

RECURSOS PARA HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 2011 E 2018

Por Laisa Stroher, Lucas Daniel Ferreira, Luciana Royer, Samira Rodrigues, Simone Gatti e Thiago Mitushima¹

Introdução

O Plano Municipal de Habitação, ainda em discussão na Câmara Municipal de São Paulo sob o Projeto de Lei 619/2016, identifica mais de 820 mil domicílios para intervenções em favelas, cortiços conjuntos e loteamentos irregulares na cidade por conta de necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana. Para fazer frente a complexidade das ações necessárias para atingir e debelar essas necessidades, são necessários recursos financeiros, capacidades técnicas e administrativas e articulações entre os diversos níveis de governo.

Visando auxiliar no esforço de conhecer e quantificar a utilização dos recursos no período recente, pesquisadores do IAB-SP, da FAU-USP e da UFABC apresentam nesse estudo uma análise preliminar dos recursos destinados à habitação no município de São Paulo entre os anos de 2011 e 2018².

A análise se concentra nos órgãos executores de recursos orçamentários da Prefeitura do Município de São Paulo. Importante ressaltar que essa escolha se deve à complexidade da visualização e compreensão dos recursos financeiros executados em habitação apenas por secretarias ou pelas empresas públicas, sendo por vezes importante distinguir fundos e rubricas orçamentárias que nem sempre estão vinculadas à Secretaria de Habitação, mas que executam recursos na função orçamentária Habitação. Dessa forma o estudo se debruçou sobre os seguintes órgãos, fundos e projetos:

1. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)
2. Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP)
3. Fundo Municipal de Habitação (FMH)
4. Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura (FMSAI)
5. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)
6. Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)

Metodologia

Os dados contidos neste relatório referente à execução orçamentária do município de São Paulo foram extraídos dos Quadros Detalhados de Despesas (QDD) disponíveis no site da Secretaria da Fazenda

¹**Laisa Stroher**, arquiteta e urbanista, doutora em planejamento e gestão do território, representante do IAB-SP (Instituto dos Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo) no Grupo de Gestão da OUCAB (Operação Urbana Consorciada Água Branca); **Lucas Daniel Ferreira**, arquiteto e urbanista, representante do IAB-SP no CMH (Conselho Municipal de Habitação); representante do CMH no Conselho Gestor do FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura) (2018-2019); **Luciana Royer**, arquiteta e urbanista, professora de planejamento urbano na FAU-USP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), representante suplente da USP no CMH; **Samira Rodrigues**, arquiteta e urbanista, representante do IAB-SP no CMH; **Simone Gatti**, arquiteta e urbanista, pós doutora pela FAU USP, pesquisadora do NAPPLAC USP e representante do IAB-SP no CMPU (Conselho Municipal de Política Urbana) e na Comissão Executiva da Operação Urbana Centro; **Thiago Mitushima**, pesquisador e estudante do 5º ano de graduação da FAU-USP. Os autores agradecem também os comentários de Giusepe Filocomo, mestrando da FAU-USP

²O estudo conta com a expertise e pesquisa acadêmica realizada por seus autores em cada um dos órgãos, fundos e projetos. Dessa forma a parte relativa à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), bem como a introdução e os apontamentos finais foi escrita por Luciana Royer, Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) por Samira Rodrigues, Fundo Municipal de Habitação (FMH) por Thiago Mitushima; Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura (FMSAI) e Programa Mananciais por Lucas Daniel Ferreira; Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) por Simone Gatti e Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) por Laisa Stroher

do município³. Os Quadros são os dados oficiais do orçamento e das prestações de contas públicas do município. Além desta base de dados, é possível obter valores referentes à execução orçamentária de alguns órgãos, como os fundos, através dos relatórios de prestações de contas aprovados por seus respectivos conselhos, ou ainda, no caso do FUNDURB, no site de monitoramento e avaliação da implantação do Plano Diretor Estratégico. Devido ao fato de a metodologia de preenchimento das bases apresentarem algumas diferenças, é possível que haja variações nos valores apresentados em uma ou outra base, isso foi verificado ao longo do levantamento de dados realizado por este estudo. Para manter uma uniformidade, optou-se, em um primeiro momento, em utilizar apenas os dados dos QDDs como referência.

O orçamento público possui quatro fases de execução: o orçamento (i), que são os valores planejados contidos na LOA (Lei Orçamentária Anual); o empenho (ii), quando se reservam os recursos para tal finalidade; a liquidação (iii), quando a obra/serviço foi executada e o recurso será destinado para a finalidade prevista nas etapas anteriores; e o pagamento (iv), que é o fluxo financeiro para o prestador do serviço. No caso deste estudo, optou-se por dar foco na análise dos recursos liquidados, pois essa é a etapa que sinaliza o que de fato foi executado na política habitacional no período. Privilegia-se, portanto a concretização da política nesta análise e menos o seu planejamento, apesar de trazer também esta dimensão por meio do panorama dos recursos empenhados.

Os dados foram agregados inicialmente por órgão que executou recursos na função Habitação neste período. Para uma análise mais detalhada da execução dos recursos na função Habitação durante o período, foram discriminados apenas os gastos de investimentos e inversões financeiras, além dos recursos com Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas, inicialmente classificados como despesas correntes e que representam um importante componente da política habitacional em termos de volume de recursos executados. Ficam excluídos destas análises, portanto, os demais gastos com despesas correntes, gastos com juros e encargos da dívida e gastos com pessoal. Importante ressaltar que esses outros gastos, chamadas gastos de custeio, bem como encargos de dívida, também podem ser considerados como gastos destinados à execução da política habitacional, sendo fundamentais para estudos sobre a economicidade e a eficácia da política.

A análise por órgãos executores permite compreender seu papel nos recursos destinados ao financiamento da política habitacional do município de acordo com suas especificidades, características e mudanças de comportamento ao longo do período. Para tanto esse estudo apresenta uma situação de contexto dos próprios recursos executados em cada órgão em relação aos recursos totais de investimentos (somado com auxílios financeiros), a relação entre os recursos empenhados e liquidados, a variação dos programas financiados e a variação dos projeto/atividades financiados. Ao final das análises apresentam-se gráficos síntese com as principais informações visando um entendimento global de como os recursos foram executados no período detalhado.

O ponto de partida para análise dos dados são os recursos destinados para a função Habitação na execução orçamentária do município no período 2011 – 2018. O recorte foi estabelecido a partir de uma leitura aprofundada da base de dados utilizada que permitiu estabelecer uma metodologia de levantamento de dados que considerasse o menor número de adaptações necessárias para compatibilizar os dados ao longo do período. Isso porque ao longo dos últimos anos as tabelas de execução orçamentária sofreram

³Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>

algumas mudanças nas classificações de programas e projeto/atividades, o que dificulta uma análise em um recorte temporal amplo. Ressaltam-se aqui duas grandes mudanças nas classificações do orçamento: uma em 2011 e outra em 2014. Em 2011 ressalta-se o início da distinção entre recursos livres do tesouro municipal (fonte 00) e recursos vinculados municipais (fonte 08), além da criação do órgão COHAB como órgão de execução orçamentária. Em 2014, especificamente na Habitação, tem-se a criação do programa “Acesso à Moradia Adequada”, que engloba diversos programas como “Acesso à Moradia – Regularização Fundiária” e “Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas”. Além disso tem-se a criação do projeto/atividade “Construção de Unidades Habitacionais”, que engloba as despesas de aquisição de imóveis, obras e instalações e outros serviços. Antes de 2014 essas despesas estavam englobadas no projeto/atividade “Projetos e Ações de Apoio Habitacional”.

Para compatibilizar a leitura dos dados ao longo do período, algumas adaptações foram realizadas pelo estudo: as despesas com aquisição de imóveis e obras e instalações foram consideradas como componentes do projeto/atividade “Construção de Unidades Habitacionais” em todo o período, mesmo que oficialmente este projeto tenha sido criado apenas em 2014. Isso faz com que não haja uma leitura equivocada de que antes de 2014 não houve recursos para construção de unidades, por exemplo. Outra adaptação que merece destaque se refere aos recursos de auxílios, como o Auxílio Aluguel, executados pela Secretaria de Habitação. Entre 2011 e 2014 os recursos dos auxílios eram classificados como recursos da função “Assistência Social” e apenas a partir de 2014 passam a ser classificados como função “Habitação”. Para planificar a leitura, estes dados foram considerados como sendo recursos para Habitação durante todo o período.

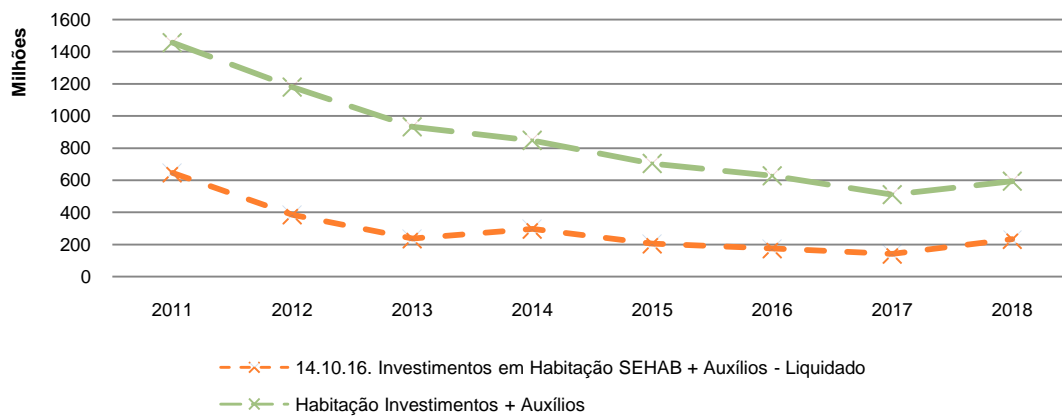
Apresentação e análise dos órgãos executores

1. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB)

Os recursos executados pela Secretaria Municipal de Habitação correspondem a uma parcela importante dos recursos investidos na função Habitação no período estudado. Até o ano de 2010 apenas SEHAB e Fundo Municipal de Habitação (FMH) executavam recursos na função Habitação sendo que o FMH correspondia a uma parcela pequena dos recursos, ficando a Secretaria encarregada pelo restante. Com a entrada de outros fundos no financiamento da política habitacional do município, como o FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura) e o FUNDURB (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano), os recursos oriundos do tesouro municipal destinados à SEHAB passaram a ter uma participação menor em termos percentuais, mantendo, no entanto, grande relevância em termos de volume de recursos.

O gráfico 1.1 mostra uma correlação entre os recursos da SEHAB e os recursos totais liquidados na função Habitação. O fato de a Secretaria não apresentar recursos vinculados e, portanto, necessitar de aportes de recursos discricionários (não vinculados) do município, bem como de transferências estaduais e federais não obrigatórias (voluntárias), faz com que não exista uma linearidade na execução dos recursos ano a ano. Através do gráfico é possível notar que a queda significativa dos investimentos na função Habitação entre 2011 e 2012 tem influência na queda de recursos executados pela SEHAB.

