199	0	15.879	20.920
Ribeirão Pires	assentamentos	0	7	0	0	0	0	7
	domicílios	0	768	0	0	0	0	768
Santo André	assentamentos	32	22	3	0	18	1	76
	domicílios	5.783	8.409	1.236	0	1.386	225	17.039
São Bernardo do Campo	assentamentos	16	10	9	13	13	9	70
	domicílios	4.847	8.085	2.168	8.720	6.005	3.690	33.515
Região do Grande ABC	assentamentos	70	59	12	16	49	19	225
	domicílios	12.510	21.189	3.404	8.919	8.704	21.234	75.960

* Assentamentos precários;

** domicílios

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Regularização de assentamentos localizados em áreas ambientalmente protegidas.

Uma especificidade da Região é que grande parte do território está legalmente protegida pela Lei Estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais¹⁴¹. Considerando as Tipologias T1, T2, T3, T4 e T5, há 267 assentamentos de interesse social localizados em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), o que representa 35% do total de assentamentos de interesse social. A tipologia T2 é a que apresenta maior quantidade de assentamentos (95 assentamentos, 36% do total em APRM), seguida da Tipologia T1 (24%) e T3 (22%).

Considerando somente as tipologias que definem o déficit de regularização, ou seja, T1, T2 e T3, o total é de 219 assentamentos precários e conjuntos habitacionais irregulares, que representam 31% do total de assentamentos precários (707 assentamentos).

As Tabelas a seguir expressam essas dimensões, em número de assentamentos e em número de domicílios. Destaca-se a grande quantidade de assentamentos e domicílios nas tipologias T2 (95

¹⁴¹ Leis nº 898, de 18 de dezembro de 1975, e nº 1.172, de 17 de novembro de 1976; Lei nº 9866 de 28 de novembro de 1997 e leis específicas posteriores.

assentamentos e 25.066 domicílios) e T3 (60 assentamentos e 20.238 domicílios), que demandam obras de urbanização, situados em APRM.

Tabela 3. 39 - Assentamentos em Área de Proteção e Recuperação de Manancial, por tipologias e número de domicílios (com conjuntos habitacionais irregulares). Porcentagem de assentamentos precários em relação ao total em APRM.

Municípios	Assentamentos em APRM											
	T1	Domicílios	T2	Domicílios	T3	Domicílios	T4	Domicílios	T5	Domicílios	Total	Domicílios
Diadema	24 59%	967 26%	7 17%	1.430 39%	6 15%	1.137 31%	4 10%	180 5%	0 0%	0 0%	41 100%	3.714 100%
Mauá	1 7%	447 20%	9 60%	515 23%	5 33%	1.275 57%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	15 100%	2.237 100%
Ribeirão Pires	6 21%	719 21%	16 55%	1.497 43%	6 21%	1.098 32%	1 3%	140 4%	0 0%	0 0%	29 100%	3.454 100%
Rio Grande da Serra	S/I S/I	S/I S/I	2 13%	1.214 70%	1 7%	95 5%	12 80%	424 24%	0 0%	0 0%	15 100%	1.733 100%
Santo André	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 17%	1.480 83%	10 83%	310 17%	0 0%	0 0%	12 100%	1.790 100%
São Bernardo do Campo	33 21%	11.051 23%	61 39%	20.410 42%	40 26%	15.153 31%	19 12%	2.441 5%	2 1%	0 0%	155 100%	49.055 100%
Região do Grande ABC	64 24%	13.184 22%	95 36%	25.066 40%	60 22%	20.238 33%	46 17%	3.495 6%	2 1%	0 0%	267 100%	61.983 100%

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais.

Do universo total de 267 assentamentos em APRM, há 245 na Bacia da Billings; 18 na Bacia do Guaió; e 4 na Bacia do Taiapuêba.

Tabela 3. 40 - Assentamentos precários e localização em relação às bacias hidrográficas e regularizações em APRM em andamento atualmente.

Municípios	Bacia da Billings	Bacia do Guaió	Bacia do Taiapuêba	Total APRM	Regularização em andamento
Diadema	41	0	0	41	3
Mauá	0	15	0	15	7
Ribeirão Pires	22	3	4	29	8
Rio Grande da Serra	15	0	0	15	0
Santo André	12	0	0	12	1
São Bernardo do Campo	155	0	0	155	36
Região do Grande ABC	245	18	4	267	55

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Tabela 3. 41 - Déficit de regularização em APRM, considerando conjuntos habitacionais irregulares, por tipologia, sobre o total de assentamentos precários em APRM.

Municípios	Déficit regularização em APRM			
	T1	T2	T3	Total
Diadema	24 64,9%	7 18,9%	6 16,2%	37 100%
Mauá	1 6,7%	9 60,0%	5 33,3%	15 100%
Ribeirão Pires	6 21,4%	16 57,1%	6 21,4%	28 100%
Rio Grande da Serra	S/l S/l	2 66,7%	1 33,3%	3 100%
Santo André	0 0,0%	0 0,0%	2 100%	2 100%
São Bernardo do Campo	33 24,6%	61 45,5%	40 29,9%	134 100%
Região do Grande ABC	64 29,2%	95 43,4%	60 27,4%	219 100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

A regularização em APRM passou a contar com novo instrumento a partir da promulgação de leis específicas por bacias. A Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009, que define a área de proteção e recuperação dos mananciais da Bacia da Billings (conhecida como lei específica da Billings), estabeleceu o instrumento do Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS) - que, em resumo, é um plano de urbanização e regularização de uma área de interesse social definida pelo poder público, que deve passar pelo licenciamento ambiental, a cargo da CETESB, e promover a qualificação ambiental do assentamento. Apesar desse avanço, há uma série de exigências que a Prefeitura deve cumprir para que o licenciamento ambiental tenha andamento junto ao órgão estadual, o que frequentemente torna mais longo e complexo o processo de regularização e a urbanização nessas áreas. Além disso, tais exigências demandam uma boa capacidade técnica, financeira e institucional das prefeituras, o que não corresponde à realidade de grande parte delas.

A Bacia do Guaió ainda não possui lei específica, e a lei específica do Alto Tietê Cabeceiras (que abrange o reservatório de Taiapuê) ainda não foi compatibilizada com a legislação de Ribeirão Pires, o que faz com que o procedimento da regularização tenha que seguir as leis estaduais precedentes que, por sua vez, não são aplicáveis para assentamentos de interesse social, praticamente inviabilizando a atuação municipal.

De acordo com informações municipais, o licenciamento ambiental estadual é necessário para a regularização de 194 assentamentos. Entende-se que esse número declarado é inferior ao total de 216 assentamentos precários em mananciais porque se refere aos casos em que a prefeitura tem conhecimento sobre o assentamento bem como sobre os instrumentos legais necessários para regularizá-lo. De qualquer modo, o que é relevante destacar é que somente para uma pequena parte desses assentamentos foi dada entrada no processo de licenciamento ambiental junto à CETESB: apenas 42 casos. Desses, 34 processos correspondem ao Município de São Bernardo do Campo. Para a maioria dos assentamentos precários, não há atuação municipal nesse sentido. Esse dado expressa a diferença entre a grande demanda regional por urbanização e regularização em mananciais e os poucos assentamentos que têm projeto em tramitação no licenciamento.

Tabela 3. 42 - Assentamentos que precisam de licenciamento ambiental estadual, processos protocolados na CETESB e processos protocolados no Programa Cidade Legal.

Municípios	Precisa de LA Estadual			Licenciamento Ambiental Estadual			Cidade Legal
	Sim	Não	Sem informação	Protocolo de entrada na CETESB	Não deu entrada	Sem informação	Protocolado
Diadema	37	183	0	3	217	0	0
Mauá	19	19	66	1	96	3	4
Ribeirão Pires	26	2	0	4	24	0	0
Santo André	46	73	12	0	39	0	7
São Bernardo do Campo	66	49	106	34	13	89	0
Região do Grande ABC	194	326	184	42	389	92	11

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Nota-se que há uma diferença entre os números de assentamentos para os quais os municípios responderam que há necessidade de licenciamento ambiental, e os números referentes à situação dos assentamentos que possuem ou não processos tramitando na Cetesb (independentemente da fase em que se encontram). Isso se deve a alguns fatores como, por exemplo, a dificuldade encontrada pelos municípios para localizar os processos de cada fase do licenciamento, ou a interpretação sobre a necessidade de licenciamento ambiental estadual dependendo da situação do assentamento ou do projeto. Apesar disso, os números apresentados expressam a melhor aproximação possível da situação atual.

Em relação ao licenciamento ambiental junto à Cesteb, os municípios declararam que obtiveram, até julho de 2016, as seguintes licenças: 3 assentamentos em Diadema obtiveram Licença de Instalação; 1 assentamento em Mauá obteve Licença de Instalação; em São Bernardo do Campo, 19 assentamentos obtiveram Licença Prévia; e 7 assentamentos obtiveram Licença de Instalação. O Município de Ribeirão Pires ainda não obteve Licença Prévia. Nenhum dos Municípios obteve Licença de Operação, que corresponde à fase final do licenciamento ambiental.

Uma questão que merece ser mais bem avaliada é o tempo de aprovação dos projetos que precisam ser licenciados devido às exigências ambientais e sua implicação no andamento dos processos de regularização e urbanização. Contudo, nem todos os municípios conseguiram levantar essa informação. Ainda assim, algumas observações qualitativas podem ser destacadas a partir das informações disponíveis. No caso de São Bernardo do Campo, no caso dos processos de regularização de assentamentos onde não era necessária a execução de obras, a tramitação levou de

20 meses a 31 meses para que a Prefeitura obtivesse a licença prévia (LP), a primeira etapa do licenciamento ambiental. Para os processos que envolvem a execução de obras de infraestrutura, esse tempo variou de 24 a 60 meses.

Para fins de comparação, o prazo para que a CETESB providencie o licenciamento ambiental de empreendimentos é de no máximo 90 dias após a entrega de documentação exigida, conforme parágrafo único, do Art. 18, do Decreto nº 55.342, de 13 de janeiro de 2010¹⁴², que regulamentou a Lei Específica da Billings, nº 13.579, de 13 de julho de 2009.

Em Diadema, e tomando como referência duas situações em que era necessária a execução de infraestrutura, a Licença de Instalação (LI), que permite o início das obras, foi emitida após 48 meses. Os quatro processos protocolados pelo Município de Ribeirão Pires são recentes e, portanto, estão em fase inicial de tramitação.

Para as situações de ocupação de áreas ambientalmente protegidas, fora das áreas de mananciais, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009, a aprovação ambiental da regularização de assentamentos, por exemplo, em área de preservação permanente (APP), pode ser feita no âmbito municipal, desde que o município tenha conselho de meio ambiente, bem como órgão ambiental capacitado e o projeto de regularização comprove o ganho ambiental da intervenção. Nas situações em que o município não tem conselho e órgão ambiental capacitado, a aprovação deve ser realizada pelo órgão ambiental competente. Porém, não foi possível detalhar os procedimentos realizados por cada município, além do que já foi apresentado na Seção 2, sobre o tema da regulação urbanística em HIS.

Por fim, constatou-se que há 11 assentamentos precários em que a regularização está sendo realizada por meio do Programa Cidade Legal, do Governo do Estado de São Paulo, nos Municípios de Mauá e Santo André.

¹⁴² Art. 18 Após manifestação do órgão técnico, o promotor do PRIS e de HIS deverá providenciar o licenciamento ambiental das intervenções junto à CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, instruído com os documentos necessários, conforme estabelecido na Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009, e neste decreto. Parágrafo único - O prazo para aprovação do empreendimento pela CETESB deverá ser de no máximo 90 (noventa) dias, contados da data de juntada aos respectivos autos de todos os documentos exigíveis.

3. 4. Organização da ação: capacidade institucional instalada e movimentos sociais

3.4.1. Capacidade Institucional

A gestão e execução de projetos e programas habitacionais requerem capacidade institucional, uma vez que a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos e afetam a qualidade dos programas habitacionais. Estudos¹⁴³ realizados por Arretche (2007; 2012) confirmam que a capacidade institucional dos municípios brasileiros é muito desigual e coloca em risco o sucesso das medidas municipais adotadas para enfrentar o déficit habitacional.

Para examinar de forma preliminar a capacidade institucional dos municípios da Região do Grande ABC foram levantadas¹⁴⁴ as seguintes informações:

- existência de recursos humanos e de órgão responsável pela gestão da política ou projetos habitacionais;
- fontes e sistema de informações municipais;
- capacidade de aplicação de recursos próprios para melhoria das condições habitacionais;
- existência de instâncias de participação e controle social na política habitacional e urbana.

Órgãos e recursos humanos

Os municípios que compõem a Região mobilizam de forma diferenciada órgãos, burocracias e informações para elaborar e implementar programas e projetos habitacionais.

