

Janeiro
2012

Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS de São Sebastião – SP

KLINK Capacitação e Consultoria
Rua Asteca, 46 sl 21 – Santo André
Tel: (55 11) 4427-6750



k l i n k

capacitação e consultoria

Estratégias de Ação

Plano Local de Habitação de Interesse Social de
São Sebastião - SP

PRODUTOS 3.1 e 3.2

Santo André

k l i n k

capacitação e consultoria

2012

FICHA TÉCNICA

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO

Ernane Primazzi

PREFEITO MUNICIPAL

Roberto Alves dos Santos

SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO

KLINK CAPACITAÇÃO E CONSULTORIA

Claudia Virginia Cabral de Souza

ARQUITETA E URBANISTA

Lucia Cavendish

ARQUITETA E URBANISTA

Pedro Araujo

ADVOGADO

Elza Neide Castro Correia

ARQUITETA E URBANISTA

Sergio Vital e Silva

ECONOMISTA

COLABORAÇÃO

Prof. Dr^a Rosana Denaldi

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

k l i n k

capacitação e consultoria

EQUIPE TÉCNICA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO

Flavio Jose Nery Conde Malta

ARQUITETO E URBANISTA - SEHAB

COORDENADOR DO GTHAB

Hector Hernan Barrios

DIRETOR DE HABITAÇÃO – SEHAB

Sebastiana A. de Jesus

ASSISTENTE SOCIAL – SETRADH

Eloisa Conceição de Souza

ENGENHEIRA – SEMAM

Carolina Ferreira

JORNALISTA – SEGOV

APRESENTAÇÃO

Terceira e última etapa do PLHIS - as **Estratégias de Ação** - deve conter as proposições frente aos problemas detectados no Diagnóstico, as medidas necessárias para concretizá-las e a estimativa de recursos suficientes para colocar estas medidas em prática. Tem de cumprir o papel de roteiro que oriente as ações da Política Habitacional do município no horizonte temporal do Plano. Está organizada em quatro capítulos cuja razão de ser especificamos a seguir:

Capítulo 1 - Objetivos e estratégias - A definição dos objetivos estrutura a linha de raciocínio do planejamento; dá-lhe uma direção a seguir e uma situação a ser atingida no futuro. As Estratégias são, por sua vez, os meios de que se vai lançar mão para atingir aqueles objetivos previamente traçados, indicando onde devem ser concentradas as ações.

Capítulo 2 - Metas financeiras e de investimento - As metas representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados mensuráveis que se pretende obter através das estratégias, num determinado prazo. Constituem a essência do Plano pois especificam ações e recursos e sua distribuição no tempo.

Capítulo 3 - Programas de habitação de interesse social – os programas articulam todo o repertório de propostas definidas nos capítulos anteriores a uma estrutura programática formalmente vinculada à Política Habitacional do Município e às linhas programáticas e programas definidos na Política Nacional de Habitação e estabelecidos no PLANHAB – Plano Nacional de Habitação, em atendimento à necessidade de alinhar a ação dos estados e municípios à Política Nacional.

Capítulo 4 - Monitoramento - O PLHIS deve ser avaliado periodicamente por um sistema de monitoramento capaz de verificar, qualitativa e quantitativamente, os reais avanços obtidos em cada um dos ciclos do Plano, comparando-os aos avanços programados; nesse capítulo, definem-se os indicadores a ser utilizados nestas avaliações e a periodicidade de sua aplicação.

As Estratégias de Ação, inicialmente programadas para serem apresentadas em dois produtos, Produto 3.1 Plano de Ação Preliminar, e Produto 3.2 Plano de Ação Conclusivo, reúnem-se num único volume. Tal decisão deve-se ao fato de ter-se obtido, no processo de apresentação das propostas de ação, respostas rápidas tanto dos representantes da administração pública municipal, quanto da sociedade civil organizada, quanto aos rumos a serem seguidos.

SUMÁRIO

Introdução	08
1. Objetivos e Diretrizes do PLHIS	10
2. Metas Financeiras e Metas de Investimento	23
3. Programas de Intervenção	42
4. Monitoramento	46

INTRODUÇÃO

Concluído o Diagnóstico, que reúne informações sobre os assentamentos precários existentes e aponta o quadro geral das necessidades habitacionais, passamos à fase final dos trabalhos, o que nos leva às Estratégias de Ação. Antes, porém, de entrarmos nele propriamente, julgamos necessário lembrar pontos centrais do Diagnóstico anterior, os quais estruturam e orientam o presente plano de ação.

São Sebastião é um município com recursos naturais significativos, dos quais se vale a economia local (turismo e veranismo). Somado ao que, economicamente, significam o porto e as atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás, distinguem o município no Estado de São Paulo. Ao lado desses aspectos positivos se colocam várias demandas, em especial a demanda habitacional por parte de uma população de baixa renda, que se vê atraída pela potencialidade do lugar.

Encontramos em São Sebastião 8.623 domicílios localizados em 71 assentamentos precários. Destes, 3.612 constituem parte do déficit habitacional acumulado, cujo total foi calculado em 4.867 moradias. Somadas estas à demanda futura na faixa de 0 a 3 salários mínimos (4.240 no horizonte temporal do PLHIS), temos que **o número total de unidades habitacionais a serem produzidas até 2023 é igual a 9.107.**

Tal parâmetro pode ser ampliado em razão dos novos projetos e investimentos relacionados às atividades portuárias e ao setor petrolífero no Litoral Norte, se não for pensada uma política urbana e habitacional que considere e formule estratégias diante da possibilidade de haver um incremento da migração rumo à cidade, fazendo crescer as já elevadas taxas de crescimento populacional verificadas nas últimas décadas, inclusive no período intercensitário 2000-2010. Caso contrário, há o risco de ampliação do número e extensão dos assentamentos precários, fazendo crescer a demanda habitacional.

Ora, o número total de habitações de interesse social produzidas nos últimos 40 anos (de 1971 até 2011) é de apenas 565 unidades, o que indica, desde logo, a necessidade de estruturação

de uma nova política habitacional capaz de enfrentar o desafio da produção em novos ritmos e escala, bem como os desafios de:

- conferir qualidade urbanística e ambiental aos assentamentos existentes, integrando-os à cidade formal;
- articular a política habitacional às políticas urbana e ambiental;
- implementar práticas de planejamento participativo que incorporem os diferentes segmentos sociais;
- organizar um novo ambiente institucional, capaz de responder aos desafios anteriores.

No presente Plano de Ação os desafios enumerados serão convertidos em OBJETIVOS bem delineados (Capítulo 1), de forma a permitir a formulação de ESTRATÉGIAS e a definição de METAS (Capítulos 1 e 2), as quais, por sua vez, serão desdobradas em LINHAS PROGRAMÁTICAS de intervenção (Capítulo 3) e em orientações quanto ao SISTEMA DE MONITORAMENTO das ações do Plano (Capítulo 4).

1. OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS

Num processo de planejamento como o Plano Local de Habitação de Interesse Social os objetivos representam a situação a ser perseguida pelo plano – um patamar de chegada. Buarque define os objetivos como “uma descrição qualitativa do futuro desejado para um determinado prazo, consistente com as circunstâncias e plausível, representando a imagem-objetivo da realidade que se pretende alcançar e construir com a implantação e execução do plano.” Desse modo, esta passagem do planejamento não pode ser tratada como uma mera formalidade a cumprir, tampouco como uma repetição de objetivos inespecíficos e genéricos advindos de outros contextos e outras escalas de necessidades: **a definição dos objetivos estrutura a linha de raciocínio do planejamento, dá-lhe uma direção a seguir.**

As Estratégias são, por sua vez, os meios de que se vão lançar mão para atingir aqueles objetivos previamente traçados. Nas palavras de Buarque, “a estratégia é um **conjunto selecionado de ações convergentes e articuladas capazes de transformar a realidade**, de modo a construir o futuro desejado e, portanto, viabilizar os objetivos definidos pela sociedade.” O papel da Estratégia é indicar onde devem ser concentradas as ações, de modo a indicar o caminho geral a ser seguido e organizar a sociedade em torno dessa direção, refletindo um tratamento agregado da realidade.

Assim, conferimos o merecido destaque aos objetivos traçados no PLHIS de São Sebastião.

1.1 Objetivos do PLHIS de São Sebastião

Como demonstrado no Diagnostico e retomado na introdução deste Plano de Ação, o problema habitacional no município de São Sebastião vem se tornando mais grave: crescem os números do déficit e há de ser considerada a possibilidade de, num horizonte próximo, vir a ocorrer um incremento ainda maior das demandas relacionadas à habitação, tendo em vista os projetos definidos para o Litoral Norte (e São Sebastião, em particular) a partir da descoberta do pré-sal.