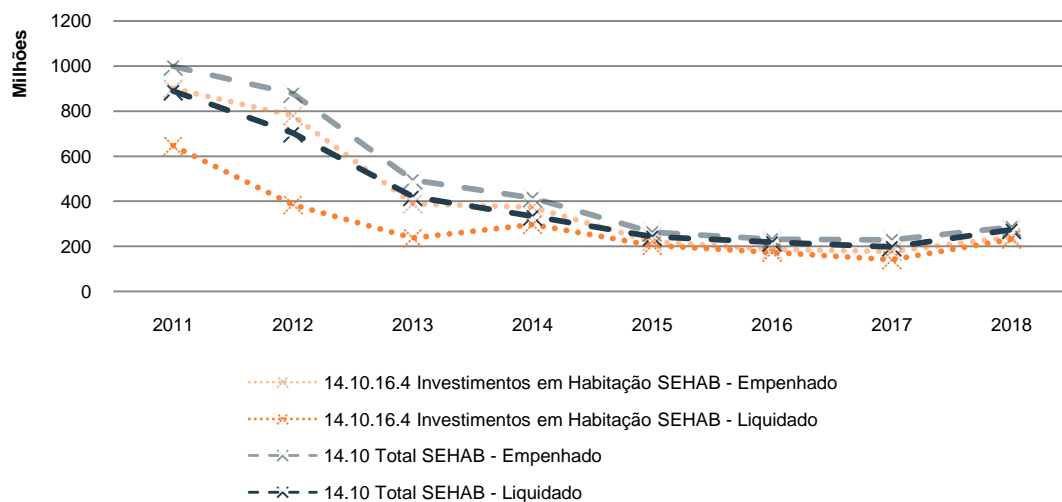
Gráfico 1.1. Comparativo de investimentos SEHAB e total função Habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

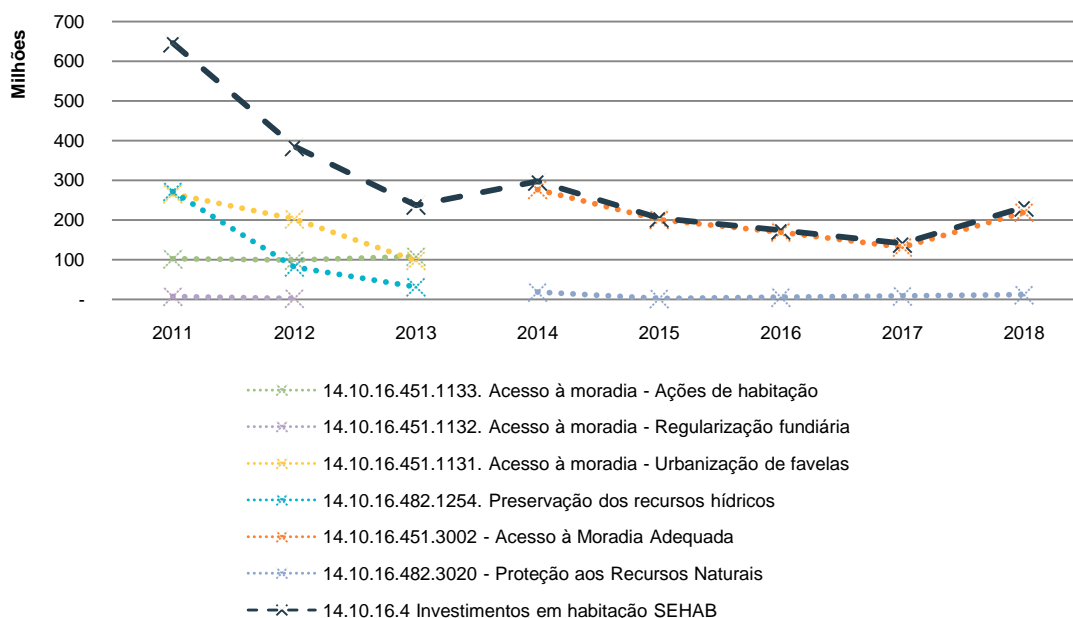
Gráfico 1.2. Comparativo de recursos empenhados e liquidados na função Habitação



*Auxílio Aluguel contabilizado como investimento neste gráfico.

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

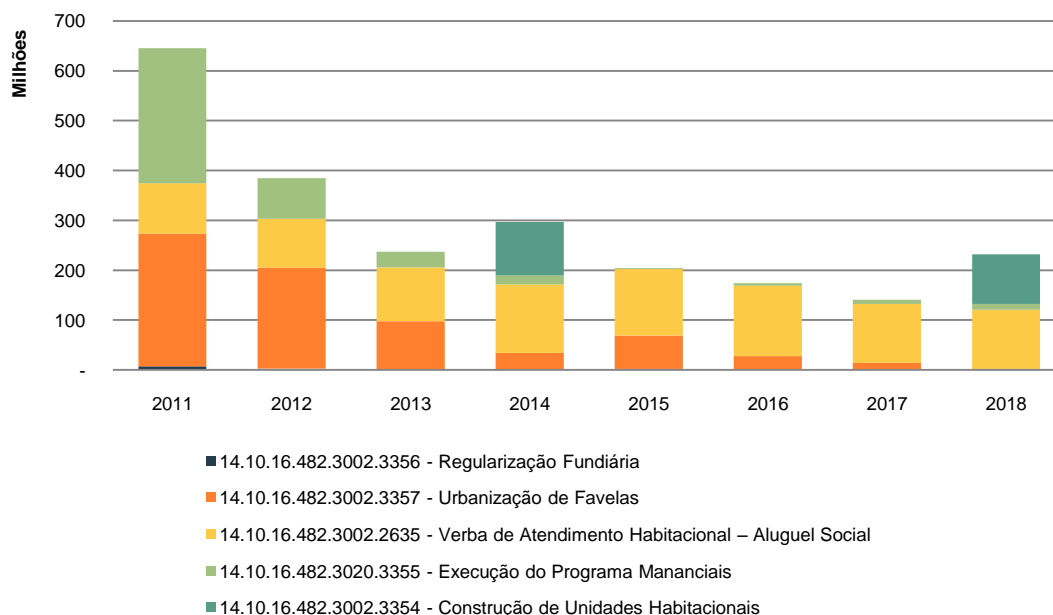
Gráfico 1.3. Execução em relação aos grupos de programas da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Ao observar os projetos/atividades executados pela SEHAB destacam-se alguns movimentos ao longo do período. Destaca-se o volume de recursos executados no ano de 2011, em sua maioria destinados a Urbanização de Favelas e execução do Programa Mananciais. O Programa Mananciais é um programa estadual, que contou com aportes municipais tanto do FMSAI quanto da SEHAB para sua execução. Os recursos municipais destinados para o programa estiveram concentrados entre 2011 e 2013, apresentando redução a partir de 2014.

Gráfico 1.4. Valores liquidados nos projeto/atividades da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Entre 2012 e 2013 nota-se uma queda nos recursos liquidados pela Secretaria, associada principalmente à redução de recursos para o Programa Mananciais e a queda progressiva de recursos para Urbanização de Favelas que, com exceção do ano de 2015, segue até 2017. Cabe ressaltar que entre 2011 e 2013 a SEHAB contribuiu com importantes aportes, em termos de volume de recursos, para a atividade Urbanização de Favelas e, juntamente com o FMSAI (como se verá adiante), era o principal órgão que executava recursos para esta ação. A partir de 2014 os recursos para urbanização caem significativamente, queda que é verificada também no FMSAI a partir de 2015.

Por outro lado, entre 2011 e 2016 têm-se o aumento dos recursos destinados para Aluguel Social. Nos anos de 2017 e 2018 há uma queda nos recursos para esta finalidade, ainda representando, no entanto, o maior percentual de gastos da secretaria. Entre 2015 e 2017 parte significativa das despesas da SEHAB feitas com recursos do Tesouro Municipal foi com Auxílio Aluguel. No período há também, em menor volume, recursos para Urbanização de Favelas.

Com relação ao Aluguel Social, em um panorama geral, a Secretaria é responsável pela execução dos recursos para o programa. No entanto há ainda recursos destinados para Aluguel Social pelas Operações Urbanas, quando a remoção ou o fato gerador do auxílio ocorre dentro do perímetro de alguma Operação. Há também recursos destinados pelo FMH para programas similares: o Bolsa Aluguel e o Parceria Social.

Pontualmente em 2014 e 2018 há registrado recursos para Construção de Unidades Habitacionais. Em 2018 o recurso é oriundo de Operação de Crédito ainda em andamento. Mesmo com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, o número de unidades contratadas na Faixa 1 do programa permaneceu baixo relativamente a outras metrópoles. Segundo o SISHAB, sistema de gerenciamento do PMCMV, de 2009 a 2020 foram contratadas 29.701 unidades habitacionais pelo MCMV sendo que dessas, 10.142 unidades vinculadas a Urbanização de Favelas, 10.292 por meio de empresas (FAR Empresas) e 9.267 por meio do MCMV Entidades. Contudo apesar de as unidades contratadas por meio do MCMV não impactarem os recursos fiscais do município no que diz respeito à construção de unidades (os recursos verificados em 2014 e 2018 não apresentam, a princípio, relação direta com o programa federal), pode haver impacto na destinação de terrenos para o programa, adquiridos então com uso de recursos orçamentários municipais (caso dos recursos liquidados no FUNDURB na função Habitação). Essa saída, terreno doado por município mais recursos do Faixa 1 foi utilizada em municípios que tiveram números elevados de contratação do MCMV.

O Programa Mananciais⁴ remonta a operação de crédito firmada junto ao Banco Mundial, quando ainda com nome Programa Guarapiranga (entre 1992 e 1997). A partir da mudança de escopo e modificação do contrato, o contrato se ampliou e representou importante entrada de recursos para ações de habitação. A presença na execução orçamentária se dá pela obrigatoriedade da contrapartida municipal e pela contabilização da Operação de Crédito vinculada a projeto específico.

A segunda fase do Programa Mananciais teve início no ano de 2008, marcada por um incremento considerável de recursos federais a fundo perdido, investidos no âmbito do então lançado Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Mananciais. Nesta fase, de um total de 81 áreas de intervenção separadas em oito lotes, 45 receberam recursos federais. Os recursos destinados ao programa em questão,

⁴ Sobre o Programa Mananciais ver FERREIRA, L.D.; LUPO, L.S., 2018

demonstrados pelo Gráfico 1.4, são valores relativos à contrapartida da Prefeitura Municipal previstos pelo Termo de Compromisso a fim de complementar os recursos federais e estaduais voltados às intervenções em assentamentos precários na região das Represas Billings e Guarapiranga. Somando-se 2011 e 2012, chegamos a um valor aproximado de 345 milhões de reais.

No último ano da gestão Kassab, em outubro de 2012, foi lançada a terceira fase do Programa Mananciais com o intuito de atender o passivo das obras promovidas nas fases anteriores, assim como dar continuidade ao programa. Com obras previstas no valor de 2,8 bilhões de reais, o Programa era dividido em oito consórcios e incluía 64 áreas de intervenção, sendo grande parte destas áreas remanescentes de sua segunda fase.

No ano de 2013, já na gestão do prefeito Fernando Haddad, a Prefeitura de São Paulo celebrou um novo Termo de Compromisso junto ao Ministério das Cidades, que tinha como horizonte a transferência de recursos da União pelo PAC 2 – Mananciais. Do universo das 64 áreas de intervenção, 23 receberiam recursos financeiros oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, totalizando o valor de 1 bilhão de reais. As outras 41 áreas, totalizando cerca de 1,8 bilhão de reais, deveriam ser financiadas pelo próprio município e, em alguns casos, receberiam recursos de convênios com o Governo do Estado de São Paulo.

No entanto, os recursos da União não foram repassados pelo PAC 2 e o Termo de Compromisso foi cancelado pelo Ministério das Cidades em 2017. Nesse período, o Município de São Paulo se propôs a iniciar algumas obras com recursos próprios – oriundos, principalmente, do FMSAI – que se mostraram financeiramente insuficientes para o pleno andamento os contratos do Programa Mananciais:

“Os oito lotes licitados totalizam um valor de aproximadamente 2,8 bilhões de reais para serem executados em 36 meses, sendo, desta forma, necessários para a execução dos contratos, aproximadamente 9,7 milhões de reais por consórcio/mês. O orçamento municipal para o Programa Mananciais em 2016 foi de aproximadamente 30 milhões de reais (Fonte SEHAB-PMSP), e teria, portanto, a capacidade de repassar valor proporcional a 300 mil reais por consórcio/mês”(FERREIRA, L.D.; LUPO, L.S., 2018, p.13).

Nesse cenário, verifica-se uma redução considerável de recursos do tesouro municipal destinados ao Programa Mananciais a partir do ano de 2013. Com a ausência dos repasses federais e, portanto, também dos valores de contrapartida, foram destinados, nesta dotação, 75 milhões de reais para o programa, entre 2013 e 2018.

Os programas de Regularização Fundiária, apesar de apresentarem recursos executados pela SEHAB, têm como principais fontes de recursos o FUNDURB até 2014 e o FMSAI de 2015 a 2018. Devido à complexidade das situações fundiárias, a regularização pode ser lenta e certamente exige dedicação do poder público de modo permanente para o planejamento, execução e monitoramento das ações. Atividades de regularização podem compreender regularização da posse e/ou propriedade de lotes, regularização do parcelamento do solo, regularização registrária ou administrativa, entre outras ações. Deve-se ressaltar que

os avanços em regularização fundiária têm muita relação com articulações entre níveis de governo e gestão, não dependendo apenas de recursos de investimento para alcançar resultados contínuos.

Já os recursos liquidados relacionados ao Programa Aluguel Social, implementado pelo Decreto nº 51.653/2010, representam um grande percentual dos recursos executados pela SEHAB e um percentual considerável no que diz respeito aos recursos na função Habitação como um todo (ver Gráfico 1.4). São considerados gastos de custeio e a princípio não concorreriam com os investimentos da Secretaria. Segundo dados do caderno de discussões do Plano Municipal de Habitação de 2016, a maior parte dos ingressos no Auxílio Aluguel ocorreu no período entre 2009 e 2012, fruto principalmente de remoções em favelas para obras de urbanização e remoções por conta de risco ou outras obras (Caderno de discussões PMH, 2016, p. 41). O grande número de ingressos nesse período fez com que os recursos destinados para esta finalidade aumentassem consideravelmente em relação aos anos anteriores e o fato de que famílias ainda não receberem o atendimento habitacional definitivo contribui para que o volume de recursos seja ainda maior.