Para identificar essa capacidade institucional, foram levantadas informações sobre a característica e a organização do órgão responsável pela política, assim como a existência de servidores exclusiva ou parcialmente dedicados à área habitacional.

Trata-se de inferir a existência de burocracias reunidas em um órgão específico capaz de implementar programas habitacionais. Esse órgão pode ser uma secretaria independente ou um departamento (ou gerência) no interior de outra secretaria¹⁴⁵.

¹⁴³ Sobre capacidades administrativas dos municípios brasileiros para enfrentar as carências habitacionais ver Arretche (2007; 2012).

¹⁴⁴ As informações foram obtidas a partir do preenchimento de um Questionário elaborado para esta finalidade e remetido aos municípios.

¹⁴⁵ Solução adotada por Arretche (2007) para construção de indicadores de capacidades institucionais.

Destacamos que nem todos os municípios da Região possuem um órgão específico para tratamento do tema no nível de Secretaria de Habitação. Sendo assim, em alguns casos, as questões habitacionais são tratadas em outras secretarias responsáveis por assuntos correlatos aos habitacionais, como obras ou planejamento.

Nos Municípios de São Bernardo do Campo, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires e Santo André há órgãos no nível de secretaria, sendo que no caso de São Bernardo do Campo e Mauá este órgão é exclusivamente voltado para a política habitacional. Em São Caetano do Sul o “termo” habitação aparece na denominação do órgão, mas não há um setor específico para o tratamento do tema. Também em Rio Grande da Serra não há uma estrutura específica¹⁴⁶.

Conforme demonstrado na Seção 1 deste Diagnóstico, o Município de São Caetano do Sul não possui favelas ou loteamentos precários, mas possui um déficit quantitativo de 6.242 domicílios. A dimensão do problema indica a necessidade de ações municipais, no entanto, não existe um setor específico para tratá-lo.

Em Mauá, as atribuições relativas ao setor habitacional estão dispersas entre várias secretarias, como por exemplo, a Secretaria de Obras, que capta recursos e executa obras de urbanização e produção habitacional. A Secretaria da Habitação realiza ações de regularização fundiária por meio da Gerência de Regularização Fundiária e faz a gestão de programas como o “Bolsa Aluguel” por meio da Gerência de Programas e Projetos Habitacionais. Por sua vez, a Secretaria de Planejamento Urbano produz informações sobre as condições de urbanização e habitação.

¹⁴⁶ Termo adotado por Arretche (2007).

Quadro de servidores do setor habitacional

Tabela 3. 43 - Total de servidores do setor habitacional por tipo de dedicação e município*.

Municípios	Total	Total dedicação exclusiva	Total dedicação parcial	% total dedicação exclusiva	% dedicação parcial
Diadema	39	31	8	79,49	20,51
Mauá	13	12	1	92,31	7,69
Ribeirão Pires	6	3	3	50	50
Rio Grande da Serra	4	0	4	0,00	100
Santo André	52	52	0	100	0,00
São Bernardo do Campo	60	60	0	100	0,00
São Caetano do Sul	4	0	4	0,00	100
Total	178	158	20	88,76	11,24

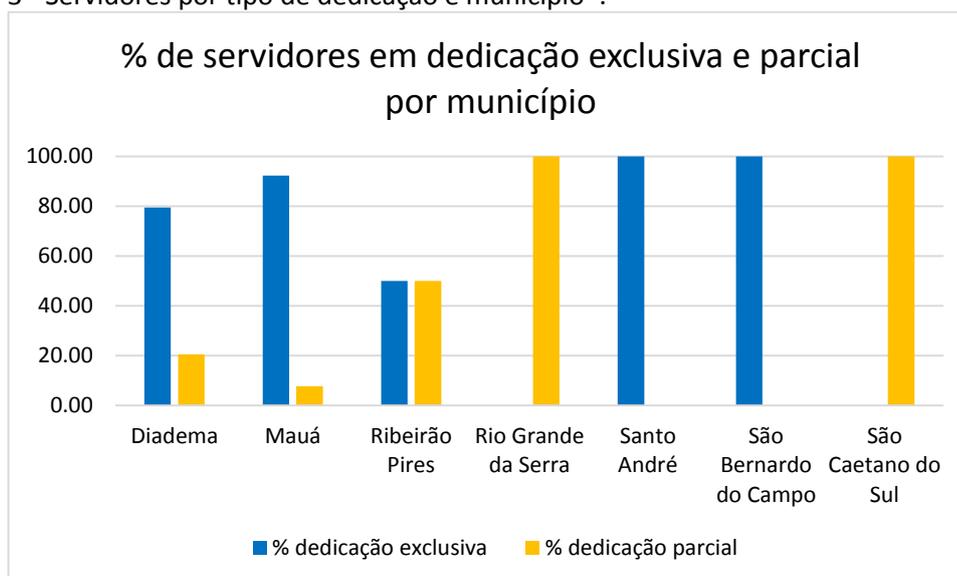
* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Conforme se observa na Tabela acima, o setor habitacional, na Região do Grande ABC, possui 178 servidores: 158 em dedicação exclusiva e 20 em dedicação parcial.

Diadema conta com 39 servidores no setor habitacional, dos quais 31 (79,49%) trabalham em dedicação exclusiva e 8 (20,51%), em dedicação parcial. Em Mauá, são 13 servidores no setor, dos quais 12 (92,31%) trabalham em dedicação exclusiva e um (7,69%), em dedicação parcial. Em Ribeirão Pires, há seis servidores dedicados ao setor habitacional, dos quais três (50%) trabalham em dedicação exclusiva e três (50%) trabalham em dedicação parcial. Em Rio Grande da Serra, há quatro servidores, todos eles dedicados parcialmente ao setor habitacional. Em Santo André, são 52 servidores e todos eles exclusivamente dedicados ao setor. Em São Bernardo do Campo, os 60 servidores dedicam-se exclusivamente ao setor. São Caetano do Sul conta com apenas quatro servidores, todos eles dedicados parcialmente ao setor.

Gráfico 3. 3 - Servidores por tipo de dedicação e município*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (2016).

A próxima Tabela demonstra as áreas de formação dos servidores municipais.

Tabela 3. 44 - Área de formação dos servidores do setor habitacional por tipo de dedicação*.

Formação	Total	Total dedicação exclusiva	Total dedicação parcial	% dedicação exclusiva	% dedicação parcial
Arquitetura	43	34	9	79,07	20,93
Serviço Social	33	33	0	100	0,00
Direito	7	5	2	71,43	28,57
Engenharia	27	21	6	77,78	22,22
Outros	68	65	3	95,59	4,41
Total	178	158	20	88,76	11,24

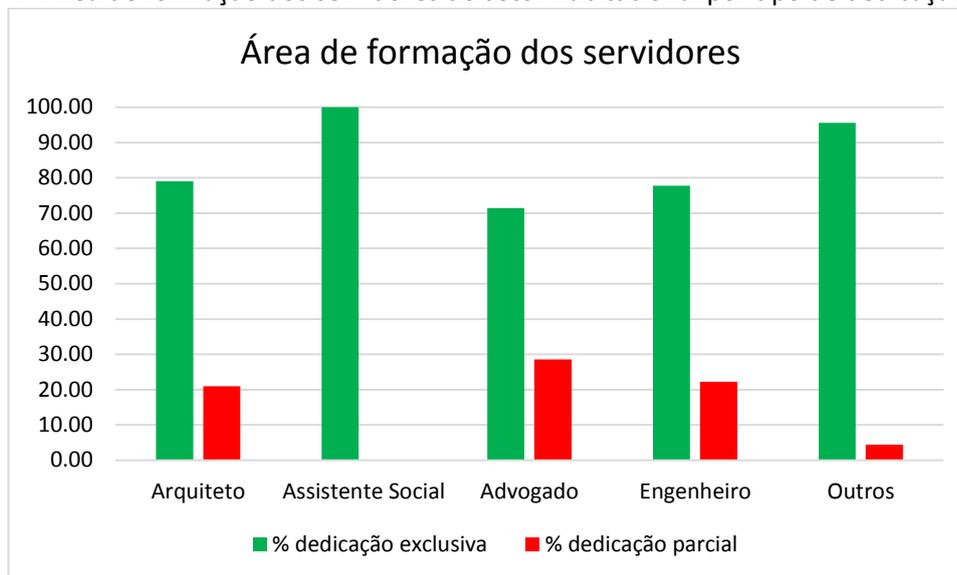
* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Levando em consideração a área de formação dos servidores, tem-se a seguinte distribuição: dos 158 servidores que trabalham em dedicação exclusiva, 34 (79,07%) são arquitetos e 33 (100%) são assistentes sociais. Há também cinco (71,43%) advogados e 21 (77,78%) engenheiros. As demais áreas de formação abrangem um total de 65 (95,59%) servidores.

Dos 20 servidores dedicados parcialmente à habitação, nove são arquitetos (20,93%), dois são advogados (28,57%), enquanto seis são engenheiros (22,22%), três (4,41%) possuem outras formações.

Gráfico 3. 4 - Área de formação dos servidores do setor habitacional por tipo de dedicação*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

No âmbito deste Diagnóstico, elegeu-se dar ênfase à regularização fundiária (dentre outros programas e ações do setor habitacional) para auxiliar a análise da capacidade institucional dos municípios.

Regularização fundiária

À exceção de São Caetano do Sul e de Rio Grande da Serra, onde não há um setor ou departamento para lidar com a regularização fundiária, nos demais municípios esse tema é de competência de área específica vinculada ao órgão responsável pela política habitacional. Os organogramas ao final desta Seção permitem visualizar como estão organizados esses órgãos. Já as Tabelas e Gráficos abaixo permitem visualizar a distribuição do quadro de servidores.

Tabela 3. 45 – Total de servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação e município*.

Municípios	Total	Total dedicação exclusiva	Total dedicação parcial	% dedicação exclusiva	% dedicação parcial
Diadema	15	9	6	60	40
Mauá	12	1	11	8,33	91,67
Ribeirão Pires	6	4	2	66,67	33,33
Rio Grande da Serra	4	0	4	0,00	100
Santo André	4	4	0	100	0,00
São Bernardo do Campo	14	14	0	100	0,00
São Caetano do Sul	0	0	0	0,00	0,00
Total	55	32	23	58,18	41,82

* levantamento realizado em julho de 2016.

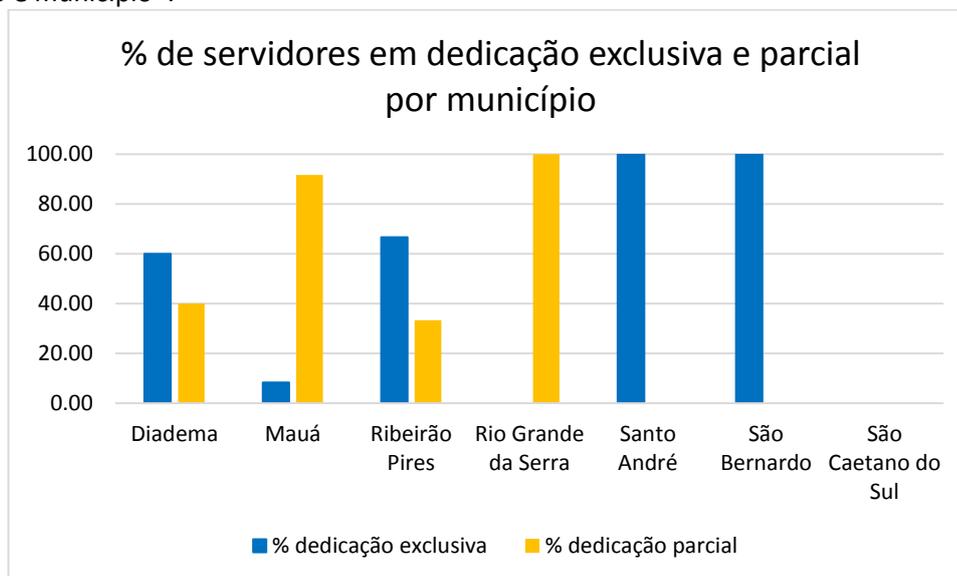
Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Na Região do Grande ABC, a área de regularização fundiária possui 55 servidores: 32 em dedicação exclusiva e 23 em dedicação parcial.

Dos 32 servidores em dedicação exclusiva, nove (60%) estão em Diadema; um (8,33%) está em Mauá; quatro (66,67%), em Ribeirão Pires; outros quatro (100%), em Santo André; 14 (100%), em São Bernardo do Campo. Os Municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul não possuem servidores vinculados exclusivamente à regularização fundiária.

Já os 23 servidores dedicados em regime parcial estão distribuídos da seguinte forma: seis (40%) estão em Diadema; 11 (91,67%), em Mauá; dois (33,33%) em Ribeirão Pires. Em Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul não há servidores parcialmente dedicados à regularização fundiária.