No entanto, a despeito do quadro atual e das possibilidades de agravamento do mesmo, a ação do poder público revela-se tímida diante da gravidade e da escala da problemática habitacional. Ao levantar o histórico de produção habitacional popular, observamos uma quase total ausência do Estado (nos diferentes níveis de governo) nesse campo de atuação. Como resultado, vem se ampliando o fenômeno de degradação: degrada-se a vida urbana; degrada-se o meio ambiente; degradam-se indivíduos, famílias, grupos.

A sociedade civil e suas organizações, por sua vez, na ausência de lideranças capazes de empreender uma ação articulada e coesa mais abrangente, desperdiçam sua potência transformadora. Este é o núcleo da questão em São Sebastião: a timidez e quase alheamento do poder público e a ausência de reação das organizações e do movimento social. Dessa forma, e considerando o papel capital que compete aos governos locais na condução da política habitacional, define-se como **Objetivo Geral do PLHIS de São Sebastião**, ao qual estão subordinados os demais objetivos, o compromisso da gestão pública municipal com uma nova postura diante da questão, inaugurando um ciclo em que assumem a liderança do processo, mobilizando, aglutinando e canalizando todas as forças e recursos existentes para a construção de uma política habitacional socialmente justa e ambientalmente adequada.

Objetivo Central

O poder público municipal passa a **ASSUMIR A LIDERANÇA** do processo e das ações para reverter a lógica da produção da habitação popular no município: parar a máquina de produção de exclusão territorial, degradação do meio ambiente e habitação inadequada.

O que significa:

- uma **mudança de postura** – para exercer o papel de agente transformador, liderando e mobilizando os diferentes atores (e recursos) do jogo da HIS, através de propostas e regras claras, inaugurando um novo ciclo;
- uma **mudança da escala de investimento** – atribuindo à questão habitacional a prioridade que esta requisita, através de um nível contínuo e expressivo de investimentos;

- uma **mudança de paradigma** – pois, hoje, a questão central não é mais se devemos ou não urbanizar os assentamentos precários; a questão que permanece é como urbanizar e regularizar os assentamentos precários:
 - a lógica não é setorial, como acontece historicamente em São Sebastião, e sim integrada;
 - a lógica é participativa, e não tecnocrática;
 - a lógica é de inserção dos assentamentos à cidade e de melhoria de padrões urbanísticos.

Subordinados ao Objetivo Geral definem-se três objetivos específicos, a saber:

Objetivo 1

Assumir a tarefa de transformar o passivo urbano-ambiental originado na ocupação informal em áreas assimiláveis ao tecido urbano e ao meio-ambiente:

- | | |
|--|--|
| <p>1 Integrar as favelas (setores) consolidáveis ao seu entorno com intervenções reestruturadoras:</p> <ul style="list-style-type: none">• consolidar padrões urbanísticos próximos aos da cidade formal e implantar infraestrutura;• Eliminar situações de risco e insalubridade;• Investir na melhoria habitacional;• Investir nas zonas de transição. | <p>2 Recuperar as áreas ambientalmente degradadas por ocupação irregular, incorporando-as ao cabedal de recursos ambientais robustos do município.</p> |
|--|--|

O prolongado período de privação de políticas habitacionais de Estado em todas as esferas deixou um passivo significativo para o município de São Sebastião¹:

- 8.623 domicílios, 36% dos domicílios urbanos permanentes, em assentamentos precários;
- 3049 domicílios (35% do total de domicílios em assentamentos) em situação de risco: 416 moradias em situação de risco muito alto; 1536 em risco alto; 890 em risco médio e 207 em baixo risco;
- Do contingente de domicílios em assentamentos precários, 5011 foram classificados como déficit qualitativo e 3.612 domicílios como déficit habitacional².

Desse legado, os 5011 domicílios do déficit qualitativo devem ser consolidados através de processos de urbanização e regularização fundiária que os integre à cidade formal. Hoje, a questão central não é mais se devemos ou não urbanizar os assentamentos precários - isso está posto e aceito universalmente. A questão que permanece é **como urbanizar os assentamentos precários**. Ainda prevalece, em muitos contextos municipais, o modelo de urbanização de assentamentos precários que se restringe à implantação de infraestrutura e supressão de situações de risco³, contribuindo, muito frequentemente, para cristalizar padrões urbanísticos abissalmente distintos da cidade circundante e que implicam em situações de grande insalubridade, privando grande número de domicílios dos assentamentos das condições mínimas de conforto ambiental – insolação, iluminação e ventilação adequados à vida humana. É um modelo caricatural de inserção territorial.

As características que justificaram a consolidação dos assentamentos precários de São Sebastião têm de ser potencializadas por investimentos em bons projetos de urbanização fundados em análises urbanísticas que distingam com clareza os tecidos mais deteriorados dos

¹ Ver Cap 7 – Precariedade Habitacional em São Sebastião no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

² Ver Cap 7 – Precariedade Habitacional em São Sebastião no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

³ Depoimentos de alunos nos fóruns de discussão do EAD-URBFAVELAS promovido pelo MCidades em 2010

assentamentos – tecidos a substituir -, além daqueles submetidos ao risco, e tenham como resultado a real e efetiva assimilação das favelas ao tecido urbano.

A outra face do passivo é representada pelas áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente e aquelas em conflito com o ZEE. A diretriz definida para a Costa Sul no âmbito deste PLHIS foi a de promover o reassentamento dessas famílias utilizando para delimitar a faixa de remoção os 30m a partir de cada uma das margens do curso d'água ou 50m de raio em caso de nascente ⁴. A demolição das moradias dará lugar, mesmo depois da retirada dos escombros, a uma série de cicatrizes - nenhuma contribuição à paisagem ou ao meio ambiente – uma versão diferente do processo de degradação. Este último só será revertido através da recuperação ambiental dessas áreas de modo a torná-las vitais ambientalmente.

Objetivo 2

Promover, mobilizando, direcionando e organizando, os recursos e potenciais existentes nas esferas pública e privada para uma produção habitacional que faça frente ao déficit acumulado e às demandas futuras, inaugurando um ciclo qualitativo de atendimento às necessidades habitacionais, abandonando os velhos modelos formais e informais e seus efeitos negativos sobre o ambiente urbano e natural.

São Sebastião tem acumulado um déficit habitacional de 4.867 moradias das quais, 3612 se encontram em assentamentos precários; a demanda futura por novas moradias na faixa de 0 a 3 SM é de 4.240 no horizonte temporal do Plano. Logo, o número total de novas habitações que precisam ser produzidas ao longo dos próximos onze anos é de 9.107 moradias.⁵ A oferta de moradia para esta faixa da população que esteve por mais de vinte anos excluída quase totalmente da produção habitacional formal é a única maneira de evitar a formação de novos

⁴ Ver PLHIS - Diagnóstico das Necessidades Habitacionais: Precariedade Habitacional em São Sebastião

⁵ Ver Cap 8 Déficit, Inadequação e Demanda Demográfica Futura no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

assentamentos precários e a fermentação daqueles existentes por aumento de densidade, ampliando os efeitos da degradação na cidade. Destarte, a produção habitacional tem de ser planejada, em primeiro lugar, na escala das necessidades presentes – o déficit, e futuras – demanda demográfica futura; em segundo lugar, o esforço contínuo e expressivo de provisão que se pretende empreender, não deve contribuir para agravar os problemas urbanos provocados pelos modelos vigentes cujas características dominantes são:

- a localização periférica;
- a degradação dos padrões arquitetônicos e urbanos e a massificação.

O objetivo é fundar um novo ciclo tanto em termos qualitativos quanto de escala.

1.2 Estratégias do PLHIS de São Sebastião

A definição das Estratégias para o PLHIS de São Sebastião articula-se com os objetivos previamente definidos. No enunciado do Objetivo Central do PLHIS faz-se menção a **uma mudança de escala dos investimentos municipais** como forma de atribuir à questão habitacional a prioridade que a mesma requisita. Estimou-se o custo total de atendimento das necessidades habitacionais do município em R\$728.803.000,00⁶, volume de recursos que supera a previsão de arrecadação municipal no exercício de 2011 estimada em R\$ 452 Milhões.

Dos R\$ 565 Milhões previstos na LOA 2012, apenas R\$ 485, 8 Mil se destinam à função habitação, o que corresponde a 0,086% do orçamento municipal, em dois programas: Programa de Habitação de Interesse Social e Programa PREZEIS⁷. Mantido esse patamar de investimento, num cenário onde as demandas atuais permanecessem congeladas, o município de São Sebastião levaria 1500 anos para atendê-las com recursos próprios.

Se o município de São Sebastião fixa o Objetivo 1 fortalecendo o papel do Estado na gestão da Política Habitacional e na regulação dos agentes privados, carece de ter alguma autonomia

⁶ Ver Cap 9 – Necessidades Habitacionais: Atendimento e Custos no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

⁷ Ver Cap 6 – Condições Institucionais e Administrativas na Contextualização

financeira para exercê-la. Portanto, uma das principais estratégias a adotar diz respeito à dotação de recursos orçamentários representativos para a área de habitação durante os próximos onze anos do PLHIS.