Importante destacar que os gastos com o Aluguel Social (auxílio aluguel) não estão vinculados com a melhoria de qualidade habitacional das famílias atendidas. Em função do baixo valor do auxílio (R\$ 400,00) se mantém as condições precárias de moradia, condicionando as famílias a situação de transitoriedade permanente, que vão buscar abrigo muitas vezes em imóveis ocupados, cortiços com péssimas condições de habitabilidade e casas de parentes e amigos, muitas vezes em áreas muito distantes do seu local de origem ou até em outro município.

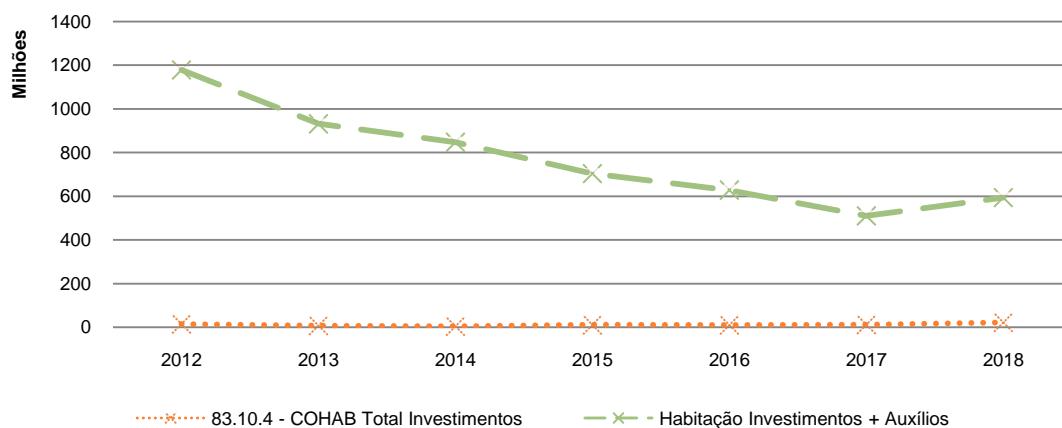
2. COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO (COHAB-SP)⁵

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP é uma companhia de economia mista, sendo 51% do seu capital social subscrito pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Constituída em conformidade com a Lei Municipal Nº 6.738, de 16/11/65, tem como finalidade de promover soluções de habitação popular na região metropolitana de São Paulo.

Comparativamente com os demais fundos e órgãos tratados neste estudo, a COHAB-SP apresenta um menor volume de recursos, sendo pouco representativa na execução financeira relativa à política habitacional do município. Com seus recursos próprios, os valores são destinados a pequenas obras em Conjuntos Habitacionais da Companhia. Porém, a Companhia assume um papel de agente operador de programas habitacionais, subsidiando demais fundos e a própria SEHAB na operacionalização das atividades.

⁵Os dados do FMH e COHAB foram levantados a partir de 2012 por conta de no ano de 2011, devido ao Decreto Municipal nº 52.535, os valores executados do FMH foram transferidos para COHAB e desta maneira não é possível identificar quais são os recursos de ambos os órgãos. Para não haver distorções nas análises, optou-se pelo levantamento de dados a partir de 2012.

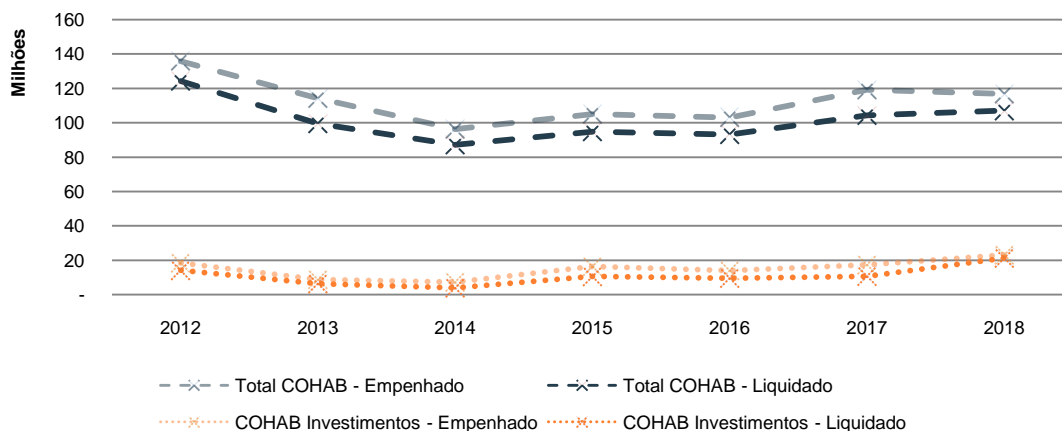
Gráfico 2.1. Comparativo de investimentos COHAB-SP e total função Habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

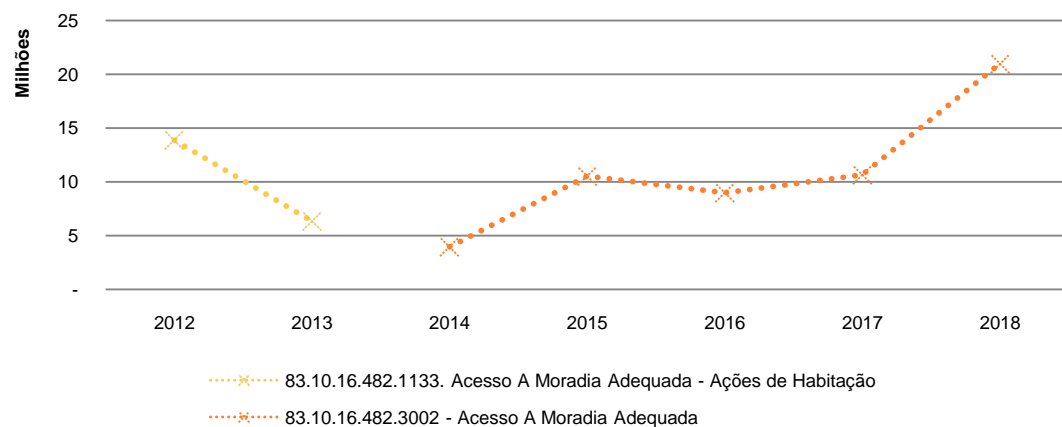
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 2.2. Comparativo de recursos empenhados e liquidados na função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018, com base no índice IPCA.

Gráfico 2.3. Execução em relação aos grupos de programas da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018, com base no índice IPCA

A lei 11.632/94 estabelece a COHAB-SP como órgão operador do Fundo Municipal de Habitação. Atualmente, como será abordado no tópico específico, o FMH destina cerca de 20% a 30% do seu recurso apenas para custeio da estrutura operacional da Companhia.

A COHAB-SP também atua como agente operador para outros Fundos. Para o FMSAI, a Companhia recebeu R\$84.366.157,95 em 2014 e mais R\$ 4.033.333,02 em 2017 para realizar desapropriações de imóveis para construção de unidades habitacionais. Para o FUNDURB, a Companhia também atuou na operacionalização das desapropriações de imóveis, tendo sido repassado durante os anos de 2015 e 2016 o total de R \$ 122.724.952,99. Desta forma, a COHAB-SP garantiu um significativo estoque de terra, o que possibilitou a realização de chamamentos para construção de HIS no município.

Vale ressaltar que, para esse estudo, esses repasses recebidos pelos Fundos (FMH, FMSAI e FUNDURB) para a COHAB – SP estão contabilizados nos gráficos dos próprios Fundos, não aparecendo nos montantes da COHAB-SP para não gerar duplicidade de valor.

Com base no Relatório de Gestão da COHAB-SP de 2013-2016, verificamos que a COHAB-SP realizou chamamentos públicos para empresas e entidades na modalidade FAR e FDS do PMCMV durante o período. Nestes chamamentos, a COHAB-SP disponibiliza os terrenos do seu banco de terras e o recurso para a construção das unidades habitacionais viria do programa federal Minha Casa Minha Vida. No período de 2014 a 2016, os 12 chamamentos totalizaram 38 terrenos para a modalidade FAR do PMCMV e 92 terrenos para a modalidade FDS. Com a significativa redução dos recursos no programa MCMV, estes chamamentos ainda não conseguiram ser efetivados por completo. Após o ano de 2016, não foram realizados novos chamamentos neste formato.

Segundo dados levantados junto a Gerência de Patrimônio da COHAB-SP, na modalidade FAR, dos 38 terrenos contidos no chamamento, apenas 08 empreendimentos foram entregues até o momento, totalizando 2063 unidades habitacionais entregues. Esses empreendimentos são pertencentes tanto ao Programa PAC com demanda vinculada a obras executadas, como de novos empreendimentos com demanda aberta. Na modalidade FDS, 14 terrenos tiveram a posse transferida para o movimento de moradia que estava vinculado ao chamamento e apenas 01 empreendimento dos 92 pertencentes aos chamamentos foi concluído, totalizando 227 unidades habitacionais.

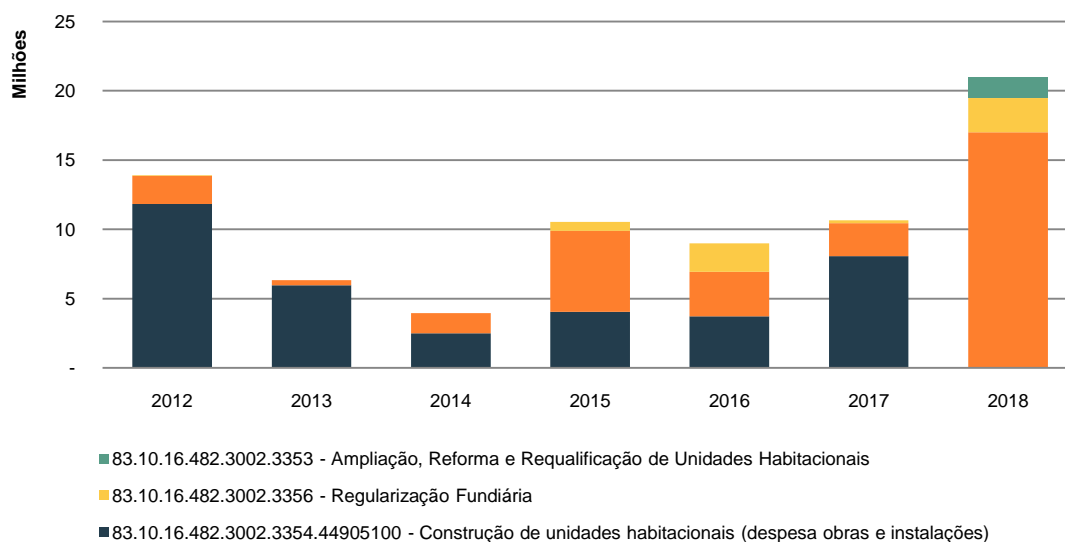
| CHAMAMENTO FAR | Nº DE TERRENOS DISPONIBILIZADOS | PREVISÃO DE UHs | EMPREENHIMENTOS ENTREGUES ATÉ O MOMENTO |
|--------------------|---------------------------------|-----------------|---|
| Chamamento 01/2014 | 06 | 2.291 | 06 |
| Chamamento 02/2014 | 03 | 1.664 | 00 |
| Chamamento 03/2014 | 07 | 3.806 | 00 |
| Chamamento 04/2014 | 01 | 1.660 | 00 |
| Chamamento 05/2014 | CANCELADO- OUCAE | | 00 |
| Chamamento 06/2014 | 07 | 1.778 | 00 |
| Chamamento 07/2014 | 05 | 1.851 | 02 |
| Chamamento 08/2014 | 09 | 2.517 | 00 |
| TOTAL | 38 | 15.567 | 08 |

Fonte: Relatório de Gestão COHAB-SP 2013-2016 com complementação de dados fornecidos pela Gerência de Patrimônio da COHAB.

| CHAMAMENTO FDS | Nº DE TERRENOS DISPONIBILIZADOS | PREVISÃO DE UHs | EMPREENDIMENTOS ENTREGUES ATÉ O MOMENTO |
|--------------------|---------------------------------|-----------------|---|
| Chamamento 01/2015 | 52 | 7.925 | 01 |
| Chamamento 02/2015 | 31 | 3.949 | 00 |
| Chamamento 03/2015 | 04 | 509 | 00 |
| Chamamento 01/2016 | 05 | 480 | 00 |
| TOTAL | 92 | 12.863 | 01 |

Fonte: Relatório de Gestão COHAB-SP 2013-2016 com complementação de dados fornecidos pela Gerência de Patrimônio da COHAB.