Gráfico 3. 5 - Servidores municipais que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação e município*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Tabela 3. 46 - Área de formação dos servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação*.

Formação	Total	Total dedicação exclusiva	Total dedicação parcial	% dedicação exclusiva	% dedicação parcial
Arquitetura	24	12	12	50,00	50,00
Serviço Social	6	2	4	33,33	66,67
Direito	8	7	1	87,50	12,50
Engenharia	4	0	4	0,00	100,00
Outros	13	11	2	84,62	15,38
Total	55	32	23	58,18	41,82

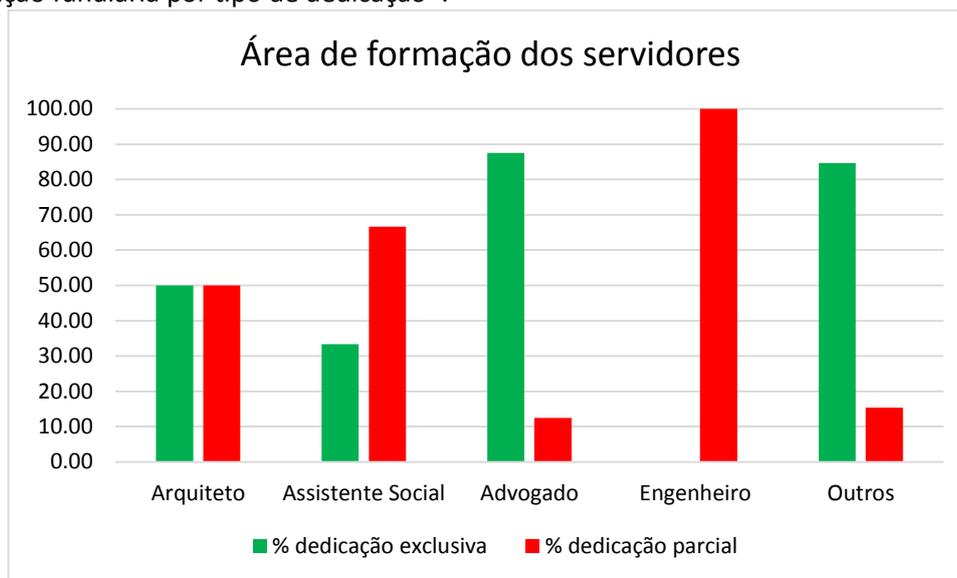
* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra .

Levando em consideração a formação, percebe-se que, dos 32 servidores dedicados exclusivamente à regularização fundiária, 12 (50,00%) são arquitetos; dois (33,33%) são assistentes sociais; sete (87,50%) são advogados; e 11(84,62%) possuem outras formações.

Para os servidores em regime parcial, 12 (50%) são arquitetos; quatro (66,67%) são assistentes sociais; um (12,50%) é advogado; quatro (100%) são engenheiros; e dois (15,38%) possuem outras formações.

Gráfico 3. 6 - Área de formação dos servidores do setor habitacional que trabalham na área de regularização fundiária por tipo de dedicação*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (2016).

Fontes e sistemas de informações municipais

A existência de cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit de moradias dentro dos assentamentos precários é fundamental para a elaboração de programas e projetos habitacionais assim como para priorização das intervenções municipais.

De um modo geral, o cadastro das famílias que habitam áreas de assentamentos precários é realizado no âmbito do planejamento da execução das obras e do trabalho social quando há projeto elaborado ou em processo de elaboração em tais áreas. Por essa razão, a atualização desse cadastro não é realizada com uma periodicidade previamente definida. Os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo, porém, procedem também à contagem de todas as famílias que habitam assentamentos precários. São Bernardo do Campo conta, ainda, com o cadastro realizado por meio

do Programa Renda Abrigo (PRA) que beneficia famílias removidas de áreas de risco e/ou frentes de obras e que aguardam solução habitacional definitiva.

Conforme explicitado (na Seção 1.3.2),¹⁴⁷ Mauá e Rio Grande da Serra não dispõem de informações sistematizadas sobre a precariedade habitacional. Em Mauá, as informações encontram-se dispersas em diferentes setores. Rio Grande da Serra possui apenas um cadastro dos assentamentos que passarão por remoção, impossibilitando a compreensão dos demais assentamentos fora do escopo da intervenção. Diadema e Ribeirão Pires produziram levantamento subsidiário à elaboração de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2010 e 2012, respectivamente. Entretanto, não há procedimento de atualização periódica das informações. São Caetano do Sul, por sua vez, dispõe de uma lista de cortiços realizada pelo setor de assistência social, sendo essa a única forma de sistematização. No entanto, não intervém com programa habitacional ou outra ação governamental voltada à solução do problema.

Dos sete municípios da Região, apenas São Bernardo do Campo possui um sistema de informações municipais de habitação que integra levantamentos físicos com informações socioeconômicas e de demanda. Denominado Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo (SIHISB), esse sistema armazena e processa, por meio da internet, informações georreferenciadas sobre os assentamentos habitacionais de interesse social mapeados no município, as ações em andamento e os dados cadastrais de famílias atendidas. Em Mauá, há o WebGIS¹⁴⁸ que se constitui em:

uma ferramenta que permite aos usuários consultarem informações espaciais georreferenciadas e tabulares de um determinado lugar de forma interativa. O sistema possibilita realizar análises e produção de material cartográfico (impressão) através da manipulação de diferentes dados de informações, de acordo com o interesse do usuário¹⁴⁹.

Santo André, Diadema e Ribeirão Pires, apesar de não possuírem um sistema de informação municipal, têm suas bases digitais georreferenciadas.

Os demais municípios utilizam-se dos dados de outras bases e plataformas: Ribeirão Pires utiliza-se das informações do CadÚnico¹⁵⁰. São Caetano do Sul utiliza-se de dados censitários e dados sobre os Alvarás de Construção ou Reforma que são emitidos pela Secretaria Municipal de Obras e Habitação.

¹⁴⁷ Seção 1.3.2 Assentamentos Precários Segundo Informações Municipais e Dados Auxiliares, Seção Dados municipais: fonte e disponibilidade.

¹⁴⁸ *Geographic Information Systems Resource*.

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www.maua.sp.gov.br/Servicos/AcessoWebGis.aspx>. Acesso em: julho de 2016.

¹⁵⁰ Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal.

Em Diadema, a ferramenta para produção de cartas é o ArcGIS (sistema de informação geográfica) que contempla algumas informações sobre inscrição imobiliária, zoneamento, restituição e todas as informações referentes ao Levantamento Planialtimétrico Cadastral (LEPLAC) etc. Esse município contratou em 2003 e 2015 um aerolevanteamento e a elaboração de um banco de dados contendo informações socioeconômicas e sobre seus assentamentos precários. As informações estão em elaboração, com previsão de entrega ainda em 2016.

Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema contam com bases cartográficas e de cadastro imobiliário, sendo que todas elas estão georreferenciadas e atualizadas – a última ocorreu em 2015. Em Mauá, a atualização foi realizada em 2010. Em tais bases, é possível identificar os assentamentos precários e/ou irregulares existentes, exceção feita ao Município de São Bernardo do Campo. Em Ribeirão Pires, as bases foram feitas em 2004, sem atualização até o momento. Rio Grande da Serra¹⁵¹ não possui bases digitais cartográficas e de cadastro imobiliário.

Em São Caetano do Sul, a base cartográfica utilizada pela Secretaria Municipal de Obras e Habitação foi produzida a partir de dados do Departamento de Águas e Esgoto (DAE), em 2010. Nela não há informações topográficas ou mesmo dados georreferenciados¹⁵².

Instrumentos para as ações municipais

Observa-se, na Região, que os municípios, nos últimos dez anos, de forma geral, produziram planos e mapeamentos que ampliam o conhecimento do território e podem subsidiar a ação governamental, conforme se pode visualizar no Quadro abaixo.

¹⁵¹ No entanto, o município disponibilizou bases cartográficas oriundas da legislação do Plano Diretor de 2006, que serviram para a elaboração desta pesquisa.

¹⁵² As informações disponibilizadas pelo município sobre os cortiços foram georreferenciadas pela equipe da pesquisa, no entanto, tal informação carece de validação do setor responsável pela elaboração do cadastro.

Quadro 3. 5 - Instrumentos para as ações municipais*.

Município	Plano Local de Habitação de Interesse Social	Programa Municipal de Regularização Fundiária	Mapeamento de Risco	Cartas de Suscetibilidade
Santo André				
São Bernardo do Campo				
São Caetano do Sul				
Diadema				
Mauá				
Ribeirão Pires				
Rio Grande da Serra				

* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Alguns destaques auxiliam a análise: do ponto de vista de instrumentos como mapeamentos e planos, o Mapeamento de Risco foi elaborado por todos os municípios, as Cartas de Suscetibilidade foram elaboradas por todos os municípios, à exceção de São Caetano do Sul; e o Programa Municipal de Regularização Fundiária foi elaborado apenas pelos Municípios de São Bernardo do Campo e Mauá.

Do ponto de vista dos municípios, observa-se que apenas São Bernardo do Campo e Mauá elaboraram todos esses instrumentos, ao passo que São Caetano do Sul elaborou apenas um deles (o Mapeamento de Risco).

Recursos alocados no setor habitacional na Região do Grande ABC no período de 2013 – 2016.

Abaixo, apresenta-se o modo como estão alocados os recursos do orçamento destinados ao setor habitacional nos Municípios de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo, para os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Foram computados apenas recursos diretamente incidentes na produção habitacional: provisão de novas moradias, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária. Sendo assim, não foram computados recursos indiretamente incidentes nesse setor como mobilidade ou infraestrutura.

Não foi possível identificar o investimento realizado no caso dos Municípios de São Caetano do Sul, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires e, por essa razão, não figuram no Quadro abaixo. Conclui-se que esses municípios podem se enquadrar em uma das seguintes situações: não destinou recursos para promover a melhoria das condições de habitação no município ou destinou recursos, mas esses foram alocados em outros setores, como por exemplo, infraestrutura ou desenvolvimento urbano; além disso, não é possível identificar o volume ou tipo de gasto. Como mencionado anteriormente, esses municípios também não possuem órgão específico para habitação.

Tabela 3. 47 - Recursos alocados no setor habitacional na Região do Grande ABC no período de 2013 – 2016*.

Município	Recursos Municipais				Recursos Externos				TOTAL (recursos municipais + recursos externos)
	Investimento		Custeio	Subtotal	Estado	Financiamento	OGU	Subtotal	
	Tesouro	Fundo Municipal							
Diadema	11.010.000,00	9.015.000,00	19.700.000,00	39.725.000,00	0	11.018.000,00	8.300.000,00	19.318.000,00	59.043.000,00
Mauá	2.575.801,42	0	15.652.885,10	18.228.686,52	10.565.800,00	0	41.834.446,56	52.400.246,56	70.628.933,08
Santo André	134.506.900,00	35.116.000,00	87.959.200,00	257.582.100,00	77.246.000,00	27.116.500,00	374.466.900,00	478.829.400,00	736.411.500,00
São Bernardo do Campo	102.135.613,00	4.389.094,00	90.195.654,00	196.720.361,00	25.212.853,00	202.375.114,00	235.575.223,00	463.163.190,00	659.883.551,00

* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá (ou com base em informações municipais).

Observa-se que São Bernardo do Campo e Santo André são os municípios com maior capacidade de investimento, sendo que esses também se destacam pela capacidade de obtenção de recursos externos. Dos quatro municípios, Mauá é o que apresenta menor capacidade de investimento com recursos próprios. Destaca-se que Diadema é o único município que não captou recursos do Governo Estadual no período em análise. Já o financiamento externo em São Bernardo do Campo alcança quantia bastante expressiva. Mauá destaca-se por não captar esse tipo de recurso. No que diz respeito ao recurso repassado pelo Governo Federal por meio do Orçamento Geral da União, destacam-se Diadema, com uma captação pouco expressiva, e Santo André e São Bernardo do Campo com quantias muito expressivas.

Esses números refletem as diferentes capacidades de aplicação de recursos próprios e também de captação de recursos externos.

Fundo Municipal da Habitação e Conselho Municipal

Conforme mencionado na Seção 2 deste Diagnóstico, a existência de instâncias de participação e fundos específicos para a política habitacional e urbana, bem como de condição para acessar recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é estabelecida na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Dos sete municípios, possuem Fundo Municipal de Habitação: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá. Em São Caetano do Sul, o Fundo existe, porém, não está regulamentado. Já Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não o possuem.

No que diz respeito ao Conselho Municipal da Habitação, não o possuem: São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra. Os demais municípios possuem Conselhos atuantes e cumpridores de suas atribuições. Em São Bernardo do Campo, as funções do Conselho de Habitação congregam o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente (ConCidade). Em todos os casos, os encontros ocorrem com periodicidade que variam entre um e três meses e suas principais decisões dizem respeito aos gastos dos recursos para habitação, deliberação sobre a Lei de Zoneamento, revisão do Plano Diretor, realização da Conferência Municipal de Habitação, discussão de projetos, execução de obras pontuais.