Estratégia 1

Instituir dotação orçamentária própria para habitação condizente com a escala das necessidades habitacionais

Uma iniciativa desse porte certamente representará uma grande vantagem nas iniciativas de captação de recursos nas esferas públicas - estadual e federal - e nos empreendimentos conjuntos com o setor privado.

Nesta estratégia se enumeram duas ações centrais no sentido de fortalecer os cofres municipais auferindo-lhe maior capacidade e autonomia no enfrentamento das demandas:

- a) Atualização da Planta Genérica de Valores
- b) Atualização do Cadastro Imobiliário

Segundo Raquel Rolnik⁸, “a falta de cobrança do IPTU e a desatualização da Planta Genérica de Valores faz com que a municipalidade não capture a valorização decorrente dos investimentos públicos em infraestrutura, uma vez que os maiores diferenciais de preço de terreno ocorrem entre áreas providas e não-providas de infraestrutura.” Verificou-se também a profunda defasagem entre os valores venais dos imóveis e aqueles praticados pelo mercado.

⁸ Aspectos Urbanos em um Plano Local de Habitação de Interesse Social - aula proferida no curso Metodologia e Informações Básicas para Elaboração de Planos Locais e Regionais de Habitação – Casa da Cidade – São Paulo - 2009

Estratégia 2

Transformar a Secretaria Municipal de Habitação numa “FÁBRICA” de empreendimentos de habitação de interesse social

Fase Qualitativa

Montar empreendimentos habitacionais e fontes de recursos, constituindo um repertório de referência dos marcos do novo ciclo de produção habitacional e recuperação de assentamentos degradados.

Fase de Produção em Escala

Evoluir paulatinamente para a produção em escala sem perder de vista os marcos do novo ciclo e a qualidade dos resultados.

Quando o governo federal pôs em campo a Nova Política Nacional de Habitação expandindo o crédito habitacional e ampliando fontes de recursos existentes num repertório amplo de programas, a grande maioria dos municípios do país não estava suficientemente organizada nem em termos de planejamento e muito menos de projetos que lhes desse acesso imediato às linhas de financiamento instituídas. O despreparo e a inércia da esfera municipal no tocante aos problemas habitacionais ficaram expostos na ausência de estruturas capacitadas, na inexistência de recursos municipais específicos, na falta de investimentos de base como cadastros, cartografia e projetos e na mais completa carência de visão de conjunto, diretrizes e perspectivas de solução⁹. A questão habitacional esteve longe de ser uma prioridade de fato

⁹ Depoimentos de técnicos de prefeituras municipais e CAIXA colhidos no EAD-URBFAVELAS promovido pelo MCidades - 2010

mesmo em municípios onde os problemas já atingiam níveis críticos, como é o caso de São Sebastião que apresenta um histórico irrelevante de investimentos públicos em habitação social pelos três níveis de governo: em 40 anos – de 1971 até 2011 – foram produzidas e entregues 565 unidades habitacionais, o equivalente a 14 unidades por ano. A atuação nos assentamentos precários é setorial, sem respaldo de projetos técnicos integrados que apontam para uma solução final em cada núcleo. O Programa de Congelamento de Núcleos também não oferece respostas às reais necessidades dos assentamentos precários. A estrutura institucional não está aparelhada para fazer frente à dimensão do problema:

- Equipes reduzidas
- Sobreposição de atribuições
- Sistema de informações deficitário
- Inexistência de prática de captação de recursos externos

Contudo, a Secretaria Municipal de Habitação tem de evoluir para um estágio de produção técnico-política condizente com a escala dos problemas habitacionais do município.

A Estratégia 3 - Transformar a Secretaria Municipal de Habitação numa “FÁBRICA” de empreendimentos de habitação de interesse social - articula-se às anteriores constituindo um tripé de sustentação para objetivos gerais e específicos do PLHIS.

O termo FÁBRICA, escolhido com propriedade, cumpre um papel simbólico e encontra justificativa nas suas próprias raízes:

- o substantivo FÁBRICA guarda a idéia de estabelecimento capaz de transformar e produzir bens em quantidade (mudança de escala);
- o verbo FABRICAR (do latim fabricare) tem o sentido de CONSTRUIR, EDIFICAR, secundado pelo significado de INVENTAR, ENGENDRAR, IDEAR (mudança de postura);

- o verbo FABRICAR também é empregado na acepção de CUNHAR – imprimir cunho, feição, caráter, marca (mudança de paradigma).

Essa opção estratégica se desdobra em duas fases:

Fase 1 (qualitativa) com os seguintes propósitos:

1. Constituir um repertório de propostas de empreendimentos habitacionais (modelo) para os diferentes grupos de demanda e fontes de recursos com os seguintes propósitos:
2. Capacitar o município para a captação de recursos e formação de parcerias com o setor privado e demais esferas públicas;
3. Estabelecer referências de qualidade para a produção privada e pública independente;
4. Definir alternativas viáveis para os diferentes grupos de demanda;
5. Capacitar a equipe municipal para o enfrentamento de diferentes tipologias de intervenção, ampliando seu domínio sobre todas as etapas dos diferentes processos visando à ampliação da escala

A implantação da Fase 1 implica no seguinte rol de medidas:

- a) Contratação de equipes de consultoria com lastro técnico que atenda às necessidades de: orientar o planejamento detalhado das ações do PLHIS; impulsionar o ritmo de produção da Secretaria; capacitar a equipe técnica local e o Conselho de Habitação na própria ação;
- b) Investimento de recursos próprios na elaboração de Projetos de empreendimentos habitacionais;
- c) Ampliação dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria de Habitação habilitando-a para o atendimento das ações programadas para os próximos doze anos e sedimentando capacidades;
- d) Investimento em intercâmbio técnico na busca de alternativas e parâmetros de soluções aplicáveis ao contexto do município;
- e) Divulgação do PLHIS visando à ampliação de sua base de sustentação política no âmbito da PMS e da sociedade civil.

Fase 2 (produção em escala) com a seguinte finalidade:

Evoluir paulatinamente para a produção em escala sem perder de vista os marcos do novo ciclo e a qualidade dos resultados, fortalecendo a capacidade de gestão de processos e contratos na equipe municipal e a capacidade de execução dos demais agentes envolvidos na produção habitacional.

Principais medidas:

- a) Investir na formação da equipe através de cursos de extensão universitária em gestão de projetos;
- b) Investir na capacitação técnica e gerencial dos agentes da construção civil – operários e pequenos empreiteiros.

Estratégia 3

Montar Banco de Terras aptas para HIS como moeda forte para a composição de empreendimentos habitacionais

As estimativas realizadas para calcular o volume de terra necessário para o atendimento do déficit acumulado e da demanda futura no município no horizonte temporal do Plano, segundo os parâmetros utilizados para dimensionamento, resultam em 831.705m² de terrenos aptos¹⁰. A PMSS não tem cadastro de terrenos vazios de sua propriedade¹¹. Eis o desafio: como garantir esta oferta de terra urbanizada compatível com a demanda de produção de HIS para os próximos anos?

¹⁰ Ver Cap 9 Necessidades Habitacionais: Dimensionamento e Custos no Diagnóstico Necessidades Habitacionais

¹¹ Ver Cap 3 Produção Habitacional da Contextualização

Estabelecer uma política de solo como componente da política habitacional, segundo Raquel Rolnik¹², não é apenas o grande desafio, é o *locus* do embate, o novo front de luta para o poder público e sociedade organizada. Uma das questões centrais de uma política de solo é a questão da **localização**. A noção de centralidade e de hierarquia da localização vem sendo debatida desde a Escola de Chicago. Outros elementos, no decorrer das últimas décadas, são acrescentados para a compreensão do processo urbano da localização e maior esclarecimento de sua dinâmica. Em estudos mais recentes, Marques¹³ já reconhece como do conhecimento geral a importância do fator posição no espaço: “a localização de cada grupo social no espaço lhe confere diferentes oportunidades em termos de acesso ao mercado de trabalho, às amenidades e às políticas estatais. De forma similar, a localização no espaço define o impacto, sobre os habitantes, de diversos elementos ambientais negativos aos quais os moradores da cidade estão sujeitos (também de forma desigual), como riscos ambientais, homicídios e violência, poluição, etc.” Numa linha de investigação paralela, os sociólogos chilenos Sabatine, Cáceres e Cerda¹⁴ demonstram a importância da escala de segregação nos problemas sociais: quanto maior a segregação, maior a proporção de desempregados, e de jovens desempregados ou que não estudam nem trabalham (ociosidade juvenil). Acrescentam que “os efeitos da segregação sobre o desemprego são possivelmente relacionadas com os tempos de viagem e com a informação escassa de oportunidade de emprego disponível em áreas socialmente homogêneas, especialmente se são pobres.” Comprovam também a intensificação no período entre 1970 e 1992, no Chile, de problemas sociais que estão na raiz da desintegração social: atraso escolar, ociosidade juvenil e gravidez na adolescência. Além das constatações obtidas estatisticamente, os autores identificaram em estudos de caso nos bairros mais pobres de três cidades chilenas, manifestações de sentimentos de exclusão e desenraizamento territorial, agravando a tendência à desintegração social.