Gráfico 2.4. Valores liquidados nos projeto/atividades da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018, com base no índice IPCA.

3. FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (FMH)⁶

O Fundo Municipal de Habitação - FMH foi instituído pela lei municipal 11.632 de 1994 com o intuito de se configurar como um fundo concentrador de recursos para a política habitacional do município. A mesma lei que criou o FMH extinguiu o FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), que era até então o Fundo destinado ao atendimento de demandas habitacionais. Dentre as principais diferenças entre a atuação do FUNAPS e do FMH destacam-se as finalidades de aplicação dos recursos, sendo que o FMH passaria a englobar, para além de aquisição de moradia própria, de lotes e compra de materiais de construção, a possibilidade de produção de HIS para Locação Social, a produção de HIS em lotes urbanizados e a aquisição de terrenos para provisão. Além disso, destaca-se a ampliação do atendimento a demanda: no FUNAPS até 4 salários mínimos e no FMH até 10 SMs, com

⁶Os dados do FMH e COHAB foram levantados a partir de 2012 por conta de no ano de 2011, devido ao decreto nº 52.535 da prefeitura, os valores executados do FMH foram transferidos para COHAB, desta maneira não é possível identificar quais são os recursos de ambos os órgãos. Para não haver distorções nas análises, optou-se pelo levantamento de dados a partir de 2012.

prioridade de atendimento para a demanda de até 5 SMs. Além disso, houve a mudança de um fundo ligado à administração direta (FUNAPS operacionalizado pela SEHAB) para um fundo ligado à administração indireta (FMH operacionalizado pela COHAB)

A justificativa de a lei 11.632 vincular a operação do FMH à COHAB seria a de atribuir um novo papel à Companhia, colocando-a na posição de operadora da política habitacional (Constantino, 2004, p. 59), aliada à concentração dos recursos para a política habitacional no Fundo. Além disso, o fato de a COHAB ter o caráter de empresa atribui ao Fundo uma personalidade jurídica, capaz de firmar contratos e ampliar as formas de financiamento. (Rossetto, 2003, p. 60)

Além da vinculação do FMH à COHAB, o Fundo conta ainda com outro órgão fundamental no que diz respeito à participação e controle social, o Conselho Municipal de Habitação, instituído em 2002 pela lei 13.425 e com atividades iniciadas em 2003. Antes da instituição do CMH, o FMH já contava com um conselho do fundo, porém com menos membros e representantes da sociedade civil. A partir da lei 13.425, a política habitacional do município passa a ter um conselho com ampla representação de setores da sociedade e de movimentos organizados de luta por moradia. O Conselho é responsável pela discussão, aprovação e acompanhamento dos programas habitacionais, além disso, o Conselho ficou responsável pela discussão, aprovação e acompanhamento da aplicação dos recursos do FMH. Desta maneira o Fundo passou a ser o órgão ligado à política de habitação com um conselho com ampla participação social nas tomadas de decisões referentes aos seus recursos.

Apesar da intenção de concentrar recursos destinados para habitação no FMH, o que se viu desde sua criação foi o contrário: de 1994 a 2010 a maior parte dos recursos executados na habitação ficaram a cargo da SEHAB (Mitushima, 2018, p. 10). No período analisado por este estudo a situação se mantém, como mostra o gráfico abaixo, tendo o FMH uma participação baixa, se comparado com os outros órgãos e com o contexto geral dos investimentos em Habitação do município.

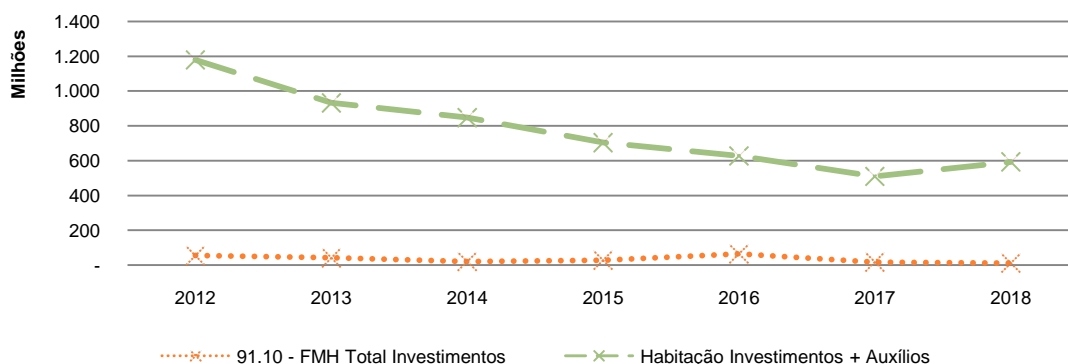
Além da baixa participação do FMH na política habitacional, soma-se a isso o fato de os recursos liquidados pelo Fundo ano a ano variaram consideravelmente. Isso ocorre em parte devido ao fato de o Fundo não ter previsto em sua lei uma vinculação de recursos, ficando dependente da comercialização das unidades regularizadas pelo próprio Fundo e do retorno das aplicações dos recursos. Para além destas fontes, há a dependência de alocação de recursos livres do município, que podem tanto ser alocados no FMH quanto em outro órgão como SEHAB, e também de transferências estaduais e federais, que representam uma parcela baixa dos recursos, além de não serem constantes⁷.

Apesar da baixa participação dos recursos do FMH na política habitacional e da variação de recursos disponíveis ano a ano, o Fundo tem programas interessantes no sentido da diversidade de possibilidades para o enfrentamento das questões habitacionais do município. Dentre os programas em que o FMH tem a possibilidade de aportar recursos estão o programa de Mutirão Autogerido, regulamentado pela resolução CMH nº 08 de 2004, que prevê o repasse de recursos para associações de mutirões para a promoção de novas unidades. O FMH contribuiu para o financiamento de unidades em regime de mutirão até o ano de 2006, apresentando a partir deste momento grande queda nos recursos para esta finalidade. No período analisado por este estudo, entre 2012 e 2018, não há registrado repasse de recursos para associações de mutirão. Outro programa em âmbito do FMH é o de Locação Social, regulamentado pelas resoluções CFMH

⁷ Com base em dados apresentados em MITUSHIMA, 2018, p. 49.

nº 23 de 2002 e CMH nº 12 de 2004. Ao todo existem 6 empreendimentos totalizando 903 unidades no parque público de locação vinculados ao FMH, construídas em sua maioria entre 2003 e 2009. Além desses programas, há o de Requalificação de Cortiços na área central, vinculado à política de requalificação das ZEIS 3, de acordo com a resolução CMH nº 07 de 2004 e o programa de Regularização Fundiária dos empreendimentos do antigo FUNAPS.

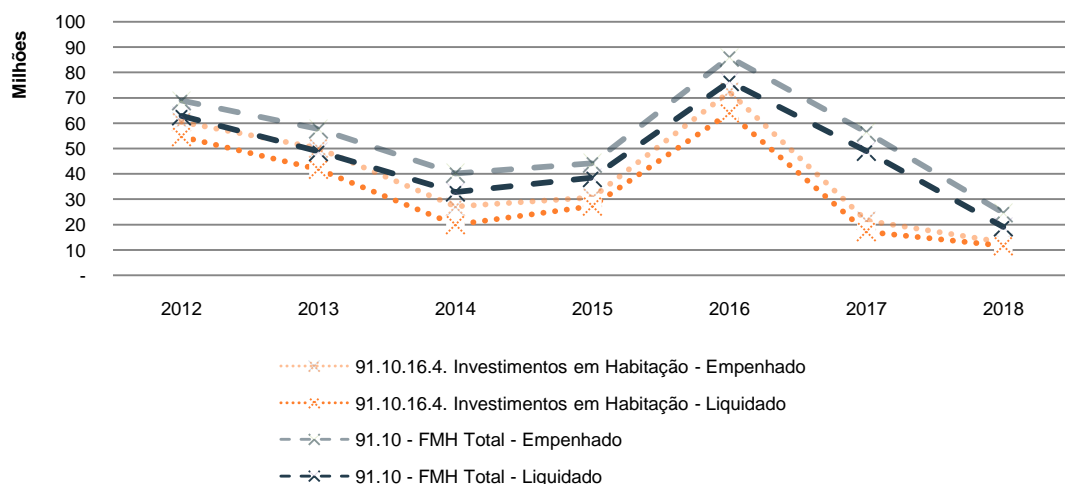
Gráfico 3.1. Comparativo de investimentos FMH e total Habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 3.2. Comparativo de recursos empenhados e liquidados na função Habitação



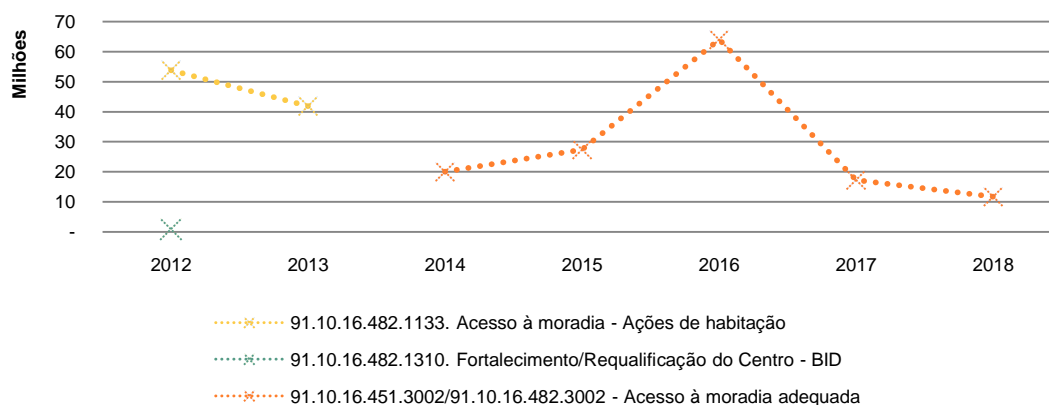
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

O fato de a COHAB operar o Fundo exige que uma porcentagem do valor realizado seja pago do FMH para a COHAB, como remuneração de serviços prestados. Os percentuais a serem repassados para a Companhia foram estabelecidos pela Resolução CMH nº 20 de 2006. Observa-se que ao longo do período analisado, os gastos de remuneração à COHAB tendem a ser constantes. No entanto como os recursos liquidados ano a ano pelo Fundo variam significativamente, em anos em que os recursos são mais escassos, o percentual de remuneração da COHAB em relação ao total executado fica entre 20% e 30%⁸. Desta

⁸ Com base em dados apresentados em MITUSHIMA, 2018, p. 77.

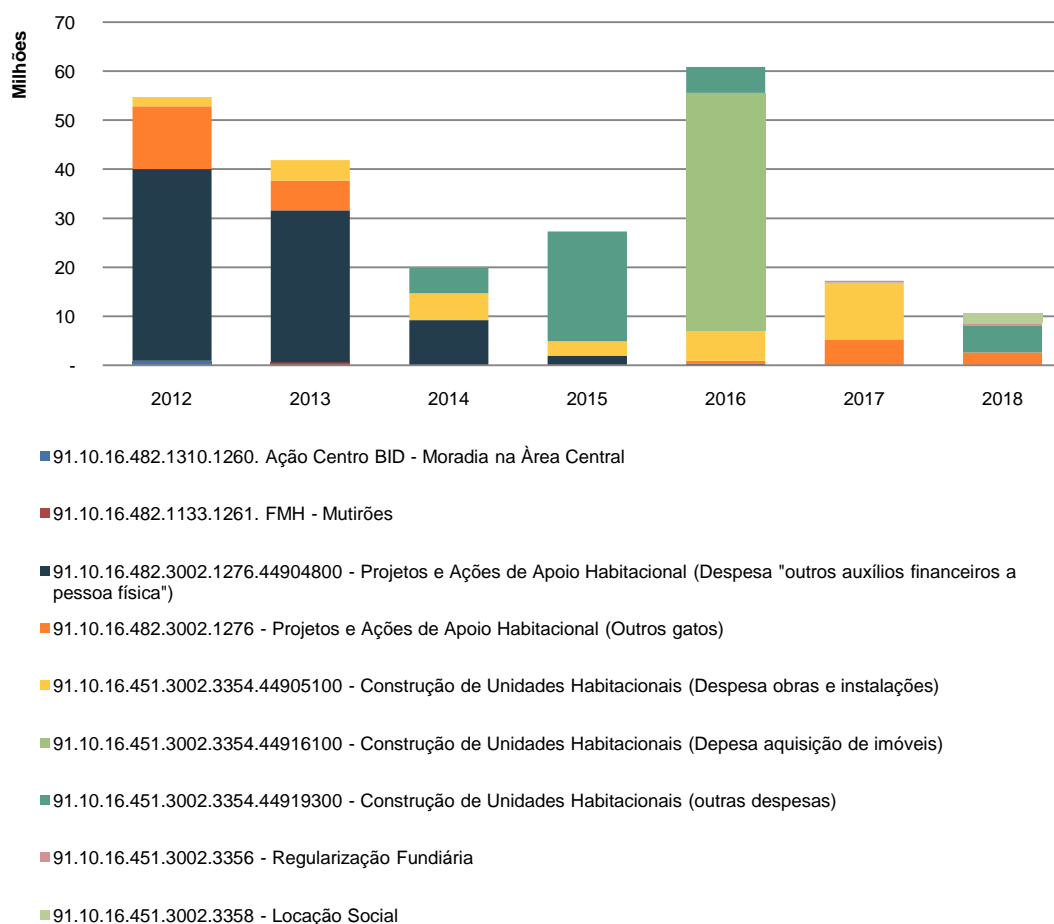
maneira a capacidade de investimentos e decisão de alocação de recursos do FMH, fica prejudicada por conta deste fator. O gráfico 3.2 ilustra como a capacidade de investimento do FMH reduz devido aos gastos de custeio presentes.