O Orçamento Participativo (importante instrumento de controle social) está presente nos municípios de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo. Ribeirão Pires contou com esse instrumento em administrações anteriores.

3.4.2 Movimentos Sociais

No que diz respeito aos Movimentos Sociais de Moradia e Associações Comunitárias – cujo elenco está relacionado no final desta Seção – expõem-se aqui todos aqueles presentes nos municípios, com atuação direta na política habitacional municipal, destacando seu principal interesse e escala de atuação.

Em Diadema, existem atualmente sete Movimentos Sociais de Moradia cujo interesse é a produção de moradia. Três deles têm atuação local e quatro são originários do Município de Diadema, mas trabalham também em outros municípios da Região.

Em São Bernardo do Campo, há 14 Movimentos e todos têm interesse na produção habitacional. Cinco deles tem origem na Cidade de São Paulo, três, em Diadema, cinco, em São Bernardo do Campo, e um, em Santo André.

Em Santo André, há 15 Movimentos: 12 atuam localmente, um atua em escala nacional, um, com atuação estadual e um, atua na Região do Grande ABC. Com relação ao interesse específico, cinco dos movimentos reivindicam a produção de habitação, três reivindicam urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, quatro movimentos reivindicam apenas a regularização fundiária de assentamentos específicos, dois reivindicam a urbanização de assentamentos precários. Há ainda um movimento cujo interesse é a produção habitacional, a urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária.

Em Mauá, há quatro movimentos: um com atuação estadual e três com atuação municipal. Do ponto de vista do interesse, dois deles reivindicam a produção habitacional, um reivindica a regularização fundiária e um reivindica a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários.

Em São Caetano do Sul, não há registro de movimentos sociais, assim como em Rio Grande da Serra. Já em Ribeirão Pires, há registro da atuação de movimentos sociais, mas eles não estão engajados juntamente com a Prefeitura na execução das políticas habitacionais.

Do exposto, observa-se então que regionalmente o maior interesse dos movimentos sociais é a produção de novas moradias, entretanto, temas como regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários também os mobilizam.

O Quadro 3.6 apresenta os projetos e ações em planejamento ou em execução desenvolvidos pelos movimentos e associações de moradia na Região do Grande ABC. Observa-se que esses são empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em sua faixa prioritária, a Faixa 1. Conforme visto nesta Seção, neste Programa do Governo Federal, há duas modalidades que atendem a essa Faixa e são popularmente conhecidas por suas fontes de financiamento e pelos agentes que viabilizam os empreendimentos. Assim, temos “Faixa 1/FAR Construtoras” e o “Faixa 1/FDS Entidades”. É na modalidade FDS Entidades que atuam os Movimentos Sociais de Moradia, razão pela qual no quadro abaixo há absoluta predominância de seus projetos nessa modalidade.

Em todos os casos, houve alguma participação do Poder Público Municipal nos empreendimentos, sendo que, na maior parte das vezes, essa participação está relacionada à contrapartida financeira para a aquisição do terreno, em outros casos, a Prefeitura indicou parte da demanda para compor o empreendimento viabilizado pelos movimentos sociais.

Quanto ao estágio de execução dos projetos e ações, nota-se que em Diadema os empreendimentos estão concluídos, em Mauá, estão em obras e, em São Bernardo do Campo e Santo André, estão em fase de contratação. Somados todos os empreendimentos planejados ou em execução pelos Movimentos alcança-se o número de 4.980 unidades habitacionais, o que revela a importância desses grupos para a questão habitacional na Região.

Quadro 3. 6 - Projetos e ações em planejamento ou execução em parceria com Movimentos e Associações de Moradia*.

Município	Movimento ou Associação	Projeto	UH	Fonte(s) de Financiamento (s)	Tipo de Contrapartida Municipal	Estágio Atual
Santo André	Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST)	Santo Dias	500	PMCMV/Faixa 1/FDS	Parte do valor do terreno	Em contratação
	Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST)	Novo Pinheirinho	410	PMCMV/Faixa 1/FDS	Parte do valor do terreno	Em contratação
São Bernardo do Campo	Movimento Sem Terra de Luta (MSTL)	Condomínio Frei Tito -	500	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aporte financeiro do município para execução da Infraestrutura externa e não incidente no PMCMV	Em contratação (fase de execução da obra)
	Movimento Sem Terra de Luta (MSTL)	Condomínio Nelson Mandela	300	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aporte financeiro do município para execução da Infraestrutura externa e não incidente no PMCMV	Em contratação (fase de execução da obra)
	Associação Pró Moradia Liberdade	Condomínio Cooperativa	710	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aporte financeiro do município para execução da infraestrutura externa e não incidente no PMCMV e Trabalho Social	Em contratação (aquisição de terreno e elaboração de projeto executivo)
	Associação Oeste de Diadema	Montanhão	468	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aporte financeiro do município para execução da infraestrutura externa e não incidente no PMCMV e Trabalho Social	Em contratação (com projeto preliminar em elaboração)
	Associação de Defesa da Moradia Digna (AMD)	Nicola Demarchi	600	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aporte financeiro do município para execução da infraestrutura externa e não incidente no PMCMV e Trabalho Social	Em contratação (com projeto preliminar em elaboração)

Município	Movimento ou Associação	Projeto	UH	Fonte(s) de Financiamento (s)	Tipo de Contrapartida Municipal	Estágio Atual
Diadema	Associação Pró-Moradia Liberdade	Yamagata	220	PMCMV/Faixa 1/FDS	Aquisição parcial do terreno	A entregar Previsão para outubro de 2016
	Associação dos Moradores Vila Alice	Gema	232	PMCMV/Faixa 1/FAR	Aquisição parcial do terreno, contratação e fiscalização do Trabalho Social	Entregue dezembro de 2013
Mauá	Movimento Nacional de Interesse Social (MNIS)	Altos de Mauá (Feital)	840	PMCMV/Faixa 1/FDS	Não houve	Em obras
	AMOVA (Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos)	Sonho Meu	200	PMCMV/Faixa 1/FDS	Não houve	Em obras
TOTAL				4.980		

* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Quadro 3. 7 - Movimentos Sociais de Moradia e Associações Comunitárias na Região do Grande ABC*.

Município	Movimentos Sociais e Associações Comunitárias	Tipo de Interesse	Escala de atuação
Santo André	Movimento de Moradia dos Trabalhadores Andreenses (MMTA)	Produção Habitacional	Local
	Sociedade Participativa do Quinhão 21 – Sítio dos Vianas	Regularização	Local
	Associação de Moradia – Vila Junqueira	Regularização	Local
	Movimento em Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF)	Produção Habitacional, Urbanização e Regularização	Local
	Associação dos Moradores do Jardim Cipreste	Urbanização e Regularização	Local
	Central Única das Favelas (CUFA) – ABCD	Produção Habitacional	Regional
	Associação Clube de Mães do Jardim Irene II	Urbanização e Regularização	Local
	Instituto Abaré – Fomento à autogestão popular	Produção Habitacional	Estadual
	Associação de Moradores do Morro da Kibon	Urbanização e Regularização	Local
	Associação Santa Luzia	Produção Habitacional	Local
	Associação Comunitária Las Vegas	Regularização	Local
	Associação Clube de Mães do Nova Centreville	Urbanização	Local
	Associação Amigos do Bairro Cata Preta / Eucaliptos	Urbanização	Local
	Sociedade Participativa do Quinhão 25 – Sítio dos Vianas	Regularização	Local
	Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST)	Produção Habitacional	Nacional
São Bernardo do Campo	Movimento Sem Terra de Luta (MSTL)	Produção Habitacional	Local – RMSP**
	Associação Pró-Moradia Liberdade	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Associação de Defesa da Moradia Digna (AMD)	Produção Habitacional	Local – SBC

	Cooperativa dos Servidores Públicos de São Bernardo do Campo	Produção Habitacional	Local – SBC
	Movimento Sem Terra Urbana (MSTU)	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Associação de Mães Somar para Ajudar - Vila 13 de Maio	Produção Habitacional	Local – SBC
	Movimento dos Trabalhadores de São Bernardo por Moradia Digna	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Associação Habitacional e Social João de Barro	Produção Habitacional	Local – SBC
	Movimento Sem Teto do Ipiranga (MSTI)	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - São Paulo (MLB)	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Associação Sem Teto Taboão e Diadema	Produção Habitacional	Local – RMSP
	Movimento em Defesa da Moradia (MDM)	Produção Habitacional	Local – SBC
	Associação Pró Habitação do Estado de São Paulo	Produção Habitacional	Local – RMSP
Diadema	Associação dos Moradores Vila Alice	Produção Habitacional	Local
	Associação dos Moradores Sem Teto do Taboão	Produção Habitacional	Estadual
	Associação Pró-Moradia Liberdade	Produção Habitacional	Estadual
	Associação Nossa Luta Nossa Terra	Produção Habitacional	Local
	Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste	Produção Habitacional	Estadual
	Associação dos Moradores do Núcleo Habitacional Cortiços e Moradores de Aluguel de Baixa Renda	Produção Habitacional	Estadual
	Associação AMAPRE	Produção Habitacional	Local
Mauá	Movimento Nacional de Interesse Social (MNIS)	Produção Habitacional	Estadual
	Associação para Desenvolvimento Habitacional do Brasil (ADEHAB)	Regularização Fundiária	Local
	Associação de Moradores em Defesa da Moradia do Chafik	Urbanização e Regularização Fundiária	Local
	Associação dos Sem Teto de Mauá	Produção Habitacional	Local

* levantamento realizado em julho de 2016.

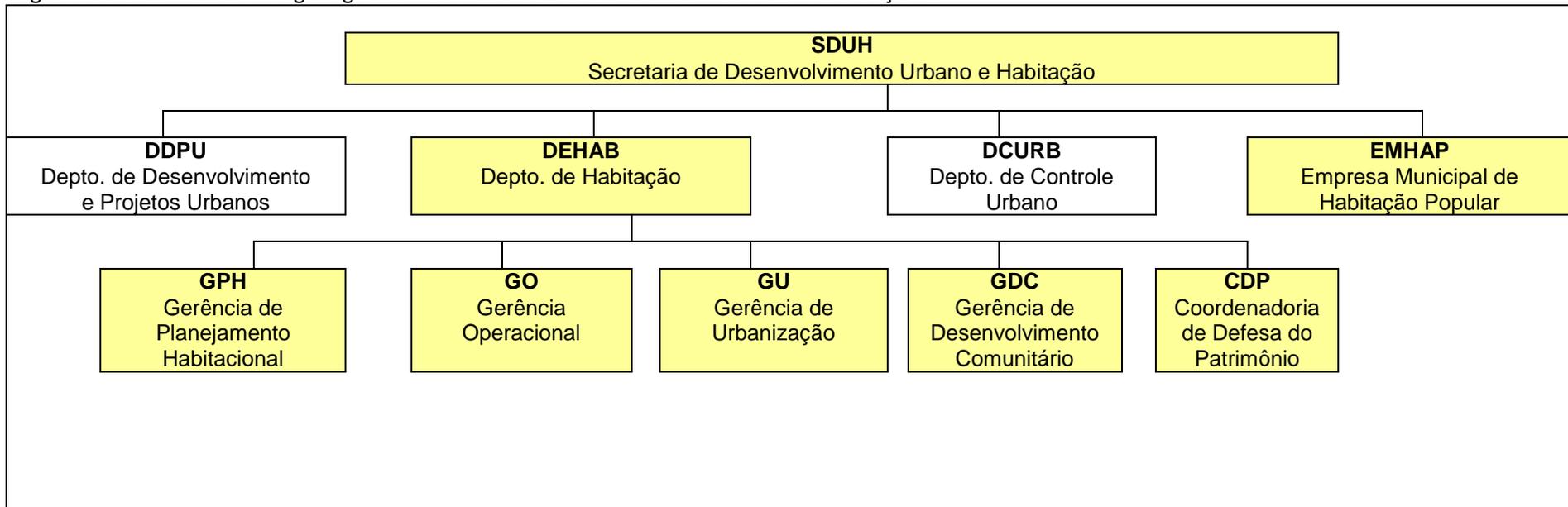
**Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: elaboração própria com base em dados das Prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Organogramas

A seguir estão os organogramas dos órgãos responsáveis pela política habitacional nos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