¹² Aspectos Urbanos em um Plano Local de Habitação de Interesse Social - aula proferida no curso Metodologia e Informações Básicas para Elaboração de Planos Locais e Regionais de Habitação – Casa da Cidade – São Paulo - 2009

¹³ Marques, Eduardo e Torres, Haroldo. São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Editora Senac, 2005

¹⁴ Sabatine, Cáceres e Cerda. Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. Espaço e Debates. São Paulo, jun/jul 2004

O velho modelo de crescimento periférico e segregação espacial da pobreza são a marca atual da expansão urbana em São Sebastião, a exemplo da grande maioria dos municípios brasileiros. Assim, para reverter a lógica da produção da habitação popular e parar a máquina de produção de exclusão territorial e habitação inadequada – objetivo central do PLHIS – **não é suficiente apenas adquirir terras: é imperioso localizá-las junto às concentrações de oportunidades urbanas** e, no caso do déficit nos assentamentos precários, manter os vínculos da população com o território, especialmente os de trabalho e renda.

Definiram-se, no Diagnóstico, os setores prioritários para o assentamento futuro de Habitações de Interesse Social obedecendo aos critérios de localização definidos na ocasião para o PLHIS¹⁵:

Setor 1 - Lotes vazios da Costa Norte e Centro

Setor 2 – Pequenas glebas em Maresias

Setor 3 - Lotes vazios em Boiçucanga

Setor 4 - Juquehy – remanejamento

Setor 5 - Boracéia

Também foi dimensionada a reserva necessária de terra em cada um dos Setores de HIS para atender o déficit dentro dos assentamentos - 282.205m² de terrenos aptos para HIS, o que representa 3% do volume total de terras livres no conjunto desses setores segundo o estudo AAI - Avaliação Ambiental Integrada realizado pela Secretaria do Estado de Meio Ambiente em 2009¹⁶. O déficit fora dos assentamentos e a demanda demográfica futura prioritária requisitariam a ampliação da reserva em 549.500m² de terrenos – 6% do total de terras disponíveis. Contudo, a distribuição destes terrenos nos setores de HIS deve ser amparada por futuros estudos da demanda. Os Setores de HIS obedecem ao critério de apresentar vínculo

¹⁵ Ver Cap 9 Necessidades Habitacionais: Dimensionamento e Custos no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

¹⁶ IDEM anterior

espacial com as centralidades maximizando assim a utilização de comércio e serviços diversificados, públicos inclusive. Nestes setores, como seria de esperar, não se encontram os menores valores médios de preço de terreno.

Assim, articula-se uma série de medidas para aumentar a disponibilidade de terras tornando acessível a sua aquisição:

- a) Estimulo aos proprietários de grandes e médios terrenos com dívida tributária para que procedam à dação em pagamento;
- b) Delimitação e parametrização de ZEIS (áreas vazias) numa possível revisão das leis de uso e ocupação do solo ou em lei específica;
- c) Aquisição estratégica de terras apropriando-se o poder público municipal da mais valia dos investimentos públicos – existem obras de vulto com implantação programada que, invariavelmente, terão impacto nos custos dos terrenos adjacentes, justamente por interligar à região central da cidade setores próximos isolados desta, tornando-os de interesse para a localização de empreendimentos de interesse social;
- d) Estudar, definir e implantar outras estratégias de intervenção no mercado de solos.

2. METAS FINANCEIRAS E METAS DE INVESTIMENTO

Segundo Rossela Rosseto¹⁷, cabe aos PLHIS definir uma estratégia local de equacionamento do problema habitacional num nível de detalhamento indispensável para estabelecer metas e prioridades. As metas representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados mensuráveis que se pretende obter através das estratégias, num determinado prazo.¹⁸ Precisam ser realísticas ademais de resultarem de pacto entre os diferentes atores sociais.

¹⁷ Metodologia para dimensionamento de custos e metas em planos habitacionais - aula proferida no curso Metodologia e Informações Básicas para Elaboração de Planos Locais e Regionais de Habitação – Casa da Cidade – São Paulo - 2009

¹⁸ Ver Buarque, Sérgio: Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável. Rio de Janeiro, Garamond - 2005

2.1 Metas Financeiras: Recursos e Fontes

As metas financeiras nada mais são do que o cálculo da plausível disponibilidade de recursos e fontes no prazo temporal do Plano. Este último não só deve estimar o volume total de recursos que será investido por cada um dos entes federativos como também distinguir aqueles retornáveis dos subsidiados. A definição das metas financeiras precede a definição das metas de investimento, a segunda sempre balizada pela primeira. A definição das metas de atendimento – de provisão de unidades habitacionais, adequação e urbanização de assentamentos precários – para o horizonte temporal abarcado pelo PLHIS de São Sebastião só foi possível a partir do estudo sobre a disponibilidade total de recursos a serem aplicados em habitação de interesse social no município. Com esta finalidade foi realizado o estudo Análise da Capacidade de Investimento do Município de São Sebastião na Política Habitacional, apresentado a seguir.

2.1.1 Análise da Capacidade de Investimento do Município de São Sebastião na Política Habitacional

O município de São Sebastião para o orçamento de 2011 previa arrecadar R\$ 452 Milhões. Até o mês de outubro já havia efetivado R\$ 375,81 Milhões o que corresponde a 83,14 %. Já para o exercício de 2012 a estimativa é de R\$ 565,10 Milhões. O PPA – Plano Plurianual realizado no período 2006-2009 (Tabela 1) mostra que o município de São Sebastião apresentou um percentual médio de 28,62 % de arrecadação própria, índice inferior a média nacional que registra 31,62 % (Tabela 3) de receitas próprias para o período 2004 - 2007, de acordo com uma amostra de 5.382 municípios (Fonte: STN). Esta participação dos recursos próprios no município de São Sebastião em relação ao total orçamentário demonstra certo grau de dependência em relação às transferências da União e do Estado, em especial, daquelas que derivam das atividades portuárias e petrolíferas. O ICMS arrecadado no período representa 24,36 % da receita bruta e os royalties do petróleo somam 14,81 % (Tabela 2).

Tabela 1 - Análise da Receita São Sebastião - PPA 2006-2009 (em Milhões de R\$)

Receita	2.009	2.008	2.007	2.006	% PPA 2006/2009
Receita Bruta	347,53	374,23	303,97	221,03	100,00%
Receita Própria	95,63	112,20	91,00	58,02	28,62%
Transferências Correntes	191,99	213,15	169,78	161,94	59,10%
RP Prev. Servidor	59,55	47,88	38,52		11,71%
Receita de Capital	0,36	1,00	4,68	1,06	0,57%

Fonte: SISTN - Tesouro Nacional

Tabela 2 - Principais Itens da Receita São Sebastião - PPA 2006-2009 (em Milhões de R\$)

Receita	2.009	2.008	2.007	2.006	% PPA 2006/2009
Receita Bruta	347,53	374,23	303,97	221,03	100,00%
IPTU	34,58	32,49	30,64	26,20	9,94%
ISS	22,22	28,12	23,98	15,07	7,17%
FPM	18,29	17,83	15,05	12,87	5,14%
Royalties-Petróleo	36,99	56,06	43,03	48,51	14,81%
ICMS	79,03	87,14	72,51	65,01	24,36%
IPVA	4,17	3,58	3,09	2,42	1,06%
Divida Ativa	5,52	9,24	4,66	3,99	1,88%

Fonte: SISTN - Tesouro Nacional

Tabela 3 – Receitas Municipais: amostra de 5.382 municípios (em milhões de R\$)

AMOSTRA DE 5.382 MUNICÍPIOS

RECEITAS MUNICIPAIS		Em Milhões R\$				
DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006	2007	Total	Part. %
1 RECEITA BRUTA = RECEITA LÍQUIDA	137.445	157.651	180.207	206.012	681.315	100,00.
RECEITAS DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA	45.296	49.290	55.299	65.569	215.455	31,62.
IPTU	8.840	9.654	10.592	11.548	40.634	5,96.
ISS	11.366	13.499	16.237	19.000	60.102	8,82.
IRRF	2.439	2.842	3.261	4.022	12.564	1,84.
OUTRAS	22.651	23.294	25.209	30.999	102.154	14,99.
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	92.149	108.361	124.908	140.443	465.861	68,38.
FPM	24.775	31.139	33.987	39.992	129.892	19,06.
LC 87/96	821	796	489	461	2.566	0,38.
ICMS	32.819	35.400	40.866	44.648	153.734	22,56.
IPVA	4.350	4.781	6.002	7.116	22.249	3,27.
SUS	12.224	13.166	15.784	17.666	58.841	8,64.
FUNDEF/FUNDEB	14.515	17.119	19.377	24.417	75.429	11,07.
FNDE	1.701	2.807	3.456	3.356	11.321	1,66.
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	2.535	2.060	4.364	4.539	13.498	1,98.
OUTRAS	6.806	10.852	11.517	12.549	41.724	6,12.
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	-8.398	-9.758	-10.933	-14.302	-43.391	-6,37.