Gráfico 3.3. Execução em relação aos grupos de programas da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 3.4. Valores liquidados nos projeto/atividades da função habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Ao observar a classificação por projeto/atividades financiados pelo FMH no período analisado destacam-se alguns pontos. Nos primeiros anos do recorte, entre 2012 e 2014 nota-se um grande comprometimento dos recursos do Fundo para o pagamento de auxílios financeiros à pessoa física, enquadrados nos programas Bolsa Aluguel⁹ e Parceria Social¹⁰ (resoluções CMH nº 04 de 2004 e nº 31 de 2007, respectivamente). Neste mesmo período, entre 2011 e 2014, o CMH esteve inativo. Portanto durante esses anos as decisões de alocação de recursos do FMH não passaram por algum tipo de controle social, ficando a cargo apenas do poder executivo, que optou pela destinação de boa parte dos recursos para os programas citados. Além deste gasto durante o período, observando os relatórios de prestação de contas do Fundo, ressalta-se a destinação de recursos, em menor volume, para o PEHP (Programa Especial de Habitação Popular), instituído pela lei federal nº 10.840 de 2004, que prevê entre as ações possíveis a produção de unidades habitacionais, aquisição de lotes e aquisição de materiais de construção. Os recursos alocados no FMH para o PEHP são de origem federal e foram executados, em sua maioria, na despesa "Obras e Instalações" entre 2012 e 2014. É neste período que se vê maior participação dos recursos federais no FMH, reduzindo totalmente a partir de 2016.

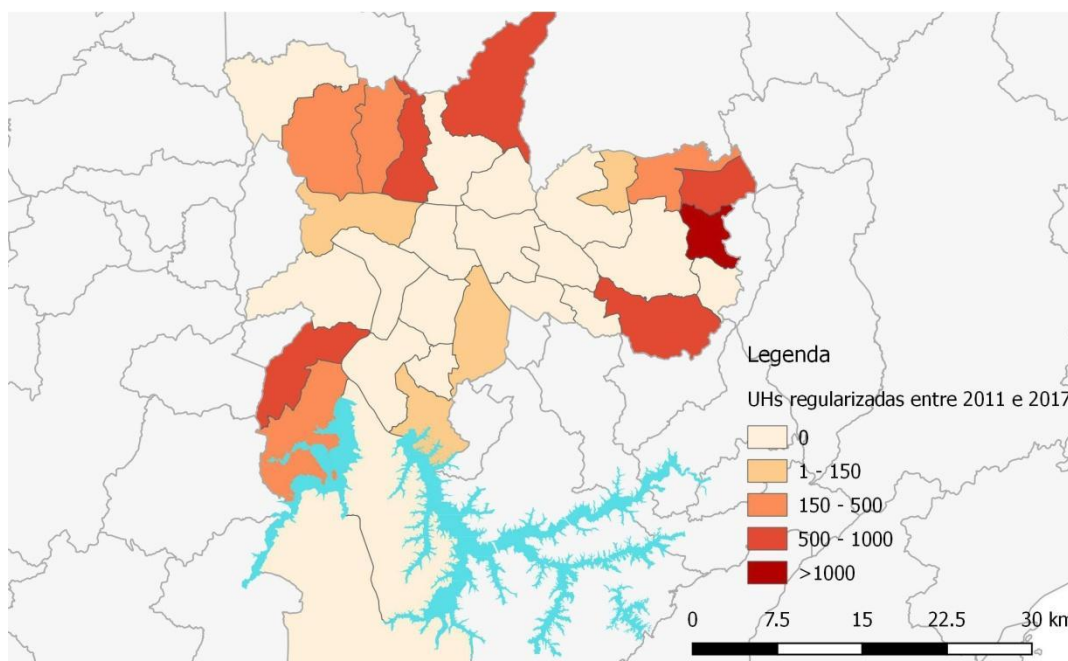
Durante o período analisado, de maneira geral, o FMH não destinou recursos para a construção de novas unidades, seja para comercialização seja para Locação Social. Segundo os relatórios anuais da COHAB há no período apenas o lançamento de um empreendimento de Locação Social, o Palacete dos Artistas, lançado em 2014 com 50 unidades, localizado na prefeitura regional da Sé e que contou com aporte de R\$ 1.480.000,00 (valor não atualizado) do FMH. No entanto o gráfico abaixo mostra alguns gastos com o projeto/atividade "Construção de Unidades habitacionais", na despesa "Obras e Instalações". Como já mencionado, entre 2012 e 2014, boa parte destes recursos foram destinados para o PEHP com recursos federais, e a partir de 2015 a despesa passou a contar com recursos municipais, principalmente os recursos vinculados ao FMH para promover ações de regularização de unidades habitacionais. Com a extinção do FUNAPS, todos os empreendimentos construídos por este fundo, localizados nas periferias do município, destacando maior concentração de unidades nas regiões leste e norte, foram transferidos para a COHAB e muitos deles se encontravam em situação de irregularidade fundiária, seja em questões de parcelamento do solo ou questões edilícias (ausência de AVCB). Durante o período analisado, o FMH destinou parte de seus recursos para regularização destes imóveis. Entre 2012 e 2014 foram regularizadas 1802 unidades referentes a parcelamento e 412 unidades referentes a edificações. Já entre 2015 e 2017 foram 2010 unidades referentes a parcelamento e 2853 unidades referentes a reformas em edificações, sinalizando uma mudança no foco de atuação dos recursos do Fundo, em um contexto de redução de recursos disponíveis para execução nos últimos anos do recorte¹¹.

⁹ O Programa Bolsa Aluguel foi um programa de concessão de subsídios a pessoas físicas em decorrência de remoções em áreas de intervenção da Política Municipal de Habitação. O subsídio variava entre R\$ 200,00 até R\$ 300,00, de acordo com a faixa de renda, e era concedido mediante comprovação de contrato de aluguel das famílias beneficiadas.

¹⁰ Este programa também consistia em conceder auxílios financeiros a pessoas físicas, no entanto com definição de demanda para população em situação de rua, remoções em áreas de risco ou em alojamento provisório da SEHAB. É definido pela resolução como: "um programa de apoio socioeconômico às Políticas Municipais de Habitação e de Assistência e Desenvolvimento Social, podendo ou não estar associado a outros programas habitacionais ou de assistência social".

¹¹ Dados obtidos junto à gerência de regularização fundiária da COHAB - SP

Mapa 3.5. Empreendimentos regularizados com recursos do FMH entre 2011 e 2017 por prefeituras regionais



Fonte: Mitushima, 2018. Elaboração a partir de dados obtidos junto à gerência de Regularização Fundiária COHAB-SP

Cabe ressaltar que no ano de 2016 houve um aumento dos recursos executados pelo Fundo. Este aumento corresponde à ampliação dos recursos para a despesa “Aquisição de Imóveis”, por conta de um repasse do FUNDURB ao FMH para aquisição de edifícios e lotes pela COHAB para o programa Locação Social. Este item será explicado com mais detalhes na seção dedicada ao FUNDURB.

Além das despesas citadas, há também, durante o período, despesas constantes, classificadas como investimentos, relacionadas à manutenção dos edifícios destinados ao programa de Locação Social e despesas com vigilância e zeladoria, que ao somarem atingem valores de aproximadamente 5 milhões por ano¹². As despesas citadas encontram-se agrupadas em projeto/atividades como “Projetos e Ações de Apoio Habitacional” e em “Construção de Unidades Habitacionais”, tendo em vista que o item “Locação Social” foi criado apenas a partir de 2018. Ressalta-se ainda que no ano de 2015 foram executados aproximadamente 14 milhões (valor não atualizado) em indenizações e restituições, representando um percentual elevado em relação aos recursos totais executados neste ano.

De maneira geral o Fundo Municipal de Habitação, entre 2012 e 2018 não apresentou um papel central no contexto do financiamento da política habitacional. Soma-se a isso a não previsão de recursos orçamentários vinculados. Além disso, a remuneração para a COHAB e a existência de gastos consideráveis em termos percentuais de vigilância, zeladoria e manutenção parecem reduzir a possibilidade a alocação de recursos em novos investimentos.

Por outro lado o FMH apresenta vinculado a ele programas com capacidades para atender a diversidade das questões habitacionais presentes no município, como o programa de Locação Social e o programa de Requalificação de Cortiços e Mutirões Autogeridos. A maior disponibilidade de recursos para

¹² Dados obtidos através das prestações de contas do FMH

estes programas pode representar maior diversidade no atendimento habitacional a população de baixa renda, em especial a que se encontra entre 0 a 3 salários mínimos.

A proposta para aprovação do novo plano municipal de habitação, discutida durante a 2ª Conferência Municipal de Habitação, traz entre outros elementos a alocação de mais recursos no FMH e a garantia de percentuais mínimos para programas como autogestão e regularização fundiária, colocando o Fundo em uma posição mais central na política de habitação e valorizando assim a participação social na discussão sobre as decisões de alocação de recursos no âmbito do CMH.

4. FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA (FMSAI)

No município de São Paulo, a Lei Municipal nº14.934/2009 instituiu o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, com o objetivo de financiar as ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura na escala no município, em conformidade com os planos setoriais de saneamento e habitação.

De acordo com o “Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, os recursos do fundo municipal são advindos de repasses trimestrais da SABESP, relativos a uma porcentagem da receita bruta da Companhia obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo. Dos rendimentos da Companhia Estadual, são repassados ao município 7,5% da receita bruta, que compõem os investimentos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI. Para além dos recursos do Fundo, outros 13% da receita bruta obtida na capital devem ser investidos pela própria SABESP em ações de saneamento básico e ambiental no município.

Com o objetivo central de avançar na universalização do acesso à cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o FMSAI, em sua concepção, tem uma função complementar à atuação da SABESP no município, principalmente em territórios informais, além de incluir outras ações de drenagem urbana e gestão ambiental. Para tanto, a finalidade do fundo seria investir em amplo leque de obras e serviços relativos a:

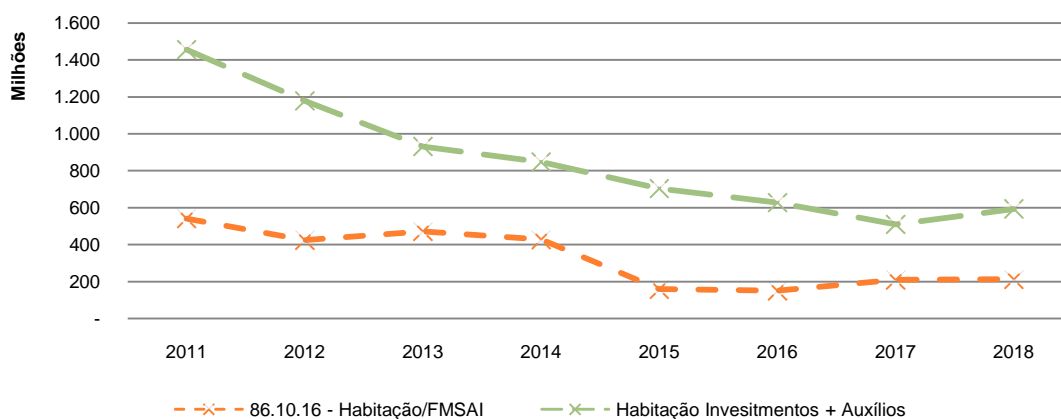
- “I -Intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda ,visando à regularizaçãourbanísticaefundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;
- II - Limpeza, despoluição e canalização de córregos;
- III - abertura ou melhoria do viário principal e secundário , vielas, escadarias e congêneres, em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda , visando à regularizaçãourbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;
- IV -Provisão habitacional para atendimento de famílias em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda , visando à regularizaçãourbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;
- V - implantação de parques e de outras unidades de conservaçãonecessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no Município , de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias , de áreas de esporte , de obras de paisagismo e de áreas de lazer;
- VI - Drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos;

VII - desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo.” (SÃO PAULO, Município, 2009).