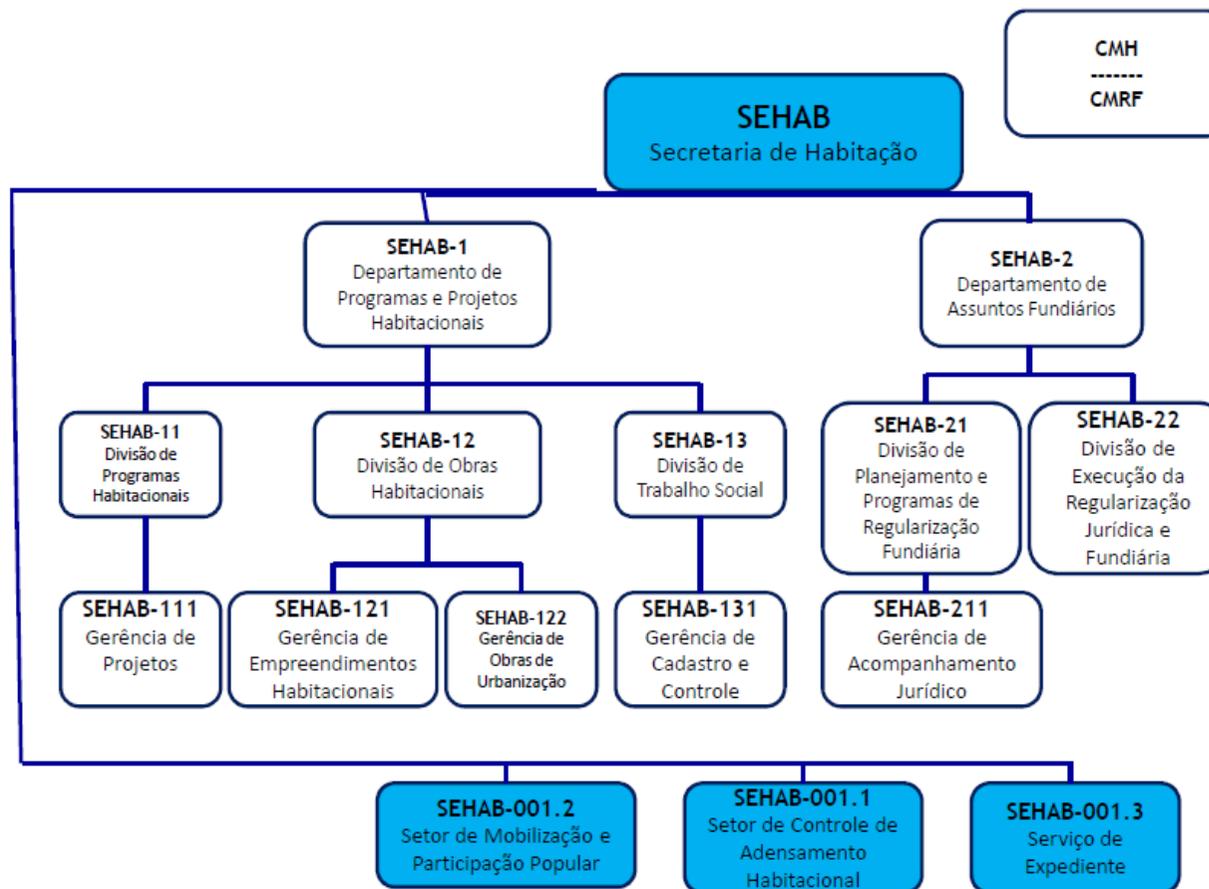
Figura 3. 7- Santo André - Organograma Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: Prefeitura de Santo André.

Figura 3. 8 - São Bernardo - Organograma Secretaria Municipal de Habitação*.



* levantamento realizado em julho de 2016.

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo.

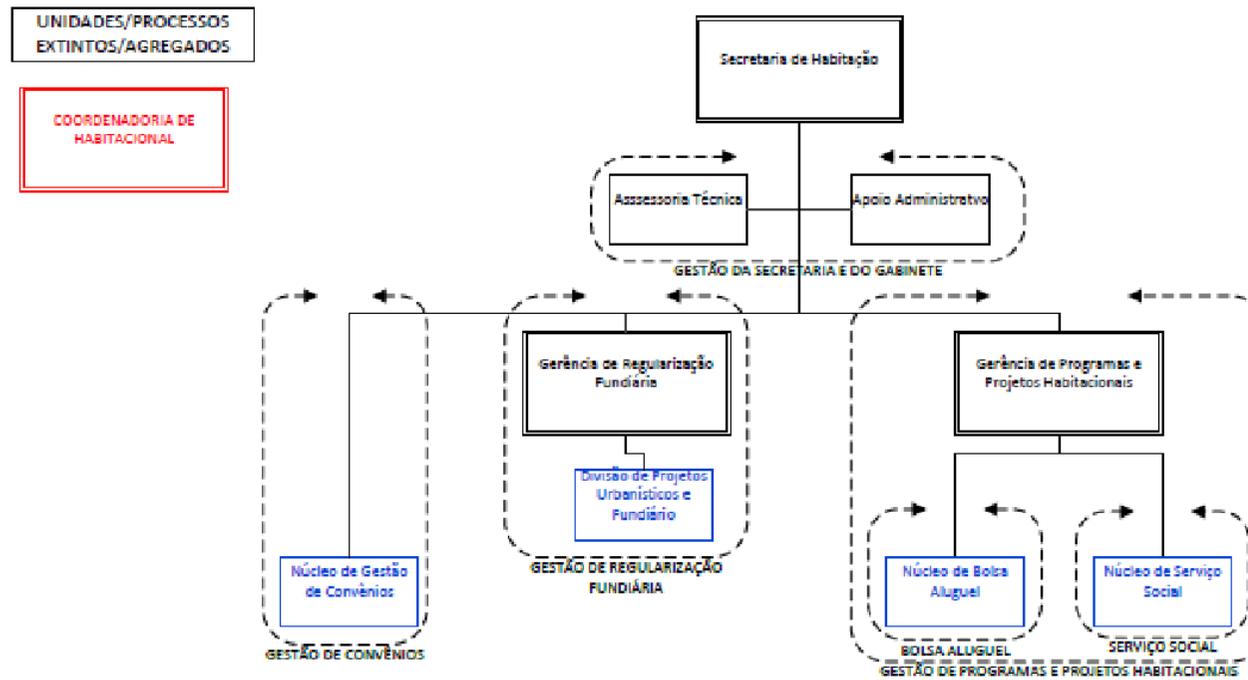
Figura 3. 9 - Diadema - Organograma Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano*.

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Departamento de Desenvolvimento Urbano	Análise e Aprovação	Aprovação e emissão de alvarás Via Rápida
		Fiscalização de Obras e Posturas	Fiscalização de obras particulares
		Cadastro e Banco de Dados	Produção de cartas diversas e banco de dados
	Departamento de Trabalho Social	Trabalho Social	Programas federais e intervenções municipais Pré, durante e pós
		Trabalho de rede	Demanda Assistida
		Programa de Renda Mínima Modalidade Auxílio Moradia	Controle e gerenciamento dos beneficiários Fiscalização, inclusão e exclusão no programa
	Departamento de Planejamento Habitacional	Planejamento Habitacional	Projetos e obras para urbanização e provisão habitacional
		Manutenção	Obras paliativas e fornecimento de material
		Regularização Fundiária	Regularização de assentamento precários

* dados fornecidos em julho de 2016.

Fonte: Prefeitura de Diadema.

Figura 3. 10 - Mauá - Organograma Secretaria Municipal de Habitação*.



■ Unidades extintas
 ■ Unidades agregadas
 ■ Unidades criadas

* dados fornecidos em julho de 2016.

Fonte: Prefeitura de Mauá.

4. NECESSIDADES HABITACIONAIS

Apresenta-se, nesta Seção final, a síntese das principais necessidades habitacionais da Região do Grande ABC. Entende-se como necessidades habitacionais a identificação e o dimensionamento das ações necessárias para superar os problemas habitacionais detectados. Registra-se a estimativa das necessidades de atendimento por meio das seguintes ações: urbanização de assentamentos precários; regularização fundiária; produção ou aquisição de novas moradias; reserva de terra para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Os conceitos e metodologias utilizados para estimar o número de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares, assim como o déficit qualitativo e quantitativo total regional, bem como o déficit interno e externo a esses assentamentos precários, foram explicitados na primeira Seção. A metodologia e fontes para estimar a quantidade de terras demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios constam registradas na Seção 2.

4.1 Déficit habitacional na Região do Grande ABC: síntese

Na Seção 1, registrou-se o procedimento adotado para calcular o déficit regional, que objetivou compatibilizar as abordagens domiciliar (Seção 1.2) e territorial (Seções 1.3.1 e 1.3.2) e estimar o déficit interno e externo aos assentamentos precários. Obteve-se uma estimativa síntese para a Região do Grande ABC, reproduzida na sequência (Tabelas 4.1 e 4.2).

Tabela 4. 1 - Região do Grande ABC: estimativa do déficit habitacional interno e externo aos assentamentos precários.

Território	Déficit Habitacional Regional		
	Quantitativo	Qualitativo	Total
Região do Grande ABC	100.362	129.714	230.076
Externo aos assentamentos precários	36.502	106.815	143.317
Interno aos assentamentos precários	63.860	22.899	86.759

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais, dados secundários e dados produzidos pela equipe de pesquisa.

Tabela 4. 2 - Região do Grande ABC: estimativa do déficit interno e externo aos assentamentos precários por município.

Município	DÉFICIT INTERNO AOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (T2+T3+T4)			DÉFICIT EXTERNO AOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS		
	Quantitativo	Qualitativo	Total	Quantitativo	Qualitativo	Total
Diadema	3.202 (26,9%)	8.701 (73,1%)	11.903 (100%)	14.725 (79,0%)	3.920 (21,0%)	18.645 (100%)
Mauá*	5.129 (19,9%)	20.650 (80,1%)	25.779 (100%)	9.428 (69,4%)	4.160 (30,6%)	13.588 (100%)
Ribeirão Pires*	279 (10,2%)	2.456 (89,8%)	2.735 (100%)	3.016 (46,0%)	3.547 (54,0%)	6.563 (100%)
Rio Grande da Serra*	652 (37,6%)	1.081 (62,4%)	1.733 (100%)	1.139 (33,6%)	2.252 (66,4%)	3.391 (100%)
Santo André	10.503 (37,9%)	17.214 (62,1%)	27.717 (100%)	14.602 (78,6%)	3.982 (31,4%)	18.584 (100%)
São Bernardo do Campo	16.737 (22,8%)	56.713 (77,2%)	73.450 (100%)	14.708 (78,4%)	4.058 (21,6%)	18.766 (100%)
São Caetano do Sul**	0	0	0	6.242 (86,4%)	980 (13,6%)	7.222 (100%)
Região do Grande ABC	36.502 (25,5%)	106.815 (74,5%)	143.317 (100%)	63.860 (73,6%)	22.899 (26,4%)	86.759 (100%)

* Dadas as características dos dados e as especificidades dos Municípios de Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, para os quais o cômputo sobre o déficit habitacional apresentou inconsistências, esse cômputo foi ajustado com base em microdados censitários.

** O Município de São Caetano do Sul não apresenta assentamentos precários e, portanto, a estimativa do déficit habitacional foi realizada apenas por meio da abordagem domiciliar.

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais, dados secundários (IBGE, 2012) e dados produzidos pela equipe de pesquisa.

Tomando-se como referência os dados da Tabela 4.1, conclui-se que para a Região do Grande ABC o déficit quantitativo total equivale a 100.362 domicílios e o déficit qualitativo total a 129.714 domicílios.

Déficit Habitacional no interior dos assentamentos precários

Como mencionado anteriormente, a estimativa do déficit habitacional interno e externo aos assentamentos precários e/ou irregulares é informação relevante para elaboração de políticas e programas habitacionais. A Tabela 4.3 apresenta o número de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares, por tipologia, e a Tabela 4.4, o déficit quantitativo e qualitativo interno e externo aos assentamentos precários e/ou irregulares, incluindo a Tipologia T1. A Tabela 4.5, por sua vez, indica o número de domicílios irregulares, ou seja, o déficit de regularização fundiária.

Tabela 4.3 - Assentamentos precários e/ou irregulares na Região do Grande ABC, segundo tipologias de intervenção (T1, T2, T3 e T4): número de domicílios.

Município	Total de domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares*	T1	T2	T3	T4
Diadema	25.697 (100%)	13.794 (53,7%)	3.282 (12,8%)	8.345 (32,5%)	276 (1,1%)
Mauá	26.822 (100%)	1.043 (3,9%)	6.590 (24,6%)	18.869 (70,3%)	320 (1,2%)
Ribeirão Pires	3.454 (100%)	719 (20,8%)	1.497 (43,3%)	1.098 (31,8%)	140 (4,1%)
Rio Grande da Serra	1.733 (100%)	sem informação	1.214 (70,1%)	95 (5,5%)	424 (24,5%)
Santo André	39.365 (100%)	11.648 (29,6%)	2.430 (6,2%)	22.759 (57,8%)	2.528 (6,4%)
São Bernardo do Campo	93.123 (100%)	19.673 (21,1%)	28.201 (30,3%)	42.498 (45,6%)	2.751 (3,0%)
Região do Grande ABC	190.194 (100%)	46.877 (24,6%)	43.214 (22,7%)	93.664 (49,2%)	6.439 (3,4%)

* subtraídos os reassentamentos realizados até julho de 2016.