Fonte: Tesouro Nacional (FINBRA)

Já na execução do orçamento no período 2009-2010 (Tabela 4), o município arrecadou um pouco mais de R\$ 766 Milhões, modificando a participação percentual da arrecadação própria para 27,64 % e 54,57 % para as transferências correntes, não apresentando modificações substanciais na forma de financiamento das ações necessárias para a cidade.

Tabela 4 - Análise da Receita São Sebastião – 2009 – 2010 (Em Milhões de R\$)

Receita	2.010	2.009	% PPA 2006/2009
Receita Bruta	419,08	347,53	100,00%
Receita Própria	116,24	95,63	27,64%
Transferências Correntes	226,32	191,99	54,57%
RP Prev. Servidor	72,57	59,55	17,24%
Receita de Capital	3,94	0,36	0,56%

Fonte: SISTN - Tesouro Nacional

a) Análise do investimento do município na função habitação

Quando se trata da discussão das políticas específicas, como é o caso do PLHIS, é importante analisar o investimento por função orçamentária. Estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, apresentado na Tabela 5, permite uma análise da média de aplicação de recursos por função nos 5.382 municípios no período 2004 a 2007. Este estudo mostra que a média dos recursos municipais utilizados na área da habitação foi de 0,71 %.

Considerando este estudo com base nos dados do Tesouro Nacional e analisando-se a execução do PPA 2006 – 2009 (Tabela 6) do município de São Sebastião, vê-se que o município destinou no período deste PPA um percentual significativamente inferior à média nacional na área de habitação de 0,71 %. Neste período apenas 0,11 % do Orçamento Geral

do Município foi aplicado na área de Habitação. Esta situação não é diferente na execução do orçamento 2009 - 2010 (Tabela 7), quando foram aplicados 0,18% valores ainda inferiores da média nacional.

Tabela 5 – Despesas por função, amostra de 5.382 municípios brasileiros (em milhões de R\$)

AMOSTRA DE 5.382 MUNICÍPIOS BRASILEIROS						
DESPESAS POR FUNÇÃO						
EM Milhões R\$						
DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006	2007	Total	Part. %
8 DESPESAS POR FUNÇÃO	139.620	154.478	182.815	211.019	687.932	100,00.
EDUCAÇÃO E CULTURA	36.154	41.605	48.897	57.357	184.013	26,75.
EDUCAÇÃO	33.610	38.877	45.151	52.961	170.599	24,80.
SAÚDE E SANEAMENTO	33.055	38.592	45.694	52.327	169.668	24,66.
SAÚDE	29.677	34.696	40.524	46.304	151.202	21,98.
SANEAMENTO	3.375	3.897	5.167	6.016	18.454	2,68.
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	26.506	29.269	33.969	38.087	127.830	18,58.
ADMINISTRAÇÃO	20.342	22.345	25.835	28.862	97.383	14,16.
ENCARGOS ESPECIAIS	6.121	6.869	8.068	9.154	30.212	4,39.
HABITAÇÃO E URBANISMO	17.420	17.439	22.109	25.230	82.199	11,95.
URBANISMO	16.285	16.432	20.829	23.766	77.311	11,24.
HABITAÇÃO	1.136	1.007	1.280	1.464	4.887	0,71.
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	11.216	12.275	14.069	17.569	55.129	8,01.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.064	4.520	5.521	6.262	20.366	2,96.
PREVIDÊNCIA SOCIAL	7.153	7.755	8.548	11.305	34.760	5,05.
LEGISLATIVA	4.399	4.748	5.258	5.780	20.185	2,93.
TRANSPORTE	4.671	4.498	5.628	6.221	21.018	3,06.
DEMAIS	6.199	6.053	7.191	8.448	27.891	4,05.

Fonte: Tesouro Nacional (FINBRA)

Tabela 6 - Despesas por Função de Governo São Sebastião - PPA 2006-2009

Função de Governo	2009	%	2008	%	2007	%	2006	%	PPA 2006/2009
01 - LEGISLATIVA	10,97	3,66%	13,70	4,02%	9,64	3,93%	9,86	4,70%	4,03%
02 - JUDICIÁRIA	0,01	0,00%	0,30	0,09%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,03%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,15	0,05%	6,01	1,76%	2,45	1,00%	0,04	0,02%	0,79%
04 - ADMINISTRAÇÃO	73,62	24,59%	33,18	9,73%	26,16	10,67%	52,13	24,87%	16,90%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	3,21	1,07%	10,31	3,03%	6,43	2,63%	0,13	0,06%	1,83%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	6,04	2,02%	10,13	2,97%	8,51	3,47%	2,58	0,76%	2,49%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	11,49	3,84%	8,07	2,37%	6,82	2,78%	0,00	0,00%	2,41%
10 - SAÚDE	75,36	25,17%	65,39	19,18%	47,34	19,32%	44,36	21,16%	21,23%
11 - TRABALHO	0,57	0,19%	0,12	0,04%	0,09	0,04%	1,15	0,55%	0,18%
12 - EDUCAÇÃO	76,02	25,39%	78,42	23,00%	67,43	27,52%	54,60	26,05%	25,25%
13 - CULTURA	7,41	2,48%	7,27	2,13%	5,40	2,20%	1,05	0,50%	1,93%
15 - URBANISMO	23,19	7,74%	75,52	22,15%	47,87	19,53%	36,66	10,75%	16,73%
16 - HABITAÇÃO	0,40	0,13%	0,47	0,14%	0,30	0,12%	0,00	0,00%	0,11%
17 - SANEAMENTO	0,51	0,17%	0,21	0,06%	0,02	0,01%	0,00	0,00%	0,07%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	4,01	1,34%	4,19	1,23%	2,41	0,98%	2,60	1,24%	1,21%
20 - AGRICULTURA	0,24	0,08%	0,09	0,03%	0,25	0,10%	0,72	0,35%	0,12%
22 - INDÚSTRIA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	2,02	0,68%	0,75	0,22%	0,94	0,38%	0,84	0,40%	0,42%

27 - DESPORTO E LAZER	0,21	0,07%	6,33	1,86%	8,66	3,53%	0,38	0,18%	1,42%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	3,99	1,33%	20,50	6,01%	4,34	1,77%	2,53	1,21%	2,86%
Total	299,44	100,00%	340,96	100,00%	245,06	100,00%	209,64	100,00%	100,00%

Tabela 7 - Despesas por Função de Governo São Sebastião - Orçamento 2009-2010

Função de Governo	2010	%	2009	%	2009/2010
01 - LEGISLATIVA	12,96	3,77%	10,97	3,19%	3,72%
02 - JUDICIÁRIA	0,00	0,00%	0,01	0,00%	0,00%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	3,52	1,02%	0,15	0,04%	0,57%
04 – ADMINISTRAÇÃO	35,45	10,32%	73,62	21,43%	16,96%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	12,34	3,59%	3,21	0,93%	2,42%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	11,29	3,29%	6,04	1,76%	2,70%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	12,53	3,65%	11,49	3,35%	3,74%
10 – SAÚDE	89,45	26,04%	75,36	21,94%	25,63%
11 – TRABALHO	0,00	0,00%	0,57	0,17%	0,09%
12 – EDUCAÇÃO	88,03	25,63%	76,02	22,13%	25,52%
13 – CULTURA	10,21	2,97%	7,41	2,16%	2,74%
15 – URBANISMO	51,16	14,89%	23,19	6,75%	11,56%
16 – HABITAÇÃO	0,77	0,22%	0,40	0,12%	0,18%
17 – SANEAMENTO	1,26	0,37%	0,51	0,15%	0,28%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	2,94	0,86%	4,01	1,17%	1,08%

20 – AGRICULTURA	0,31	0,09%	0,24	0,07%	0,09%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	1,18	0,34%	2,02	0,59%	0,50%
27 - DESPORTO E LAZER	7,97	2,32%	0,21	0,06%	1,27%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	2,13	0,62%	3,99	1,16%	0,95%
Total	343,50	100,00%	299,44	100,00%	100,00%

Fonte: SISTN - Tesouro Nacional

b) Perspectivas de investimento do município na função habitação

Não tem sido tradição da maioria dos municípios brasileiros aplicarem recursos significativos na área da habitação como se pode verificar na, já mencionada, amostra elaborada pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional para 5.382 municípios sobre o dispêndio por função. Esta análise mostra que a aplicação média realizada pela maioria dos municípios é pouco representativa para eliminar ou reduzir a grande magnitude do déficit habitacional brasileiro. São Sebastião não fugiu a esta regra nos últimos anos ao não priorizar investimentos na habitação, apresentando inclusive índices bem inferiores à média nacional.