A gestão dos recursos do Fundo é realizada por um Conselho Gestor, que aprova anualmente o plano de aplicação de recursos do FMSAI e suas eventuais alterações e complementações. As deliberações ocorridas no âmbito do Conselho Gestor são publicadas no Diário Oficial da Cidade e divulgadas no site oficial do Fundo, visando a transparência das discussões realizadas. O Conselho Gestor, presidido pela Secretaria de Habitação, é formado por um total de oito secretarias municipais¹³ e três conselhos de representação da sociedade civil organizada¹⁴.

Em que pese sua criação tenha ocorrido no ano de 2009, o fundo municipal iniciou sua execução orçamentária no ano de 2011. Dessa forma, nossa análise compreende o período entre os anos 2011 a 2018. O **Gráfico 4.1** ilustra a relação entre os investimentos totais em habitação e os valores investidos pelo FMSAI na função habitação. Considerando os valores totais neste período, o FMSAI representa 37% dos valores investidos em habitação no município de São Paulo, chegando ao seu maior percentual no ano de 2013 – um dos anos de maior arrecadação, seus valores chegaram à marca de 52% do total dos recursos investidos na política habitacional.

Gráfico 4.1. Comparativo de investimentos do FMSAI na função Habitação e total Habitação



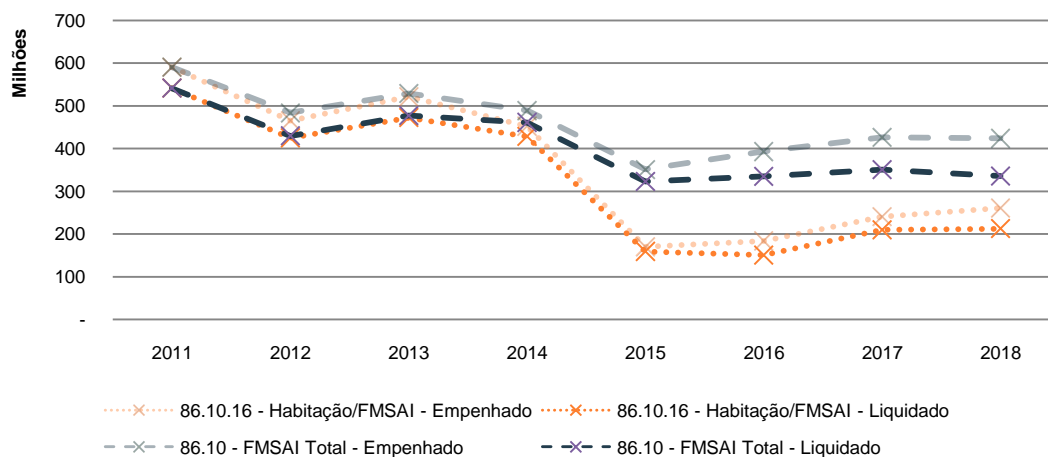
* O item “Auxílios” citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 4.2. Comparativo entre recursos empenhados e liquidados na função Habitação

¹³ Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras;

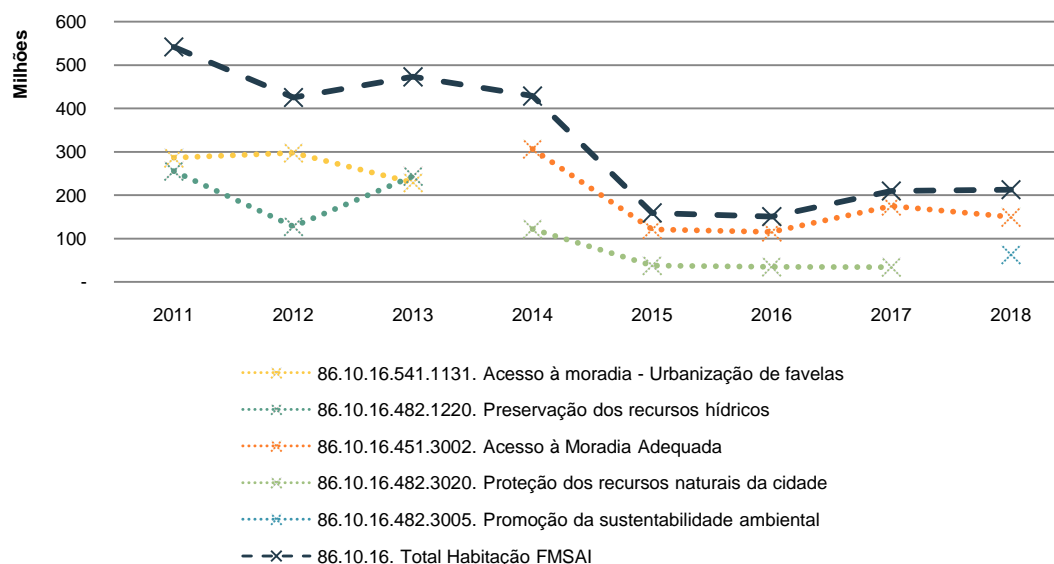
¹⁴ Conselho Municipal de Habitação – CMH; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES e Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU; os conselheiros são indicados pelos seus próprios conselhos, sendo um representante titular e um representante suplente para cada conselho.



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

A comparação entre os recursos empenhados e liquidados, demonstrada pelo Gráfico 4.2, nos mostra que os valores na função habitação não apresentaram grandes variações ao longo do período analisado. Por outro lado, nota-se um aumento dos recursos disponíveis e não gastos do total do Fundo, chegando ao pior desempenho em 2018, com saldo remanescente de outras secretarias municipais da ordem de 88 milhões de reais.

Gráfico 4.3. Valores liquidados nos programas da função Habitação



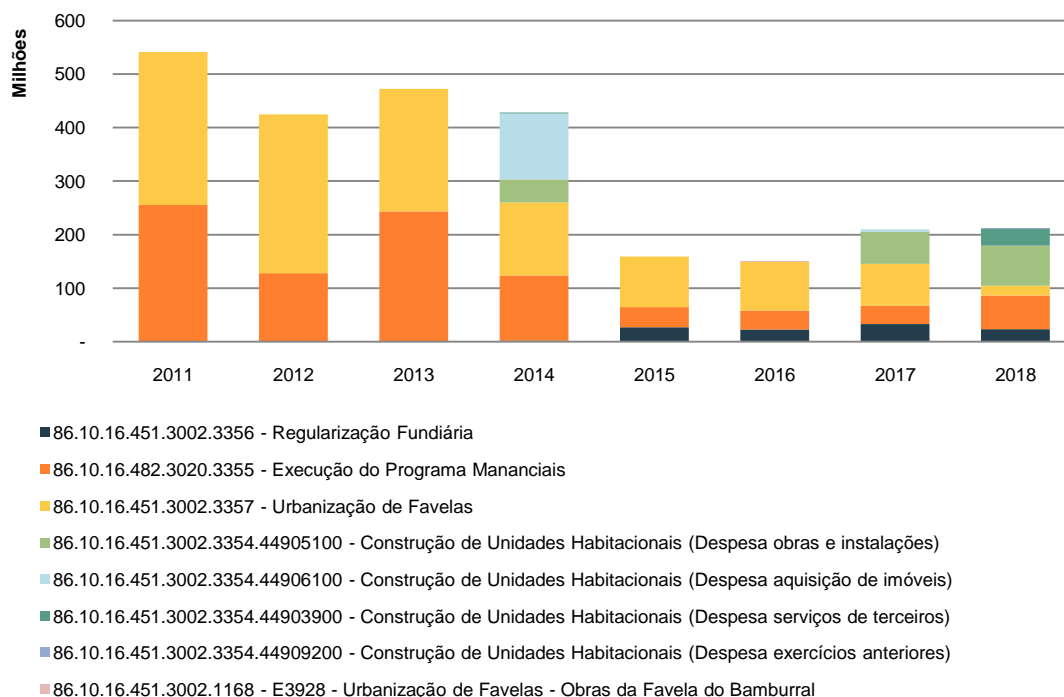
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

O Gráfico 4.3 nos permite dividir a análise em dois períodos distintos: (i) de 2011 a 2013, o FMSAI se concentrou em dois principais programas, “Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas” e “Preservação dos Recursos Hídricos”, e investiu uma média de 480 milhões de reais por ano; (ii) de 2014 a 2017, os programas principais têm sua nomenclaturas alteradas e passam a chamar “Acesso à Moradia Adequada” e “Proteção dos Recursos Naturais da Cidade”. Este último, a partir de 2018, recebe o nome de “Promoção da

Sustentabilidade Ambiental”. De 2015 a 2017, no entanto, o Fundo passa a investir, em média, 170 milhões de reais por ano.

Chama a atenção, no conjunto dos gráficos ora apresentados, a acentuada queda dos investimentos do FMSAI nas ações de habitação do ano de 2014 para o exercício de 2015. A partir das alterações estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico¹⁵, em 2014, na estrutura de financiamento da política urbana, o FMSAI reduziu consideravelmente sua participação nos programas e atividades relativas à habitação e passou a financiar obras de drenagem urbana e saneamento, executadas pela Secretaria de Infraestrutura Urbana – SIURB (FERREIRA, 2020, p.98).

Gráfico 4.4. Valores liquidados nos projeto/atividades da função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

A reorientação dos recursos do FMSAI¹⁶ que levou à redução dos investimentos no setor da habitação, a partir de 2015, fica ainda mais evidente se olharmos para os valores liquidados por atividades, conforme o **Gráfico 4.4** acima. Conforme apontado nas considerações metodológicas iniciais, os investimentos classificados como “Construção de Unidades Habitacionais” no ano de 2014, estavam contidos na atividade Urbanização de Favelas nos anos anteriores, o que não significa que nos anos anteriores não houve recursos destinados à construção de unidades habitacionais. Tais recursos destacados, no exercício em questão, foram repassados à COHAB - SP e destinados à aquisição de imóveis para construção de unidades habitacionais.

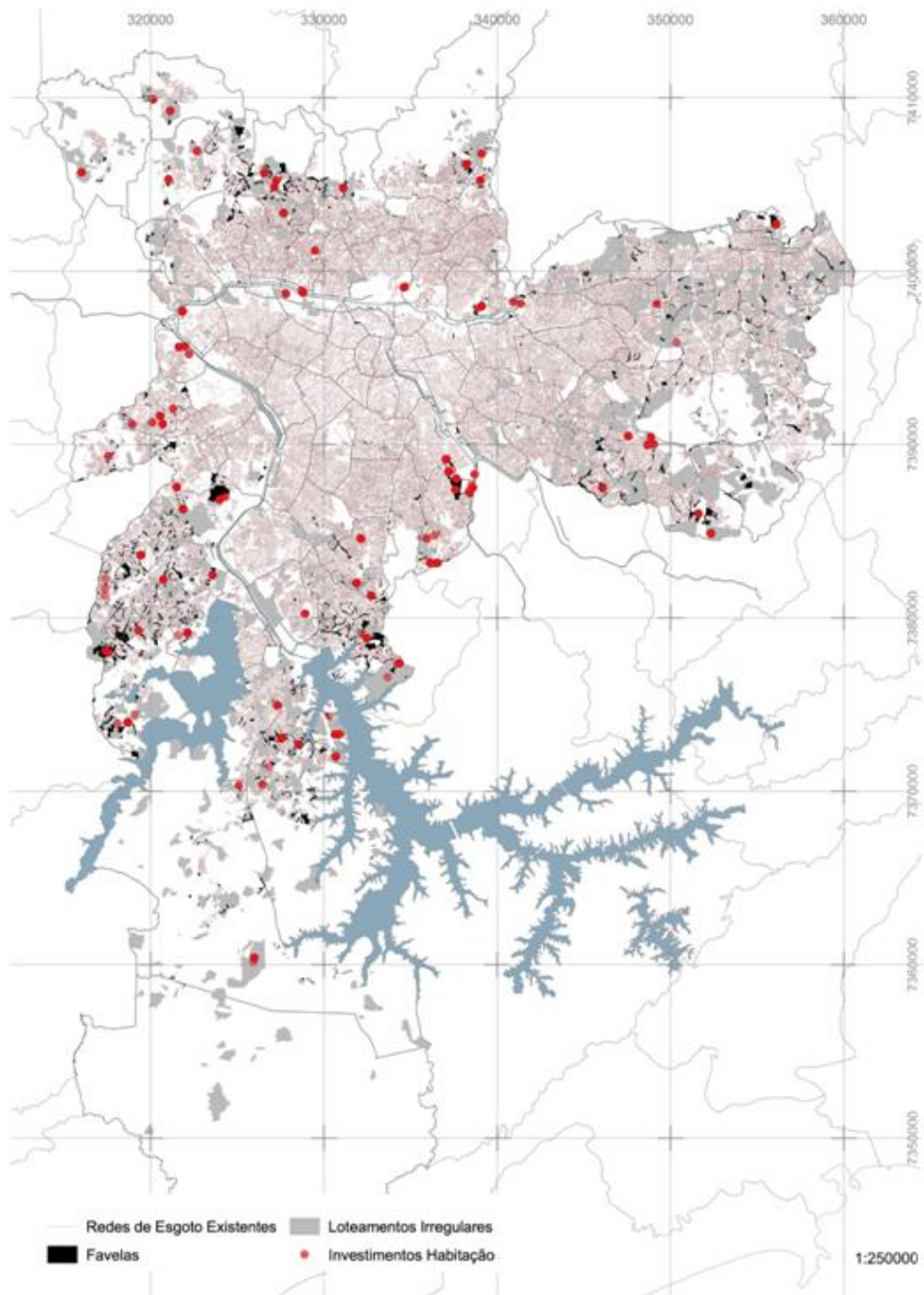
¹⁵Entre as regras do PDE que levaram à reorganização dos fundos municipais, a principal foi a definição de um piso de 30% do FUNDURB, destinado à aquisição de imóveis bem localizados para produção de Habitação de Interesse Social.