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Tabela 4. 4 - Região do Grande ABC: déficit habitacional quantitativo, qualitativo e total em assentamentos precários e/ou irregulares computados domicílios em T1, T2, T3 e T4.

Município	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Total (Quantitativo + Qualitativo)	Total de domicílios (IBGE, 2010)
Diadema	3.202 (2,7%)	22.495 (19,2%)	25.679 (21,9%)	117.344 (100%)
Mauá	5.129 (4,1%)	21.693 (17,3%)	26.822 (21,4%)	125.348 (100%)
Ribeirão Pires	279 (0,8%)	3.175 (9,4%)	3.454 (10,2%)	33.844 (100%)
Rio Grande da Serra	652 (4,9%)	1.081 (8,2%)	1.733 (13,1%)	13.191 (100%)
Santo André	10.503 (4,9%)	28.862 (13,4%)	39.365 (18,3%)	215.617 (100%)
São Bernardo do Campo	16.737 (7,0%)	76.386 (31,9%)	93.123 (38,9%)	239.174 (100%)
São Caetano do Sul	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	50.492 (100%)
Região do Grande ABC	36.502 (4,6%)	153.692 (19,3%)	190.194 (23,9%)	795.010 (100%)

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Tabela 4. 5 - Déficit total de regularização fundiária, incluindo conjuntos habitacionais irregulares: número de assentamentos e número de domicílios, por tipologia.

Municípios	Déficit total de regularização				TOTAL
	T1	Domicílios	T2+T3	Domicílios	Domicílios
Diadema	170 77,3%	13.794 54,3%	50 22,7%	11.627 45,7%	25.421 100%
Mauá	22 21,2%	1.043 3,9%	82 78,8%	25.459 96,1%	26.502 100%
Ribeirão Pires	6 21,4%	719 21,7%	22 78,6%	2.595 78,3%	3.314 100%
Rio Grande da Serra	S/I S/I	S/I S/I	3 100%	1.309 100%	1.309 100%
Santo André	69 52,7%	11.648 31,6%	62 47,3%	25.189 68,4%	36.837 100%
São Bernardo do Campo	64 29,0%	19.673 21,8%	157 71,0%	70.699 78,2%	90.372 100%
Região do Grande ABC	331 46,8%	46.877 25,5%	376 53,2%	136.878 74,5%	183.755 100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados municipais.

Em resumo, o déficit habitacional total interno aos assentamentos precários e/ou irregulares, excluindo T1, é de 143.317 domicílios, e, incluindo T1, é de 190.194. Estima-se que o déficit

quantitativo interno aos assentamentos é 36.502 domicílios e o déficit de regularização fundiária de 183.755 domicílios. A Tabela 4.6 apresenta um quadro resumo do déficit total interno aos assentamentos precários e/ou irregulares segundo o tipo de intervenção necessária.

Tabela 4. 6 - Região do Grande ABC: déficit no interior dos assentamentos precários e/ou irregulares, agrupado por tipo de intervenção necessária, segundo informações municipais.

Déficit no interior dos assentamentos	Domicílios
Déficit total (T1, T2, T3 e T4)	190.194
Déficit total (T2, T3 e T4)	143.317
Déficit qualitativo - necessidade de urbanização de assentamentos precários (T2 e T3)	136.878
Déficit quantitativo - necessidade de produção ou aquisição de novas moradias (T2, T3 e T4)	36.502
Déficit de regularização fundiária (T1, T2 e T3)	183.755
Déficit de regularização de assentamentos urbanizados e conjuntos habitacionais irregulares (T1)	46.877

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

4.2 Necessidades Habitacionais

4.2.1 Produção ou aquisição de moradias

Trata-se da necessidade de produção ou aquisição de moradias pelo setor público para eliminação do déficit habitacional quantitativo existente interna e externamente aos assentamentos precários. Conclui-se que é necessário viabilizar a produção ou aquisição de 100.362 moradias, sendo 36.502 dessas para atender ao estimado déficit interno dos assentamentos precários e 63.860 moradias para contemplar o déficit externo na Região do Grande ABC.

O déficit habitacional quantitativo total interno aos assentamentos precários é composto pela totalidade de domicílios localizados nos assentamentos precários classificados como T4, não consolidáveis (6.439 domicílios), e pelo total de remoções necessárias à implementação das obras de urbanização nos assentamentos precários classificados como T2 e T3 (30.063 domicílios). Abrange a produção de unidades habitacionais pelo setor público para reassentamento ou remanejamento de famílias ocupantes de áreas de risco, de proteção ambiental, de áreas não consolidáveis ou aquelas que integram os projetos de urbanização¹⁵³.

¹⁵³ Remanejamento: trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. Reassentamento: 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 de assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que os municípios da Região do Grande ABC apontaram a expectativa de construção de aproximadamente 14 mil novas unidades habitacionais de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa I, do Governo Federal, por meio da Fase 3 do Programa, lançada em março de 2016¹⁵⁴. Em julho desse ano, os empreendimentos que abrigariam as novas unidades encontravam-se na fase de planejamento, projeto ou aprovação, entretanto, conforme já registrado, diante da instabilidade política e econômica que o Brasil atravessa, não é possível saber se a contratação das novas unidades no âmbito da Fase 3 do PMCMV poderá se concretizar. Portanto, não se debitou esse número do déficit quantitativo total estimado. A Tabela 4.7 registra a demanda por novas moradias na Região do Grande ABC, por município e total, interna e externamente aos assentamentos precários.

Tabela 4. 7 - Necessidade de produção ou aquisição de moradias para atendimento do déficit interno e externo aos assentamentos precários.

Município	Interno aos assentamentos	Externo aos assentamentos	Total
Diadema	3.202	14.725	17.927
Mauá	5.129	9.428	14.557
Ribeirão Pires	279	3.016	3.295
Rio Grande da Serra	652	1.139	1.791
Santo André	10.503	14.602	25.105
São Bernardo do Campo	16.737	14.708	31.445
São Caetano do Sul	0	6.242	6.242
Região do Grande ABC	36.502	63.860	100.362

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais, dados secundários e dados produzidos pela equipe de pesquisa.

4.2.2 Urbanização de assentamentos precários

Segundo informações municipais, aproximadamente 24% dos domicílios da Região do Grande ABC (190.194 domicílios de um total de 795.010), localizam-se em assentamentos precários ou irregulares que demandam ações de regularização fundiária, urbanização integral ou produção e/ou aquisição de novas moradias. Diante da dimensão da precariedade habitacional regional, torna-se necessário e prioritário desenvolver ações voltadas à urbanização integral desses assentamentos precários. Vale ressaltar que se entende por “urbanização integral” a execução de saneamento básico, infraestrutura (sistema viário, rede de energia, iluminação pública), requalificação habitacional e, quando

¹⁵⁴ A Fase 3 do PMCMV foi lançada em 30 de março de 2016 .

necessário, construção de equipamentos públicos e execução de obras de consolidação geotécnica e drenagem. Ainda, o trabalho social e a regularização fundiária são componentes dessa ação.

A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção da população (ou grande parcela desta) no local. Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais, a promoção de melhorias habitacionais e da regularização fundiária. (BRASIL, 2009)

De acordo com a classificação dos assentamentos precários e/ou irregulares segundo o grau de consolidação apresentado na Seção 1 (Tabelas 1.53 e 1.54), pode-se afirmar que 457 assentamentos, com 143.317 domicílios (18% do total de domicílios da Região do Grande ABC), são considerados precários, ou seja, correspondem aos assentamentos classificados como T2, T3 e T4. Excluindo-se os assentamentos classificados como T4, não consolidáveis (81 assentamentos, com 6.439 domicílios), conclui-se que 376 assentamentos precários classificados como T2 e T3, com 136.878 domicílios, demandam ações de urbanização.

Do total de assentamentos precários classificados como T2 e T3, 196, que abrigam 43.214 domicílios, foram classificados como T2 e demandam intervenções de menor complexidade (urbanização simples¹⁵⁵) e 180 assentamentos, com 93.664 domicílios, foram classificados como T3 e, portanto, demandam intervenções de maior complexidade (urbanização complexa¹⁵⁶).

Vale ressaltar que 104 assentamentos precários e/ou irregulares, que abrigam aproximadamente 67 mil domicílios (aproximadamente 35% do total de domicílios em assentamentos precários do tipo T2, T3 e T4), possuem algum tipo de intervenção no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal. Entretanto, em muitos casos, os recursos contratados são destinados apenas para um setor do assentamento ou componente de intervenção e, portanto, serão insuficientes para a conclusão das intervenções necessárias. Informações municipais também apontam que será necessário produzir cerca de nove mil moradias. Contudo, ainda não há recursos captados ou se previu a liberação de recursos no âmbito do PMCMV mas essa liberação se tornou incerta diante do novo quadro político. A produção dessas unidades habitacionais viabilizaria eliminar o déficit quantitativo interno a esses assentamentos. Além disso, 36% dos

¹⁵⁵ Urbanização simples: compreende a intervenção em assentamentos 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 (BRASIL, 2009).

¹⁵⁶ Urbanização complexa: compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral de tipo de aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana, como canalização de córregos, contenção de encostas e “criação de solo” (BRASIL, 2009).

termos de compromisso, por meio dos quais se viabilizam o repasse de recursos, representam execução inferior a 25%, e apenas 29% desses apresentam execução acima de 75%. Diante desse quadro, bem como da dificuldade de estimar o percentual do déficit que será eliminado, computou-se esse conjunto de assentamentos como déficit de urbanização, embora se observe que a urbanização de parcela desses poderá ser concluída com os recursos alocados.

4.2.4 Regularização de assentamentos

Entende-se que, para reduzir o déficit de regularização fundiária, são necessárias ações para promover a segurança jurídica da posse, segundo as dimensões urbanística, ambiental e jurídico-legal, abrangendo áreas públicas ou particulares, conforme a tipologia dos problemas encontrados nos assentamentos precários que se objetiva regularizar.

Na Região do Grande ABC, distinguem-se dois grupos de assentamentos e domicílios que demandam ações de regularização fundiária: (i) assentamentos urbanizados e consolidados irregulares e conjuntos habitacionais irregulares, e (ii) assentamentos precários consolidáveis, cuja urbanização não foi concluída ou iniciada.

O primeiro grupo corresponde aos assentamentos classificados como tipologia T1 e reúne 331 assentamentos e conjuntos habitacionais irregulares que abrigam 46.877 domicílios. Já o segundo grupo corresponde aos assentamentos precários classificados como tipologia T2 e T3 e totaliza 376 assentamentos precários, com 136.878 domicílios. Os dois grupos somam 707 assentamentos e 183.755 domicílios, que, juntos, compõem a demanda por ações de regularização fundiária na Região do Grande ABC.

Trata-se de promover a regularização do que se pode denominar de “passivo” em termos de regularização fundiária, a saber: dos assentamentos urbanizados não regularizados ou regularizados parcialmente e dos demais assentamentos que estão sendo ou serão urbanizados. No caso desse último grupo, faz-se necessária a articulação das ações de regularização fundiária e de urbanização. A Tabela 4.8 consolida os números totais referentes à demanda por ações de regularização fundiária na Região do Grande ABC.

Tabela 4. 8 - Região do Grande ABC: necessidade de regularização fundiária segundo informações municipais.

Necessidade	Assentamentos	Domicílios
Regularização	707	183.755
Regularização de assentamentos urbanizados e consolidados	331	46.877
Regularização de assentamentos precários consolidáveis	376	136.878

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ ou produzidos pela equipe de pesquisa.

4.2.5 Assentamentos precários e/ou irregulares: síntese das necessidades habitacionais

A Tabela 4.9 apresenta a síntese das necessidades relacionadas ao déficit habitacional dentro de assentamentos precários e/ou irregulares.

Tabela 4. 9 - Domicílios em assentamentos precários e/ou irregulares: síntese das necessidades habitacionais segundo informações municipais.

Município	Necessidades		
	Produção e/ou aquisição de novas moradias	Urbanização integrada	Regularização Fundiária
Diadema	3.202	22.495	25.421
Mauá	5.129	21.693	26.502
Ribeirão Pires	279	3.175	3.314
Rio Grande da Serra	652	1.081	1.309
Santo André	10.503	28.862	36.837
São Bernardo do Campo	16.737	76.386	90.372
Região do Grande ABC	36.502	153.692	183.755

Fonte: elaboração própria com base em dados municipais e/ou produzidos pela equipe de pesquisa.