Este cenário, no entanto, apresenta condições reais de mudança na atual conjuntura nacional, onde se tem no Governo Federal o estabelecimento de metas e programas para a redução do déficit habitacional, inclusive com a ampliação de linhas de crédito e de programas habitacionais cuja lógica de investimento é a parceria com os Governos Municipais.

No caso de São Sebastião este cenário pode ser revertido. Esta possibilidade pode ser constatada no Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2011 (Tabela 10), pois São Sebastião apresenta margem de capacidade de endividamento, o que possibilita a alocação de recursos nos próximos períodos.

Tabela 8 - Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2011

	Exercício Anterior		2º Quadrimestre 2011	
	R\$	%	R\$	%
Receita Corrente Líquida	390.081.148,25		429.839.296,14	
Dívida Consolidada	12.304.299,16	3,15%	12.285.264,32	2,86%
Limite Legal (art. 3º e 4º Res. Nº 40 do Senado)	468.097.377,90	120,00%	515.807.155,37	120,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal - 2º Quadrimestre de 2011 – PMSS

Para o planejamento futuro da área habitacional do município de São Sebastião é possível trabalhar com vários elementos positivos de cenários, com destaque para:

- Estabelecer como meta aplicar 1 % do orçamento na área habitacional, este percentual possibilitaria almejar que nos próximos PPA o município poderia destinar apenas com recursos do tesouro municipal algo como R\$ 13,74 milhões (base: 1 % da execução LOA 2010) por quadriênio para serem aplicados na habitação, sem considerar operações de crédito ou mesmo recurso a fundo perdido;
- Se tais recursos forem utilizados como contrapartida de convênios ou operações de crédito para área da habitação, é possível estimar, considerando que a contrapartida pode ser algo como 40 %, o município poderia operar com investimentos na ordem de R\$ 85,88 milhões nos PPA futuros;
- O município tem condições de ampliar os recursos destinados a área de habitação através da ampliação de empréstimos nacionais e internacionais, pois possui um grau de

endividamento de 2,86 %, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e as Resoluções do Senado Federal permitem o comprometimento de até 120 % da Receita Corrente Líquida.

- d) Em se decidindo pela não ampliação do endividamento, na sistemática atual de repasses de recursos não onerosos pelo Governo Federal (considerando valor de repasse por solução habitacional, versus seu custo; e programas que não têm recursos de repasse previstos no OGU) há a possibilidade de ter-se um orçamento composto de 50% de recursos próprios e 50% de recursos de repasse do governo federal, o que significa algo como R\$ 68,7 milhões.

2.2 Metas de Investimento

O PLHIS da São Sebastião tem como horizonte temporal o ano de 2023, abrindo assim três períodos de ação, três marcos de avaliação e re-planejamento das suas disposições: 2012 - 2015; 2016-2019; 2020-2023. Sua última revisão, em 2023, foi estabelecida de forma a permitir o alinhamento com a revisão do PLANHAB no mesmo ano.

As Metas de Investimento devem estabelecer as prioridades de ação nos três quadriênios do PLHIS, em consonância com as metas de investimento estabelecidas anteriormente e, ainda mais, de forma realista, tendo em vista a **situação de partida do Plano** que nos é fornecida pela Contextualização que compõe o Diagnóstico.

O nível de mudança que é necessário realizar na condução da política habitacional é muito profundo, demanda tempo e ajuda externa e deve se concretizar por ciclos. Assim, por fidelidade à realidade atual, iniciamos por apontar a característica marcante da ação em cada quadriênio do PLHIS:

1º Quadriênio	2º Quadriênio	3º Quadriênio
2012 a 2015	2016 a 2019	2020 a 2023
Ciclo da Estruturação	Ciclo das Transformações em Pequena Escala	Ciclo das Transformações em Larga Escala

2.2.1 Metas de Investimento para o Quadriênio 2012 a 2015

Ciclo da Estruturação

O primeiro quadriênio do PLHIS será, certamente, o mais difícil e sensível de todos, pois virá a requerer um nível profundo de mudanças: mudança de postura; mudança de escala de investimento; mudança de paradigma.

A perspectiva das eleições municipais no ano de 2012, embora crie inicialmente um ambiente de instabilidade, pode ser tomada como um momento favorável para o PLHIS na medida em que é possível para a sociedade civil exigir dos futuros candidatos ao executivo e ao legislativo, um compromisso explícito com as ações apontadas no planejamento. Entretanto, avalia-se que, sob o aspecto financeiro e institucional, o primeiro ano de vigência do PLHIS será um período de poucos avanços. Se este prenúncio se confirma, o Ciclo da Estruturação terá, em realidade, três anos.

Neste Ciclo precisam ser implantadas as Ações Estratégicas¹⁹ de inequívoco papel estruturador cuja função secundária não menos relevante é **impulsionar** a atuação do município no campo habitacional. Seguem as ações:

1. Instituir, através de lei específica, dotação de 1 % do orçamento municipal para a área habitacional, algo como R\$ 13,74 milhões (base: 1 % da execução LOA 2010) por quadriênio, sem considerar operações de crédito ou mesmo recurso a fundo perdido;

¹⁹ Ver Cap. 1 deste documento

2. Contratar empresa de gerenciamento sócio-técnico com lastro sólido de experiência que atenda às necessidades de:
 - orientar o planejamento detalhado das ações do PLHIS;
 - impulsionar o ritmo de produção da Secretaria de Habitação e Planejamento nos campos urbano-ambiental, sócio-organizativo e jurídico-fundiário no ritmo exigido pelos ciclos dos próximos quadriênios;
 - capacitar a equipe técnica local para o enfrentamento de diferentes tipologias de intervenção, ampliando seu domínio sobre todas as etapas dos diferentes processos visando à ampliação da escala;
 - Capacitar o Conselho de Habitação para o exercício de seu amplo papel.

3. Ampliar os recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria de Habitação habilitando-a para o atendimento das ações programadas para os próximos doze anos, através de rigorosos processos de seleção;

4. Qualificar o município para a captação de recursos e formação de parcerias com o setor privado e demais esferas públicas, por meio da constituição de um repertório de propostas de empreendimentos habitacionais (modelo) para os diferentes grupos de demanda e fontes de recursos.

5. Consolidar o Conselho Municipal de Habitação e ampliar o processo participativo de forma a assegurar a implantação das ações do PLHIS.

Além de definir as ações estratégicas, cabe ao PLHIS orientar a abordagem da demanda habitacional identificada no diagnóstico. Nos dois primeiros quadriênios, a atuação do município deve se concentrar no déficit habitacional e déficit qualitativo dentro dos assentamentos precários, o que já representa um volume de trabalho monumental. Organizamos dois grandes grupos de assentamentos em função das suas características:

Grupo 1 - Grandes Assentamentos, onde será necessária uma intervenção integrada nos campos urbano-ambiental, sócio-organizativo e jurídico fundiário; e o Grupo 2 – Assentamentos Não Consolidáveis, implicados em situações de risco ou grande insalubridade onde a forma de intervenção é o reassentamento. A seguir, listam-se os assentamentos incluídos em cada um dos grupos:

Grupo 1 - Grandes Assentamentos

4.583 domicílios

Morro do Abrigo	Topolândia	Sertão de Maresias
Olaria	Itatinga	Vila Sahy

Grupo 2 – Assentamentos Não Consolidáveis

1873 domicílios

Oleoduto	Areião	Rua da Sabesp
Morro da Vaquinha	Vila do Piavu	Vila Pernambuco
Rua Isaías Florêncio	Baleia Verde	Vila dos Mineiros
Rua Nova Boiçucanga	Vila Paraíso	Rua Itaipava
Sítio Boa Esperança	Vila Pantanal	Rua da Paz
Vila Tropicanga	Vila Carioca	Rua Tom Jobim
Lobo Guará	Vila Q. Galvão	Rua Amaury T. Leite
Estrada Beira Rio	Vila Esquimó	Rua Josef Benes

É um terceiro grupo, menor, constituído de assentamentos inteiramente consolidáveis onde a demanda por urbanização simples é passível de ser atendida com recursos do município:

Grupo 3 – Assentamentos totalmente consolidáveis

293 domicílios

Chico Soldado

Vila Bom Jesus

Vila Barreira

Dada a importância crucial das ações neste primeiro quadriênio, optou-se por abrir uma Agenda Anual de Ações, apresentada a seguir, colocando à disposição da municipalidade um sólido roteiro a seguir nos primeiros anos de implantação do PLHIS. É preciso salientar que todas as ações planejadas para cada período anual são pré-requisitos para as previstas no ano subsequente. A quantidade de Planos e Projetos específicos passíveis de serem realizados fica circunstanciada pelo volume de recursos previsto nas metas financeiras para o primeiro quadriênio, quando o município disporá apenas de seus próprios recursos.