¹⁶Para uma análise detalhada sobre a execução orçamentária do fundo municipal, ver FERREIRA, 2020, p. 103

A redução de investimentos se deu, principalmente, nas ações de Urbanização de Favelas e na execução do Programa Mananciais. A primeira, em 2011, apresentou uma execução na ordem de 286 milhões. No entanto, em 2018, o total destinado às Urbanizações de Favelas foi cerca de 19 milhões, representando uma queda de 93%. Já o Programa Mananciais, que em 2011 recebeu cerca de 255 milhões de reais, teve seu menor orçamento em 2017, com apenas 34 milhões de reais – o que representa uma queda de 87%.

Cabe observar que as atividades relativas à Regularização Fundiária, amplamente financiadas pelo FUNDURB até o ano de 2014 passaram a receber recursos do FMSAI a partir de 2015.

Mapa 4.5. Espacialização dos investimentos do FMSAI, de 2011 a 2018



Fonte: Extraído e adaptado de Ferreira, 2020, p.123.

Tabela 4.6. Recursos executados pelo FMSAI 2011 - 2018 - Total agregado

| Recursos FMSAI - 2011 a 2018 - Total Agregado | | | |
|--|--------------------|--------------------------------------|-----------|
| Nome Área | Valor Utilizado | Programa / Atividade | Função |
| Heliópolis - G | R\$ 174.106.503,28 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Paraisópolis | R\$ 124.738.147,27 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| São Francisco | R\$ 120.673.542,24 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Ponte dos Remédios | R\$ 90.120.327,70 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 1 - Cidade Júlia | R\$ 88.802.143,16 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Sapé - A | R\$ 88.525.908,24 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 3 - Cantinho do Céu | R\$ 86.044.913,18 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Vieira da Paz | R\$ 84.783.875,37 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 3 - Arizona A | R\$ 82.873.162,64 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 1 - Boulevard da Paz | R\$ 73.161.705,35 | Programa Mananciais | Habitação |
| Pabreu - Prainha | R\$ 55.747.147,92 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Córrego da Mina | R\$ 48.467.432,76 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 2 - Jd. Eldorado / Mata Virgem | R\$ 47.826.811,20 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Bamburrall/Lidiane | R\$ 46.601.979,80 | Construção de Unidades Habitacionais | Habitação |
| Lote 4 - Vila Rubi e outros | R\$ 38.088.195,09 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Dois de Maio | R\$ 37.235.765,82 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 2 - Jardim Arnaldo e Outros | R\$ 33.981.871,56 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 4 - Alto da Alegria | R\$ 30.121.369,18 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 6 - Nova Grajaú II, Coçaia e Outros | R\$ 26.747.670,36 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 5 - Jardim Eldorado e Outros | R\$ 22.257.750,52 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 8 - Vargem Grande | R\$ 21.857.349,36 | Programa Mananciais | Habitação |
| Lote 4 / Fase 3 Alto da Alegria + Projetos | R\$ 16.961.994,65 | Programa Mananciais | Habitação |
| Sítio Itaberaba | R\$ 14.688.670,24 | Regularização Fundiária | Habitação |
| Parque das Flores | R\$ 13.494.016,48 | Regularização Fundiária | Habitação |
| Lote 2 / Fase 3 Jardim Arnaldo | R\$ 13.418.500,00 | Programa Mananciais | Habitação |
| Nova Jaguaré | R\$ 12.453.065,27 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Cidade Azul | R\$ 11.782.338,80 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Chácara do Conde II | R\$ 10.462.425,00 | Construção de Unidades Habitacionais | Habitação |
| Lote 5 - Chácara do Conde II | R\$ 9.100.494,18 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Lote 6 / Fase 3 - Erundina | R\$ 7.550.000,00 | Programa Mananciais | Habitação |
| Diogo Pires | R\$ 7.500.000,00 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 3 / Fase 3 Chácara Flórida e outros | R\$ 6.228.756,27 | Programa Mananciais | Habitação |
| Jardim Guarani | R\$ 6.223.871,95 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Jardim Continental / Parque das Flores | R\$ 5.214.000,00 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Zaki Narchi | R\$ 5.159.430,15 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 6 - Vargem Grande | R\$ 4.662.683,80 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Terreno A / Chamamento FAR COHAB | R\$ 4.262.868,60 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 3 / Fase 3 Arizona A + Projetos | R\$ 4.095.375,00 | Programa Mananciais | Habitação |
| Jd. Irene | R\$ 3.980.690,17 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Campo Grande - 3R | R\$ 2.867.538,37 | Regularização Fundiária | Habitação |
| Goiti 3R | R\$ 2.685.794,67 | Regularização Fundiária | Habitação |
| Água Branca | R\$ 2.600.904,25 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Morro do S4 | R\$ 2.307.617,66 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Pirajussara 5 | R\$ 2.263.955,31 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 6 - Pq Maria Fernanda | R\$ 2.120.005,76 | Programa Mananciais - Fase 2 | Habitação |
| Lote D - Bela Vista - 3R | R\$ 1.533.652,43 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Jd. Japão | R\$ 1.366.533,38 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Meninos 1 | R\$ 1.234.534,15 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Oratório 1 | R\$ 1.130.168,42 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Jd. Clímax | R\$ 1.078.696,63 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Baixo 5 | R\$ 1.067.105,62 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Cinco de Julho | R\$ 1.000.000,00 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Nove de Julho | R\$ 1.000.000,00 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Tiro ao Pombo | R\$ 915.852,25 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Jd. Arpoador 3R | R\$ 915.490,71 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Água Vermelha 2 | R\$ 788.804,17 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| City Jaraguá - 3R | R\$ 648.554,69 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Pirajussara 7 | R\$ 644.650,25 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Baixo 12 | R\$ 640.160,88 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Jd. do Lago 3R | R\$ 615.496,29 | Regularização Fundiária | Habitação |
| São Domingos 3R | R\$ 615.496,29 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Ponte Baixa 4 | R\$ 600.453,17 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Vitotoma Mastrozoza DEAs | R\$ 597.543,61 | Construção de Unidades Habitacionais | Habitação |
| PAI - Cordeiro 1 | R\$ 556.460,42 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Cima 10 | R\$ 505.035,53 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Chaparral - 3R's DEA | R\$ 486.495,84 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Cima 8 | R\$ 475.434,59 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Cima 7 | R\$ 448.236,98 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Coletor Tronco Juntas Provisórias | R\$ 360.000,00 | Construção de Unidades Habitacionais | Habitação |
| Chácara São Judas | R\$ 313.843,41 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Domênico Martinelli | R\$ 300.000,00 | Construção de Unidades Habitacionais | Habitação |
| PAI - Cabuçu de Baixo 4 | R\$ 282.946,52 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Carina Ari | R\$ 275.459,10 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI Água Vermelha 2 RenovaSP | R\$ 230.263,04 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI - Água Espraiada 2 + 5 | R\$ 176.681,86 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| PAI Água Espraiada 2 + 5 RenovaSP | R\$ 110.775,20 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Comandante Taylor | R\$ 47.679,48 | Regularização Fundiária | Habitação |
| PAI - Tiquatira 2 | R\$ 41.640,62 | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |
| Lote 5 / Fase 3 Jardim Eldorado - Mata Virgem + Projetos | R\$ 950,00 | Programa Mananciais | Habitação |
| Jardim Celeste | | Programa Urbanização de Favelas | Habitação |

Fonte: Extraído e adaptado de Ferreira, 2020.

5. FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB)

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, FUNDURB, tem como objetivo financiar investimentos no município de São Paulo de acordo com o Plano de Metas municipal e com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Estratégico. O Fundo possui diversas fontes, dentre elas repasses da União ou do Governo Estadual e rendimentos da aplicação do próprio patrimônio, empréstimos de financiamentos internos ou externos. A principal fonte de recursos, contudo, são os recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou a venda de potencial construtivo acima do coeficiente básico até o coeficiente máximo definido para cada zona de uso da cidade.

O Fundurb possui um Conselho Gestor responsável pela determinação da destinação dos recursos provenientes da Outorga Onerosa, composto por 5 conselheiros de Secretarias Municipais e 5 conselheiros representantes de outros conselhos municipais (CMPU - 2 vagas, CMH, CMTT e CADES). Segundo o seu regimento interno, o Conselho Gestor do Fundurb é presidido pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano.

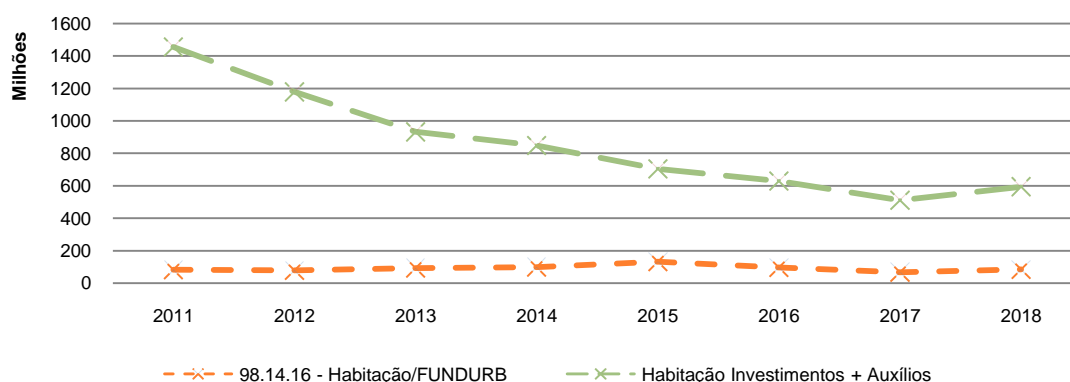
Os recursos do Fundurb na Política de Habitação Social é distribuído por tipo de intervenção:

- Aquisição de imóveis
- produção de unidades habitacionais
- regularização fundiária
- urbanização de favelas

A revisão do Plano Diretor de São Paulo em 2014 possibilitou uma ampliação dos recursos arrecadados pelo FUNDURB à medida que estipulou um coeficiente básico para a cidade toda, igual a 1, fazendo com que toda construção acima desse limite contribua para o investimento do interesse coletivo. O FUNDURB possui, portanto, um princípio redistributivo, e não acumulativo, que visa uma melhor distribuição dos recursos pela cidade, e garante os investimentos prioritários em habitação de interesse social, transporte coletivo público, equipamentos urbanos, espaços públicos, áreas verdes, entre outros.

O gráfico 5.1 mostra como os recursos do FUNDURB destinados para habitação se mantêm relativamente constantes ao longo do período analisado. Os gráficos 5.2 e 5.3 complementam esta leitura à medida que ressaltam que apesar de os recursos totais liquidados pelo Fundo apresentarem variações significativas ano a ano, não impactam na variação dos recursos destinados à habitação. Destaca-se que os anos 2017 e 2018, os quais apresentaram valores totais executados baixos (66 milhões em 2017 e 84 milhões em 2018 - valores atualizados) tiveram um percentual de recursos para habitação alto, em torno de 75%.