Outras necessidades habitacionais

Registra-se que a Região do Grande ABC apresenta outras demandas relacionadas à melhoria das condições de habitação e à viabilização das intervenções voltadas à urbanização dos assentamentos precários. Essas necessidades são de difícil quantificação no âmbito regional, mas merecem ser registradas. São essas:

- a) Ações de pós-ocupação

Trata-se de ações voltadas à sustentabilidade dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público e das favelas urbanizadas, tais como: fortalecimento das organizações condominiais e/ou entidade representativa dos moradores; atividades de educação ambiental; reforma e manutenção das redes de infraestrutura e de equipamentos públicos; adoção de medidas de controle urbano.

b) Requalificação habitacional

Trata-se de viabilizar apoio técnico e financeiro para a implantação de obras de requalificação de habitações (execução de revestimentos, pequenas reformas) em assentamentos urbanizados ou em urbanização e em conjuntos habitacionais. A prioridade é eliminar situações de insalubridade e risco.

c) Benefício financeiro

Trata-se de assegurar recursos para as remoções temporárias. A ação consiste no fornecimento de benefício financeiro, destinado e vinculado ao pagamento de aluguel de outra residência, às famílias que precisaram ser removidas de áreas em processo de urbanização até sua destinação efetiva para uma nova unidade habitacional pronta ou para retorno à área de origem.

4.3 Terra e regulação urbana

Um dos mais importantes desafios a ser superado para a redução do déficit habitacional regional é a reserva e disponibilização de áreas adequadas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

A previsão do volume de terras necessário para o atendimento das necessidades habitacionais, bem como a sua reserva por meio da delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios, é condição fundamental para implementação de uma política habitacional regional voltada para o enfrentamento e redução do déficit habitacional e das desigualdades socioespaciais de acesso à terra e à moradia bem localizada.

Terra

Para estimar a quantidade de terra necessária para abrigar a produção de novas moradias e eliminar o déficit habitacional quantitativo acumulado dentro dos assentamentos precários na Região do Grande ABC, partiu-se dos seguintes pressupostos:

- tipologia de habitação predominante: multifamiliar e verticalizada (edifícios com quatro pavimentos);
- fração ideal de terra para a produção de novas unidades habitacionais equivalente a 70 metros quadrados por família ou domicílio;
- 25% do déficit habitacional existente no interior dos assentamentos precários serão atendidos por meio da produção de novas moradias localizadas dentro do perímetro desses assentamentos (remanejamento), ou seja, esse percentual não será computado no cálculo da demanda por terra externa aos assentamentos precários.

Para a definição de uma fração ideal de terra para produção de novas moradias, foram consultadas as estimativas calculadas ou adotadas pelos municípios e registradas no âmbito dos PLHIS. Identificou-se que os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, para estimarem a quantidade de terra necessária, adotaram tipologias multifamiliares e verticalizadas (edifícios de cinco pavimentos) e definiram a fração ideal de terra por meio da análise dos índices resultantes dos projetos executados e das características do meio físico local. Nesse contexto, a fração ideal estimada difere-se muito de um município para outro, como pode ser observado na Tabela 4.10. Para efeito de estimativa da demanda de terras na Região do Grande ABC, utilizou-se a fração de 70 metros quadrados, que corresponde à menor fração ideal de terra apresentada pelo Município de São Bernardo do Campo¹⁵⁷.

¹⁵⁷ São Bernardo do Campo aplica as seguintes frações ideais nas seguintes regiões: 200 m² - Macro Região Montanhão; 90 m² - Macro Região do Alvarenga, Batistini e Riacho Grande; e 70 m²- Macro Região da Cooperativa, Rudge Ramos e Centro.

Tabela 4. 10 - Fração ideal de terra para produção de novas moradias: estimativa adotada pelos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Município	Fração ideal (Vertical)
Santo André	46 m ²
São Bernardo do Campo	De 70 m ² a 200 m ²
Diadema	60 m ²
Mauá	48 m ²

Fonte: elaboração própria com base em dados identificados nos PLHIS de Santo André (2015), São Bernardo do Campo (2011), Mauá (2011) e Diadema (2010).

O percentual de remanejamento que será praticado para o conjunto dos domicílios removidos não é conhecido por todos os municípios. São Bernardo do Campo, no âmbito do PLHIS, estimou que 30% das famílias removidas serão atendidas dentro do perímetro dos assentamentos. Essa estimativa, no caso de Santo André, é de 24,5% do total de remoções previstas. No caso do conjunto de assentamentos urbanizados no âmbito do PAC na Região do Grande ABC, o percentual de remanejamento praticado até o final de 2015 foi de 17%. Entretanto, é possível prever que esse percentual tenderá a subir, caso todos os atendimentos necessários sejam realizados. Com base nos dados apurados, adotou-se a média de 25%.

Distinguem-se dois tipos de necessidade de terra: (i) destinada para produção de novas moradias para eliminação do déficit quantitativo dentro de assentamentos precários (remoção de famílias); e (ii) destinada para produção de novas moradias para eliminação do déficit quantitativo total na Região do Grande ABC.

Estima-se que, para atender ao déficit quantitativo interno aos assentamentos precários, considerando-se que 25% desse déficit (o equivalente a 9.126 moradias) serão solucionados no interior dos assentamentos (por remanejamento), será necessário viabilizar a disponibilização de 1.916.360 metros quadrados para reassentar 27.377 famílias.

Para atender ao déficit quantitativo total regional (interno e externo aos assentamentos precários), calculado por meio da compatibilização das abordagens domiciliar e territorial, será necessário disponibilizar 6.386.560 metros quadrados de terra. Os valores aferidos estão registrados na Tabela 4.11.

Tabela 4. 11 - Necessidade de terra para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) na Região do Grande ABC.

Terra	Quantidade (m ²)
Atendimento do déficit quantitativo total regional (interno e externo aos assentamentos precários)	6.386.560,00
Atendimento do déficit no interior dos assentamentos precários	1.916.360,00
Atendimento do déficit externo aos assentamentos precários	4.470.200,00

Fonte: elaboração própria.

Como mencionado na Seção 2, a Região do Grande ABC possui 205 áreas gravadas como ZEIS de vazios, que correspondem a 6.278.352,29 metros quadrados. Deste total, 3.487.163,10 foram reservados para a produção de HIS e ainda estão disponíveis para abrigarem a produção de novas unidades habitacionais de interesse social. Portanto, considerando-se a necessidade de terra estimada de aproximadamente 6,4 milhões de metros quadrados (Tabela 4.11), conclui-se que seria necessário demarcar outros 2,8 milhões de metros quadrados de ZEIS de vazios para viabilizar o atendimento total do déficit quantitativo regional estimado.

Vale ressaltar que essa quantidade de terra permite atender apenas ao déficit acumulado, mas não viabiliza o atendimento à demanda futura.

Marcos regulatórios municipais

O diagnóstico legislativo, cuja síntese é apresentada na Seção 2, tratou da condição normativa dos municípios da Região do Grande ABC para promover a política habitacional. Esse estudo revelou que os municípios apresentam diferentes condições normativas e, em que pese o pioneirismo da Região na área de regularização fundiária e das práticas de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (EC), reconhecidas nacionalmente, essa condição normativa não é igual entre os municípios e, em alguns casos, precisa ser aprimorada com edição ou revisão de leis municipais.

De um modo geral, observou-se que os municípios buscaram regulamentar os instrumentos previstos pelo EC para facilitar o acesso à terra e à moradia para população de baixa renda e estabeleceram leis municipais disciplinadoras de procedimentos de regularização fundiária. Entretanto, notou-se que muitos instrumentos não foram regulamentados. Apenas os Municípios de Mauá, Diadema, São

Bernardo do Campo e Santo André produziram leis destinadas ao processo de regularização fundiária. Além disso, nem todos os municípios incorporaram em sua legislação urbanística o conjunto de instrumentos necessários para realizar a regularização fundiária. Para exemplificar, destaca-se que apenas o Município de São Bernardo do Campo previu o instrumento da "demarcação urbanística".

A previsão de ZEIS está presente na legislação de quase todos os municípios da Região, entretanto, em muitos casos, não se estabeleceu o conceito de HIS e HMP ou não foram definidos parâmetros urbanísticos e edífícios para sua produção.

Como mencionado anteriormente, em relação ao licenciamento ambiental, foram identificadas situações de municípios dotados de leis que tratam do tema, sem, no entanto, disciplinar os aspectos da regularização fundiária. Há casos de municípios que não regulamentaram o tema do licenciamento ambiental de seus empreendimentos, incluindo aqueles voltados às HIS.

A compatibilização entre as leis estaduais que tratam das bacias hidrográficas dos mananciais e os planos diretores municipais foi promovida apenas pelos Municípios de São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires.

Conclui-se que uma das necessidades é aprimorar os marcos regulatórios voltados para ampliação do acesso à moradia e à regularização fundiária.

4.4 Organização Institucional

Como mencionado anteriormente, a elaboração e a gestão de projetos e programas habitacionais requerem capacidade institucional e essa é muito desigual no caso dos municípios da Região do Grande ABC.

Para os municípios que não possuem órgão específico responsável pela gestão da política e dos projetos habitacionais, é preciso que sejam criadas estruturas com esse fim, de modo que haja recursos humanos, bem como capacidade de aplicação de recursos próprios para a melhoria das condições habitacionais, ainda que tal estrutura seja de pequeno porte.

O Diagnóstico aponta que a organização institucional é uma ação necessária na Região e é fundamental para tratar da dimensão do problema habitacional.

4.5 Considerações finais e recomendações

Para produção deste estudo realizou-se um levantamento de dados habitacionais junto às sete prefeituras que compõem a Região do Grande ABC, formando um significativo banco de dados com os seguintes temas: déficit habitacional e condições de moradia; disponibilidade de terra para habitação de interesse social e regulação urbana; ação governamental (produção habitacional pelo PMCMV, urbanizações de favelas no âmbito do PAC, regularização fundiária); além de uma síntese das necessidades habitacionais regional. Para o cálculo do déficit habitacional, foi desenvolvida metodologia que contempla domicílios interna e externamente aos assentamentos precários, o que não é considerado em pesquisas que tratam o tema.

Ademais, a pesquisa abordou um levantamento da legislação referente à habitação de interesse social e realizou um levantamento da situação institucional das prefeituras em relação à estrutura, quantidade de profissionais e orçamento municipal investido, formando um quadro completo da atuação das prefeituras na política habitacional.

Esse conjunto de informações foi sistematizado de modo a produzir uma leitura regional que não é uma simples soma dos resultados municipais, ou seja, foi necessário encontrar conceitos, entendimentos comuns e uma metodologia capaz de retratar as distintas realidades urbanas, institucionais e de atuação na política habitacional presentes nessa Região, o que também foi possível devido à participação das prefeituras na produção de dados. Os mapas produzidos permitiram complementar a leitura socioespacial regional e agregaram novos elementos para a análise territorial dos dados.

Entretanto, ao longo da realização da pesquisa, confirmou-se que é muito desigual a capacidade institucional dos municípios da Região, especialmente no tocante à existência de informações sobre a realidade dos assentamentos precários e de baixa renda e também com relação à própria atuação em termos de execução de programas habitacionais.

Por um lado, os municípios identificaram no Diagnóstico Habitacional regional um grande avanço em termos de sistematização e análise, principalmente para aqueles que não possuíam um banco de dados organizado. Ao mesmo tempo, faz-se necessário aprimorar a produção de informação municipal para dimensionar mais adequadamente o problema habitacional na Região do Grande ABC e, assim, subsidiar o desenvolvimento de ferramentas técnicas, jurídicas e de gestão para atuação municipal e regional frente ao problema. Essa constatação também foi feita pelos municípios que participaram da 2ª Oficina do Diagnóstico Habitacional e que apontaram as necessidades que foram

registradas no Apêndice de Informações Digitais. Essas necessidades coincidem com as recomendações as quais se faz o registro a seguir.

Recomenda-se:

a) Apropriação das informações produzidas no âmbito deste estudo pelos municípios.

b) Produção de informações sobre assentamentos precários.

Trata-se de realizar um mapeamento e caracterização dos assentamentos precários do tipo favela e loteamento localizados nos Municípios de Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Mauá. Esses municípios não possuem um conhecimento sistematizado e aprofundado sobre a situação de precariedade habitacional em seus territórios, o que é um ponto de partida para a formulação de uma política habitacional estruturada. Também se faz necessário, identificar e cadastrar a população que habita em cortiços no Município de São Caetano do Sul, pois não há informações sobre essa demanda.

c) Capacitação das equipes municipais para produção e gestão da informação municipal.

d) Elevar a capacidade administrativa, principalmente daqueles municípios que não dispõem de corpo técnico suficiente e estrutura administrativa para tratar do problema habitacional.

e) Aprimorar os marcos regulatórios, por meio da revisão ou edição de novas leis voltadas à viabilização da provisão habitacional e da regularização fundiária.