PLHIS Agenda Anual de Ações do Quadrilênio 2012/2015

2012	2013	2014	2015
Aquisição de base cartográfica atualizada para a elaboração de estudos e projetos	Redefinição do volume de investimento em habitação no PPA 2013-2016, de acordo com as Metas Financeiras do PLHIS (1% do orçamento municipal)		
Elaboração de Edital para a contratação de gerenciamento sócio-técnico	Licitação e contratação de empresa de gerenciamento sócio-técnico		
	Organização e realização de Concurso Público para contratação de equipe técnica para SEHAB		
Divulgação ampla do PLHIS e consolidação do Conselho de Habitação	Planejamento SEHAB/Gerenciadora do conjunto de ações a executar em 2013/2014	Planejamento SEHAB/Gerenciadora do conjunto de ações a executar em 2014/2015	Planejamento SEHAB/Gerenciadora do conjunto de ações a executar em 2015/2016
	Entrada nas áreas de intervenção Grupo 1 - Grandes Assentamentos: apresentação do calendário de atividades; aplicação de pesquisa qualitativa; aplicação de pesquisa socioeconômica	Elaboração dos Planos Locais Integrados dos Grandes Assentamentos	Captação de recursos para as intervenções nos Grandes Assentamentos Contratação dos Projetos Básicos dos Grandes Assentamentos

<p>Levantamento cadastral de terrenos vazios comprometidos com a Fazenda Municipal em mais de 50% do valor venal</p>	<p>Entrada nas áreas de intervenção Grupo 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assentamentos Consolidáveis: apresentação do calendário de atividades; aplicação de pesquisa qualitativa; aplicação de pesquisa socioeconômica 	<p>Elaboração de Projetos de Urbanização dos assentamentos do Grupo 3. Execução das obras de intervenção nos assentamentos do Grupo 3</p>	<p>Pós-urbanização nos assentamentos do Grupo 3</p>
<p></p>	<p>Delimitação de ZEIS de vazios nos setores indicados pelo PLHIS</p>	<p>Entrada nas áreas de intervenção Grupo 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assentamentos Não Consolidáveis: apresentação do calendário de atividades; aplicação de pesquisa qualitativa; aplicação de pesquisa socioeconômica 	<p>Captação de recursos para o Reassentamento do Grupo 2</p>
<p></p>	<p></p>	<p>Elaboração dos Planos de Reassentamento do Grupo 2 segundo as prioridades identificadas</p>	<p></p>
<p></p>	<p></p>	<p>Contratação dos Projetos Executivos de Reassentamento</p>	<p></p>

2.2.2 Metas de Investimento para o Quadriênio 2016 a 2019

Ciclo das Transformações em Pequena Escala

Caso tenha sido cumprida a Agenda de Ações Anuais para o Quadriênio 2012/2015, terá sido criado um contexto favorável para a implantação das ações efetivamente transformadoras da realidade local: execução das obras previstas nos projetos técnicos com a associação dos recursos municipais ao recurso das fontes estadual e federal captado no período anterior. Segundo as Metas Financeiras propostas, o total dos recursos arregimentados para este quadriênio deverá orçar em torno dos R\$85,88 Milhões. Este montante é suficiente para implantar a urbanização integrada dos núcleos Sertão de Maresias e Barra do Sahy com 1960 domicílios no total (1550 dom. urbanização complexa; 410 dom. reassentamento). Esta intervenção representará uma redução de 30% no déficit qualitativo dentro dos assentamentos precários e uma diminuição de 11% no déficit habitacional dentro dos assentamentos precários. Seguramente, contribuirá para minorar o descrédito da população na ação do Estado abrindo uma perspectiva mais favorável para a intervenção de remoção e reassentamento nos assentamentos do Grupo 2.

Paralelamente à tarefa de execução das obras nos dois assentamentos é essencial que se mantenha a sequência de atividades voltadas para a elaboração de projetos de captação de recursos para o quadriênio seguinte, onde se propõe uma mudança na escala de intervenção. Da mesma forma, será necessário reavaliar a capacidade de investimento do município para fazer frente a esta modificação.

2.2.3 Metas de Investimento para o Quadriênio 2020 a 2023

Ciclo das Transformações em Larga Escala

O quadriênio anterior apresenta como proposta as seguintes médias de atuação:

- Urbanização de assentamentos precários (redução do déficit qualitativo): 388 domicílios ao ano;
- Reassentamento de famílias (redução do déficit habitacional): 100 domicílios ao ano.

Ainda que sejam médias baixas em relação ao conjunto da demanda, esta *performance* projetada é muito superior àquelas apresentadas nos últimos 20 anos e cumprirá o papel de preparar a gestão municipal e a população para enfrentar outros desafios, como é o caso da mudança da escala de intervenção e do redirecionamento do seu foco para o atendimento do déficit habitacional dentro dos assentamentos precários contemplando os casos mais graves dos assentamentos não consolidáveis incluídos no Grupo 2 – os núcleos localizados em Camburi e Juquehy sujeitos ao risco de inundação. Tem-se hoje uma estimativa de 1220 domicílios localizados nesses núcleos. Os estudos de risco realizados em 2005²⁰, atualizados pela Defesa Civil Municipal em 2011, identificaram cerca de 2000 domicílios em assentamentos precários em situação de risco alto e muito alto nos quais estão incluídos domicílios dos núcleos de Camburi, Juquehy e de outras localidades da cidade. Para cobrir essas duas demandas, a primeira concentrada; a segunda dispersa, a proposta é elevar a meta anual de produção de novas moradias para 500 unidades/ano. Esta disposição implica em duplicação da meta financeira para o quadriênio, o que se justifica pela gravidade da situação enfrentada pelos moradores destas áreas. O valor total estimado é de R\$170,00 Milhões.

2.2.4 Metas de Investimento 2012 a 2023

Depois de apresentar a lógica das metas de investimento do PLHIS em cada um dos quadriênios, é possível resumi-las em conjunto no registro que se encontra no Quadro 1, a seguir:

²⁰ Ver Cap. 7 – Precariedade Habitacional em São Sebastião no Diagnóstico das Necessidades Habitacionais.

Quadro 1 – Recursos e Fontes de Investimentos do PLHIS - 2012-2023

Fonte de Recursos	Total	Quadriênios		
		2012-2015 Levantamentos, estudos, projetos. Urbanização assentamentos Grupo 3	2016-2019 Urbanização de favelas – 1550 dom; produção de 400 moradias	2020-2023 Produção de 2000 moradias
Governo Federal MCMV	R\$108.000.000,00		R\$36.000.000,00	R\$72.000.000,00
Governo Estadual	R\$108.000.000,00		R\$36.000.000,00	R\$72.000.000,00
Governo Municipal	R\$ 52.000.000,00	R\$13.000.000,00	R\$13.000.000,00	R\$26.000.000,00
TOTAL	R\$268.000.000,00	13.000.000,00	R\$85.000.000,00	R\$170.000.000,00

3. PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Todo o repertório de propostas de empreendimentos habitacionais (modelo) para os diferentes grupos de demanda e fontes de recursos – parte integrante da ESTRATÉGIA 2 - tem de se articular a uma estrutura programática formalmente vinculada à Política Habitacional do Município e às linhas programáticas e programas

definidos na Política Nacional de Habitação e estabelecidos no PlanHab;²¹ em atendimento à necessidade de alinhar a ação dos estados e municípios à Política Nacional.

Ademais de manter o alinhamento com o PlanHab, a instituição de programas de intervenção ao nível municipal tem de se pautar pelas limitações iniciais da capacidade operacional da máquina pública local no momento de partida da implantação do PLHIS. No caso de São Sebastião, todas as ações propostas se baseiam numa perspectiva de mudança radical tanto de posicionamento quanto de entendimento da próxima administração municipal diante dos problemas habitacionais. Essa aposta no futuro não sugere que se invista inicialmente numa diversificação maior de programas de intervenção embora efetivamente esta amplitude exista na esfera federal. Assim, de partida se recomenda a instituição de uma única linha programática: a Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais.

A Linha programática 1 - Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais tem como objetivo promover a integração física dos assentamentos precários ao conjunto da cidade, garantindo a melhoria das condições de habitação e a segurança na posse aos moradores. A regularização urbanística e fundiária, a produção de novas moradias, a melhoria habitacional – bem como outras ações e programas sociais voltados para promover a melhoria da qualidade de vida da população – são os meios para alcançar o objetivo enunciado. Três modalidades de ação se relacionam a esta linha programática formando combinações em função da problemática específica de cada assentamento conforme veremos nos boxes a seguir: as modalidades de ação são:

- Urbanização de assentamentos precários e informais

²¹ O PlanHab definiu linhas programáticas e de atendimento, programas e sub-programas visando atender às diferentes necessidades habitacionais de produção e adequação de moradias nos territórios urbanos e rurais. As linhas programáticas norteiam a utilização de fontes distintas de recursos destinados à produção, adequação e aquisição habitacional por parte dos grupos de atendimento. Linhas programáticas estabelecidas no PlanHab: Integração urbana de assentamentos precários e informais; Produção e aquisição da habitação; Melhoria habitacional; Assistência técnica; Desenvolvimento institucional.

- Produção Habitacional
- Recuperação urbana e ambiental de áreas remanescentes

Um único programa será subordinado à linha programática - **Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais**, cujas linhas gerais e demanda específica têm registro abaixo:

URBANIZAÇÃO COMBINADA

Público –alvo: urbanização de assentamentos parcialmente consolidáveis – 3.467 domicílios em setores consolidáveis; produção habitacional - 1498 domicílios em áreas de risco, apps e zonas insalubres; recuperação de áreas remanescentes – conjunto da população dos setores consolidáveis e do entorno.

OBJETIVOS²²

DIRETRIZES ESPECÍFICAS

Promover a integração física do assentamento ao conjunto da cidade e melhorar os diversos aspectos das condições habitacionais, além de estabelecer padrões de ocupação urbana sem riscos e que sejam compatíveis com a proteção e recuperação do meio ambiente.

Localizar as áreas de reassentamento das famílias nos Setores de HIS propostos neste Plano;

Assegurar a diversidade tipológica e a qualidade técnica das habitações através de bons projetos e fiscalização rigorosa da execução das obras;

Restituir ao meio ambiente as áreas

Envolver as grandes empresas instaladas no município no processo de recuperação das áreas remanescentes;

promover a participação da população na elaboração e execução dos projetos.

²² De acordo com o Planhab

remanescentes das remoções de famílias.

A linha programática “Integração urbana de assentamentos precários e informais” deve ser articulada futuramente com a linha “Melhoria Habitacional” para que se promova a melhoria das condições de habitação nas favelas e loteamentos informais. Além do programa de Melhoria Habitacional, devem ser desenvolvidas as seguintes ações:

- **Contenção de invasões:** entendida como o controle e fiscalização para inibir o adensamento dos assentamentos existentes e a formação de novos, fazendo-se necessária a contratação de uma equipe permanente que deverá ser capacitada e equipada para realização desta tarefa;
- **Auxílio Moradia (Apoio à Remoção Temporária):** que consiste em subsídio financeiro à população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para viabilizar o acesso temporário a unidades habitacionais de terceiros.

Linha programática 2 - Produção Habitacional se destina ao atendimento da demanda por novas moradias originárias do déficit habitacional acumulado nos assentamentos precários não consolidáveis e, após a revisão do PLHIS em 2023, no atendimento do déficit fora dos assentamentos e da demanda demográfica futura. Esta linha visa a dinamizar tanto as iniciativas do setor público quanto as do setor privado utilizando combinações das diferentes fontes de recursos. A esta linha programática subordina-se o seguinte programa:

MINIVILAS

Público-alvo: famílias incluídas no déficit habitacional dentro dos assentamentos Grupo 2 – Assentamentos Não Consolidáveis – 1873 domicílios

Objetivos	Diretrizes específicas
Promover e implantar pequenos conjuntos habitacionais nas centralidades emulando os pequenos empreendedores da construção civil e pequenos proprietários a participar da produção privada de habitação de interesse social.	<ul style="list-style-type: none">▪ participação da população na decisão locacional e na elaboração do projeto dos pequenos conjuntos e das residências;
Assegurar a diversidade tipológica e a qualidade técnica do desenho urbano e das habitações através da contratação de projetos e rigorosa fiscalização das obras.	<ul style="list-style-type: none">▪ implementação de projetos em áreas urbanas adequadas integradas à cidade – Setores de HIS• elevada qualidade de projeto e execução da obra;

4. MONITORAMENTO

O monitoramento se constitui na produção de conhecimento efetivo da evolução das ações implementadas em um Plano, Programa ou Projeto e permite sua avaliação contínua e o cumprimento das ações programadas. Trata-se de um processo que permite a constante identificação de êxitos e insucessos do trabalho planejado, tornando-se uma ferramenta de planejamento. Contudo, a experiência tem demonstrado os problemas advindos da montagem de sistemas muito sofisticados de monitoramento quando a realidade institucional não tem suporte para levá-los a cabo.

Sendo assim, pelo menos inicialmente, o PLHIS de São Sebastião elege apenas três procedimentos de monitoramento para serem aplicados nos primeiros 3 quadriênios de implantação do Plano:

a) O sistema de acompanhamento de metas

Um aspecto fundamental para a avaliação dos resultados do Plano é a comparação do realizado com as metas e objetivos do mesmo. Este aspecto pode ser avaliado em distintos níveis, o mais específico deles se refere à comparação entre o programado e o executado para cada uma das atividades. Neste sistema, os indicadores são os valores unitários utilizados na definição das metas por quadriênio traduzidas em METAS ANUAIS em cada programa. Os principais objetivos do sistema em foco são:

1. Identificar transtornos e dificuldades para o cumprimento das metas, a fim de identificar as fontes dos mesmos para pôr em prática ações corretivas;
2. Determinar práticas acertadas nas estratégias de execução para reproduzi-las, nos casos em que isso seja possível.
3. Dispor de informação que permita estabelecer uma programação melhor das atividades futuras.
4. Compartilhar com outros atores sociais ou institucionais os avanços das intervenções sobre bases claras e objetivas.

A comparação deve ser realizada anualmente e o fórum privilegiado dessa prestação de contas é o Conselho Municipal de Habitação.

b) O sistema de acompanhamento dos Objetivos e Estratégias

O foco desse sistema é a evolução qualitativa do Plano e os indicadores originam-se nos seus Objetivos e Estratégias. Os indicadores são os seguintes:

Objetivos	Indicadores
<p>Objetivo geral</p> <p>Assumir a liderança do processo e das ações para reverter a lógica da produção da habitação popular: parar a máquina de produção de exclusão territorial e habitação inadequada</p>	<p>Número de domicílios em assentamentos irregulares comparado ao número de domicílios formais por faixa de renda: 0 a 3 sm; 3 a 5 sm; 5 a 10 sm</p> <p>Número de novas unidades habitacionais produzidas nos setores de HIS definidos pelo PLHIS</p> <p>Comparação entre local de origem e local de reassentamento dos ocupantes das unidades habitacionais edificadas para atender ao déficit habitacional nos assentamentos precários</p> <p>Número anual de novas unidades de HIS</p>
<p>Objetivo 1</p> <p>Assumir a tarefa de transformar o passivo urbano-ambiental originado na ocupação informal em áreas assimiláveis ao tecido urbano e ao meio-ambiente:</p>	<p>Histograma de frequência das áreas dos lotes das favelas nas situações pré-urbanização e pós-urbanização;</p> <p>Número de domicílios sem acesso direto por via pública em favelas urbanizadas e regularizadas;</p> <p>Número de famílias em situação de risco situações pré-urbanização e pós-urbanização</p> <p>Situação de uso pós-remoção nas áreas</p>

	remanescentes em cada assentamento precário;
	Melhoria da qualidade da água nos cursos d'água
Objetivo 2	Evolução anual do número de iniciativas de produção habitacional no município envolvendo a esfera pública e a privada, comparada ao déficit acumulado e à demanda demográfica future
Promover, mobilizando, direcionando e organizando, os recursos e potenciais existentes nas esferas pública e privada, para uma produção habitacional que faça frente ao déficit acumulado e às demandas futuras	Evolução anual do número de domicílios em favelas;

Estratégias	Indicadores
Estratégia 1 Instituir dotação orçamentária própria fixa para habitação	Evolução da dotação orçamentária municipal ano a ano, frente às necessidades habitacionais
Estratégia 2 Montar Banco de Terras aptas para HIS como moeda forte para a composição de empreendimentos habitacionais	Evolução do estoque de terra da PMS destinadas à produção habitacional
Estratégia 3 Transformar a Secretaria Municipal de Habitação numa "FÁBRICA" de empreendimentos de habitação de interesse	

social	
Fase Qualitativa	Projetos elaborados anualmente pela Secretaria de Habitação - Número de domicílios atendidos
Montar empreendimentos habitacionais modelo para os diferentes grupos de demanda e fontes de recursos	Número anual de convênios firmados com a iniciativa privada, governo federal e estadual x valores conveniados
Fase de Produção em Escala	Evolução do atendimento do déficit habitacional e déficit qualitativo no município por domicílio e família.
Evoluir paulatinamente para a produção em escala sem perder de vista os marcos do novo ciclo e a qualidade dos resultados.	Evolução do atendimento da demanda futura por novas moradias.

c) A avaliação participativa

A Avaliação Participativa é um dos principais procedimentos que permeiam todo o processo de monitoramento. Para tanto, é preciso diferenciar o nível de detalhe e o tipo de informação requerida e um pequeno número de indicadores necessários para resumir o progresso global. A periodicidade deve ser anual. Realizar avaliação pós-ocupação dos empreendimentos promovidos no período de modo a levantar o grau de satisfação das famílias beneficiadas pelos programas de habitação da Prefeitura. Estas pesquisas deverão avaliar a qualidade do projeto, índice de inadimplência, conservação das áreas coletivas, adaptações posteriores ao projeto inicial, e demais aspectos relacionados aos empreendimentos.