Por fim, destaca-se que tais recomendações, além que serem estratégicas para a atuação dos municípios, visam a manter o Diagnóstico Habitacional como um instrumento vivo e dinâmico, ou seja, que dialoga com a realidade urbana em transformação e, para isso, precisa ser apropriado e atualizado conforme se avança na execução da política habitacional.

REFERÊNCIAS

ABCDPEDIA. **Conjunto Habitacional dos Radialistas** – São Caetano do Sul. 1 fotografia. Disponível em: http://www.abcdpedia.com.br/wiki/index.php?title=P%C3%A1gina_principal . Acesso em: abril de 2016.

AFONSO, A. S. **A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional**. In: Rui de Britto Alvares Affonso; Pedro Luiz Barros Silva. (Org.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996, p. 107-138.

ARRETCHE, M. *et al.* **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na Política Habitacional**. 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional**. 1. ed. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

BASTOS, P. N. **Mutirão da Vila Comunitária: Memória Social, Comunicação e Trabalho**. Razón y Palabra [en línea] 2014, 18 (Abril-Junio): [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2016] Disponible en: www.redalyc.org.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. DENALDI, R. (Org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. 1 Ed. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009a.

_____. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b.

_____. **Situação dos Municípios do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS**. Disponível em: http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em: 8 de agosto de 2016.

CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a política de habitação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ, 2011.

CARDOSO, P.; ROMEIRO, P. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios: Lei Federal nº 11.124/05**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM) e FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP). **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da macrometrópole paulista. Primeiro Relatório**. São Paulo, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas Editora, 2013.

DENALDI, R.; AFFONSO, A. S. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, R. (org). **O desafio de planejar a cidade**. Política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997 – 2008. São Paulo: Annablume, 2012.

_____; DIAS, S. G. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, P. (org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003.

DENIZO, Valentina. **Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo** - Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DIADEMA (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Diadema, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2005.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

GUIDES, F. R. M. **Moradias urbanas em Santo André (1900-1950)**. Caracterização da arquitetura popular e seus meios de produção. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios - resultado do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Censo Demográfico 2010: microdados da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JESUS. P. M. de. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Município de São Paulo**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

LOBO JUNIOR, L. G. **O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano: limites e potencialidades das AEIS em Diadema**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, Santo André, 2014.

MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. In: DENALDI, R. (Org.). **Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo, 2013.

MALVESE, S.T. Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios, na região do Grande ABC. In: XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR, Belo Horizonte. Espaço, planejamento e insurgências: alternativas

contemporâneas para o desenvolvimento urbano regional. **Anais**. 2015. Disponível em: <http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=533>. Acesso em: 10 maio 2016.

MARINHO, G.. 10 anos de PREZEIS. **Uma política inovadora de urbanização no Recife**. RECIFE: FASE-NE/ETAPAS/Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1999.

MAUÁ (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Mauá**, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das Cidades**. Belo Horizonte. Fórum: 2007.

MINDRISZ, M. P. **Política habitacional e habitação popular**: análise do caso do município de Santo André. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. (EAESP/FGV). São Paulo, 1981.

MORETTI, R. *et al.* **Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC**. Santo André: UFABC, 2015. Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012.

OLIVEIRA, M. C. F. A.; VIEIRA, J. M. ; BARROS, L. F. W. Composição dos domicílios e núcleos familiares brasileiros: revelações da PNDS 2006. In: XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais**. Caxambu, MG, ABEP, 2010.

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favelas**: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC – UFABC, 2015.

RIBEIRÃO PIRES (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Santo André, 2012.

ROSEMBACK, R; RIGOTTI, J; Feitosa, F; MONTEIRO, A. As dimensões da questão habitacional e o papel dos dados censitários nos diagnósticos municipais: uma sugestão de análise frente às novas exigências da Política Nacional de Habitação. In: XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais**. São Pedro, SP, ABEP, 2014.

SANTO ANDRÉ (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Santo André, 2006.

SANTO ANDRÉ EM MEMÓRIA. **Conjunto Habitacional Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriais (IAPI)**. 1 fotografia. Disponível em: <https://santoandrememoria.wordpress.com/2013/01/24/conjunto-iapi/> . Acesso em: abril de 2016a.

SANTOS, R. B. **Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP. São Paulo, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Município). **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. São Bernardo do Campo, 2011.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo – SIHISB. São Bernardo do Campo: SIHISB, 2013.

Referências complementares

BAGNARIOLLI JR. Irineu. **Política urbana e habitacional no Brasil e o município de Santo André**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP, São Paulo, 1999.

BRASIL. **Avanços e desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

_____. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades. 2010b.

DENALDI, R. Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo. **Relatório de pesquisa**. Santo André, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit Habitacional no Brasil 2013: Resultados Preliminares. **Nota Técnica**. Belo Horizonte: FJP, 2015.

KLINK, J. et al. Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo e grande ABC-SP. **Relatório de pesquisa**. UFABC, Santo André, 2015.

REALI, M.; ALLI, S. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, C. S.; e ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade Comentado**. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. São Paulo, 2010.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Leis federais

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Lei nº 12.424**, de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV 2 e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

_____. **Medida Provisória nº 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do Art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

_____. **Projeto de Lei 4.960, de 2016**. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Resolução Ministério das Cidades nº 34**, de 1º de julho de 2005. Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

_____. Ministério das Cidades. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. **Resolução nº 143**, de 26 de novembro de 2009. Altera a Resolução do Conselho Curador do FDS nº 141, de 10 de junho de 2009, que criou o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida, para definir condições de financiamento direto com a Entidade Organizadora.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria Interministerial nº 96**, de 30 de março de 2016. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica.

Leis municipais

Diadema

Diadema. **Decreto nº 15.379**, de 15 de maio de 2006. Regulamenta os Art. 116 e 117 da Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 2.581**, de 19 de dezembro de 2006. Autoriza a regularização de assentamentos informais ou de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no Município de Diadema, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 59**, de 23 de agosto de 1996. Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações que regulamenta e disciplina as atividades de projeto, licenciamento, execução, utilização e manutenção das obras e edificações, com observância de padrões de segurança, higiene, salubridade e conforto no Município de Diadema.

_____. **Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Diadema estabelecendo as diretrizes gerais da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 277,** de 16 de outubro de 2008. Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 286,** de 08 de maio de 2009. Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispôs sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 287,** de 08 de maio de 2009. Dispõe sobre alteração de dispositivo da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, com redação dada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 294,** de 17 de julho de 2009. Altera a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 299, de 07 de outubro de 2009.** Dispõe sobre prorrogação do prazo contido no parágrafo único do Art.13 da Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2009, que alterou a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, referente ao Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências correlatas.

_____. **Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2009.** Altera disposições da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2009 e Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2009, todas referentes ao Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 312,** 13 de julho de 2010. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo.

_____. **Lei Complementar nº 343,** de 06 de dezembro de 2011. Altera a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispôs sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 325,** de 22 de dezembro de 2010. Altera a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, alterada pela Lei complementar nº 277, de 16 de outubro de 2008; Lei complementar nº 287, de 08 de maio de 2009; Lei complementar nº 294, de 17 de julho de 2009 e Lei complementar nº 300, de 26 de outubro de 2009, todas referentes ao Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 369, de 21 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispôs sobre o Plano Diretor do Município de

Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano e deu outras providências, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2.008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2.009; Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2.009; Lei Complementar nº 325, de 22 de dezembro de 2.010 e Lei Complementar nº 343, de 06 de dezembro de 2.011.

_____. **Lei Complementar nº 412, de 07 de outubro de 2015.** Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2.008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano e dá outras providências, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2.008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2.009; Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2.009; Lei Complementar nº 325, de 22 de dezembro de 2.010 e Lei Complementar nº 343, de 06 de dezembro de 2.011.

Mauá

MAUÁ. **Lei nº 4.153**, de 26 de março de 2007. Aprova o Plano Diretor do Município de Mauá.

_____. **Lei nº 4.968**, de 1º de julho de 2014. Dispõe sobre o uso, ocupação e urbanização do solo e dá outras providências.

Ribeirão Pires

RIBEIRÃO PIRES. **Lei nº 3.883**, de 14 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Código Municipal de Parcelamento do Solo Urbano.

_____. **Lei nº 3.887**, de 14 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Código Municipal de Uso e Ocupação do Solo.

_____. **Lei nº 4.791**, de 14 de setembro de 2004. Institui o Plano Diretor da Estância Turística de Ribeirão Pires.

_____. **Lei municipal nº 5.779**, de 09 de dezembro de 2013. Lei complementar ao Plano Diretor Municipal que institui os instrumentos da função social da propriedade urbana.

_____. **Decreto municipal nº 6.478**, de 09 de junho de 2014. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de Ribeirão Pires, nos termos da Lei Municipal nº 5.779 de 09 de dezembro de 2013.

_____. **Lei municipal nº 5.905**, de 23 de outubro de 2014. Altera e acresce dispositivos na Lei nº 3.883, de 14 de dezembro de 1995, que dispõe sobre o Código Municipal de Parcelamento de Solo Urbano.

_____. **Lei nº 5.907**, de 23 de outubro de 2014. Efetua a revisão da Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004 – Plano Diretor do Município da Estância Turística de Ribeirão Pires, nos termos do artigo 40 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

Rio Grande da Serra

RIO GRANDE DA SERRA. **Lei nº 1.635**, de 16 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Rio Grande da Serra, nos termos do Art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil e do Capítulo III, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Santo André

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.696**, de 17 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor de Santo André. Institui o novo Plano Diretor do Município de Santo André, nos termos do Artigo 182 da Constituição Federal, do Capítulo III, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título v, Capítulo Iii, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

_____. **Lei nº 8.836**, de 10 de maio de 2006. Institui a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana.

_____. **Lei nº 8.869**, de 18 de julho de 2006. Dispõe sobre a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional, destinadas à população de baixa renda.

_____. **Lei nº 9.215**, de 16 de março de 2010. Institui novas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS-A, para os efeitos da Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006.

_____. **Lei nº 9.394**, de 05 de janeiro de 2012. Altera a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o Art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor.

_____. **Lei nº 9.430**, de 30 de outubro de 2012. Institui no Art. 1º uma Zona de Especial Interesse Social uma, classe B, “ZEIS-B”, para os efeitos da Lei Municipal nº 8.869/06, alterada pela Lei nº 9.066/08. E, também suprime a ZEIS B – 23, demarcada pela Lei 9.215, de 16 de março de 2010.

_____. **Lei nº 9.534**, de 11 de dezembro de 2013. Institui no Art. 1º uma Zona Especial de Interesse Social, classe B - ZEIS B, para os efeitos da Lei Municipal nº 8.869/2006, alterada pela Lei nº 9.066 de 4 de julho de 2008.

_____. **Lei nº 9.620, de 25 de setembro de 2014**. Institui uma Zona Especial de Interesse Social, classe B, ZEIS-B, para os efeitos da Lei Municipal nº 8.869, de 18 de julho de 2006, alterada pela Lei nº 9.066, de 4 de julho de 2008.

São Bernardo do Campo

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto nº 16.962**, de 31 de agosto de 2009. Dispõe sobre procedimentos para elaboração do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS, a Comissão de Urbanização e Legislação (COMUL), a Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS (CAZEIS) e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 18.437**, de 16 de abril de 2013. Regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.959**, de 13 de agosto de 2009. Dispõe sobre as zonas especiais de interesse social (ZEIS), habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HPM), e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.184**, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.222**, de 3 de setembro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.324**, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a progressividade no tempo, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, de imóveis notificados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.374**, de 15 de dezembro de 2014. Altera as Leis Municipais nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de São Bernardo do Campo; nº 6.222, de 3 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo em todo o território do município de São Bernardo do Campo; nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as zonas especiais de interesse social (ZEIS), habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HPM) e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.403**, de 22 de junho de 2015. Dispõe sobre alterações à Lei Municipal nº 6.403, de 22 de junho de 2015, que aprova a operação urbana consorciada São Bernardo do Campo (ouc/sbc) e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.714**, de 23 de agosto de 2007. Dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração e apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV e dá outras providências.

Leis Estaduais

São Paulo

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 55.342**, de 13 de janeiro de 2010. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá providências correlatas.

_____. **Decreto nº 62.061**, de 27 de junho de 2016. Regulamenta dispositivos da Lei nº 15.913, de 2 de outubro de 2015, que dispõe sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras - APRM-ATC, e dá providências correlatas.

_____. **Lei nº 898**, de 18 de dezembro de 1975, Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.

_____. **Lei nº 1.172**, de 17 de novembro de 1976. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o Art. 2º da Lei nº 898, de 18 de dezembro de 1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas.

_____. **Lei nº 13.579**, de 13 de julho de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B.

_____. **Lei nº 15.913**, de 2 de outubro de 2015. Dispõe sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras - APRMATC, suas Áreas de Intervenção, respectivas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional para a proteção e recuperação dos mananciais.