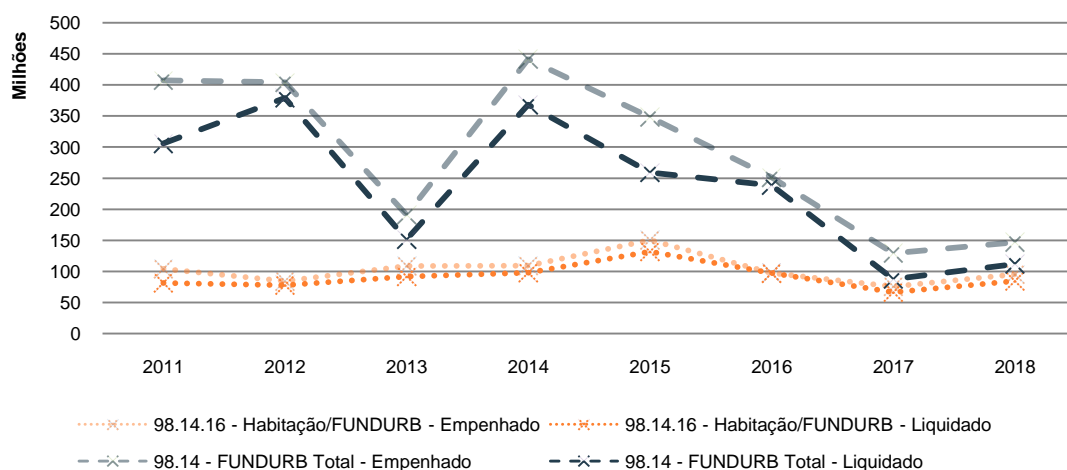
Gráfico 5.1. Comparativo de investimentos do FUNDURB na função Habitação e total Habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

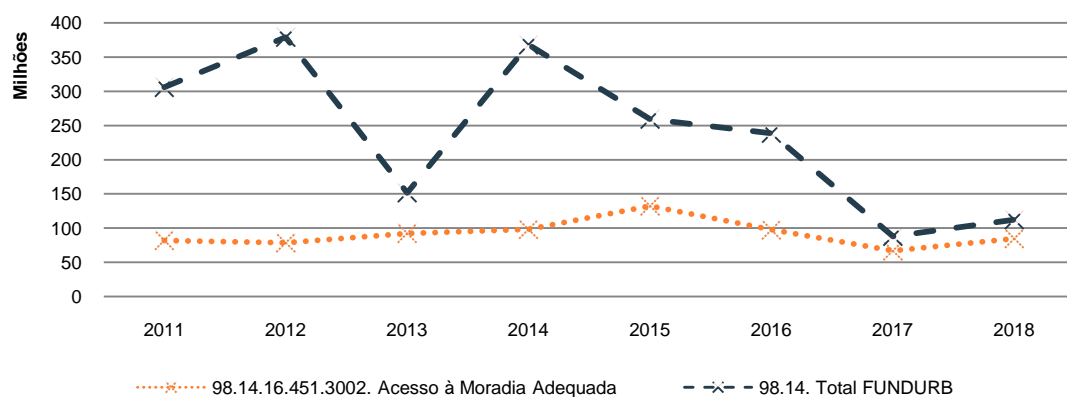
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 5.2. Comparativo entre recursos empenhados e liquidados na função Habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 5.3. Valores liquidados nos programas da função Habitação

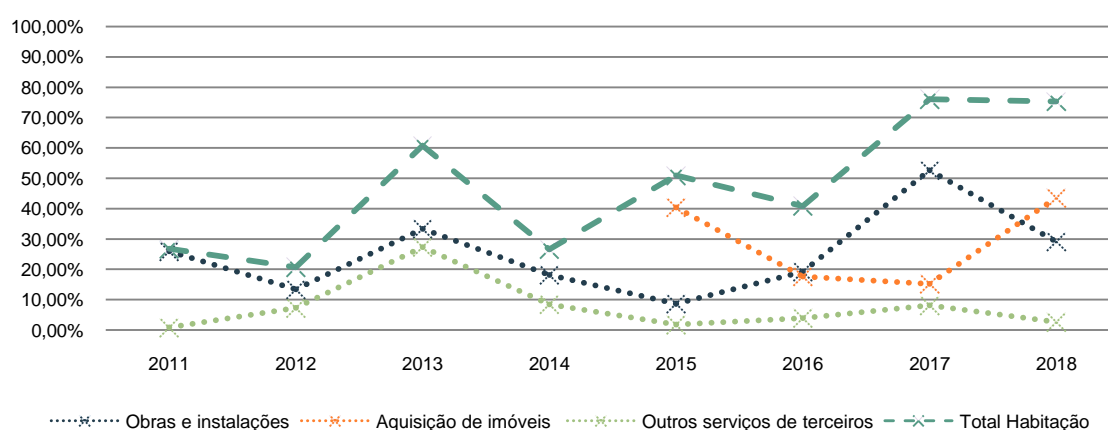


*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

O Artigo 340 do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014) determina que, ao menos, 30% dos recursos arrecadados pelo FUNDURB sejam destinados para a aquisição de terrenos para a produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3. Em outubro de 2019 essa determinação foi alterada com a aprovação da Lei 17.217/19 (PL 513/2019), que libera o percentual de recursos não apenas para aquisição de terrenos, mas também para 'projetos e produção de habitação de interesse social'.

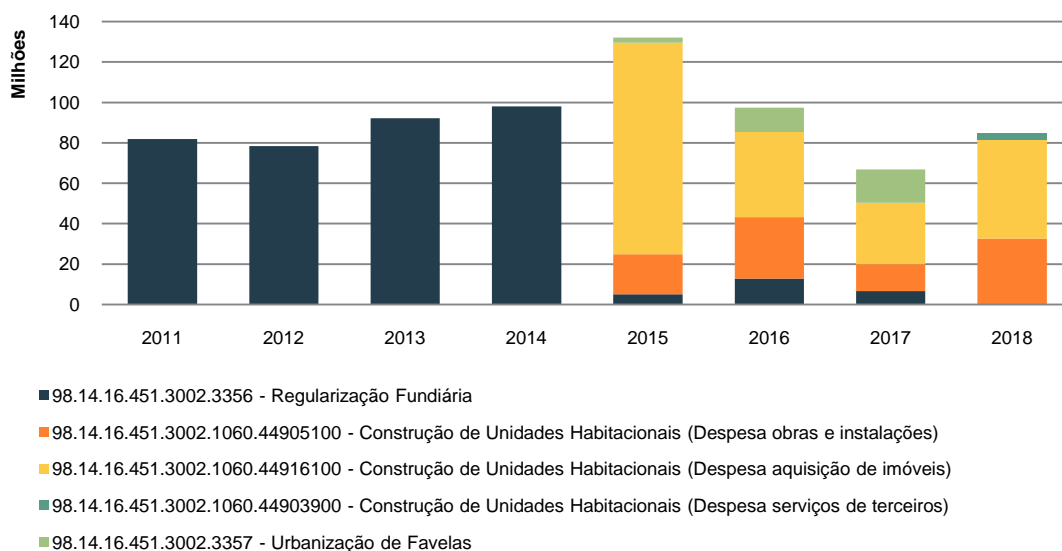
O gráfico 5.4 demonstra os percentuais de recursos destinados para cada despesa nas quais o FUNDURB executou recursos dentro da função Habitação. Destaca-se que a partir de 2015, com a determinação do Plano Diretor, as despesas “Obras e Instalações” e “Outros Serviços de Terceiros” apresentam redução nos percentuais em detrimento do aumento da participação da despesa “Aquisição de Imóveis”. No entanto, ao contrário do que prevê a determinação do Plano Diretor, em 2016 e 2017 as despesas com aquisição de imóveis não chega a atingir a marca de 30% das despesas totais, sendo que os valores ficam em torno de 15% e 17%.

Gráfico 5.4. Percentual de recursos para as despesas na função Habitação em relação ao total de recursos executados pelo FUNDURB



O gráfico 5.7 apresenta a relação de projeto/atividades financiados pelo Fundo na função Habitação. Destaca-se o impacto da revisão do Plano Diretor em 2014 no padrão de atuação do FUNDURB. A partir de 2015 têm-se a ampliação de atividades financiadas, englobando aquisição de imóveis, construção de unidades habitacionais e urbanização de favelas, além de recursos para regularização fundiária, no entanto em menor valor. Cabe ressaltar que apesar de o gráfico mostrar que os recursos foram destinados unicamente para Regularização Fundiária entre os anos de 2011 a 2014, as tabelas apresentadas na sequência revelam que nesse período houveram gastos com outras atividades, indicando uma imprecisão na base de dados consultada, que será conferida na versão final deste relatório.

Gráfico 5.5. Valores liquidados nos projeto/atividades da função habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDURB EM ZEIS

Analizamos os dados dos investimentos realizados pela SEHAB de 2013 a 2018 em ZEIS, destacando os aportes de recursos nas áreas de ZEIS 3, estipulada como área prioritária de intervenção pelo PDE, a fim de compreender se os recursos do Fundo estão sendo aplicados no território conforme as diretrizes estabelecidas pelo novo Plano Diretor. Nos anos de 2013 e 2014, todos os investimentos estavam concentrados em ZEIS 1.

Tabela 5.6. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2013

| FUNDURB SEHAB 2013 | | | |
|---|--|------------------|-------------|
| EMPREENHIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| loteamento santa casa [jardim hebron] | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas | R\$ 1.331.888,15 | ZEIS-1 |
| sítio itaberaba ii | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas | R\$ 3.987.587,55 | ZEIS-1 |
| parque das flores/ jardim continental | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público. | R\$ 5.127.468,88 | ZEIS-1 |
| paraisópolis [3ª etapa] | serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córregos e novas unidades habitacionais. | R\$ 6.964.095,67 | ZEIS-3 |
| jardim nova vitória/ cooperativa jacu pêssego | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas | R\$ 1.256.718,26 | ZEIS-1 |
| [lote d] chácaras bela vista [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 4.556.335,98 | ZEIS-1 |
| [lote d] chaparral/ tiquatira [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 4.556.335,98 | ZEIS-1 |
| [lote d] chaparral [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 4.556.335,98 | ZEIS-1 |
| [lote d] goiti [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 4.556.335,98 | ZEIS-1 |
| [lote c] city jaraguá [3Rs] | regularização fundiária e comercial, recuperação de créditos provenientes das taxas referentes à permissão de uso de moradias e revitalização de edificações e áreas comuns. | R\$ 3.204.884,99 | ZEIS-1 |
| [lote b] josé paulino [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 1.576.914,93 | ZEIS-1 |
| [lote b] campo grande [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 1.576.914,93 | ZEIS-1 |
| [lote a] são domingos 4 e 7 [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 2.534.418,01 | ZEIS-1 |
| [lote a] são domingos 1 e 9 [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 2.534.418,01 | ZEIS-1 |
| [lote a] jardim do lago [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 2.534.418,01 | ZEIS-1 |
| [lote a] jardim arpoador [3Rs] | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. | R\$ 2.534.418,01 | ZEIS-1 |
| lote 1 pabreu/ prainha [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 6.499.875,96 | ZEIS-1 |
| lote v fase 3 [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 477.089,61 | ZEIS-1 |
| lote iv fase 3 [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 1.952.184,67 | xxxx |
| lote ii fase 3 [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 639.486,13 | ZEIS-1 |
| lote iv fase 2 [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 499.257,92 | ZEIS-1 |
| cidade júlia [lote i] [programa mananciais] | execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo. | R\$ 491.082,40 | ZEIS-1 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

Tabela 5.7. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2014

| FUNDURB SEHAB 2014 | | | |
|---------------------------|---|-------------------|-------------|
| EMPREENHIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a] | R\$ 1.479.827,99 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b] | R\$ 5.748.552,50 | ZEIS-1 |
| xxxx | regularização fundiária e comercial, recuperação de créditos provenientes das taxas referentes à permissão de uso de moradias e revitalização de edificações e áreas comuns. | R\$ 1.095.203,78 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b] | R\$ 5.748.552,55 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d] | R\$ 6.507.023,11 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de obras do programa de urbanização de favelas, lote 1. valor liquidado | R\$ 15.249.151,30 | ZEIS-1 |
| xxxx | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso | R\$ 7.751.733,02 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b] | R\$ 5.748.552,55 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a] | R\$ 1.479.827,99 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a] | R\$ 1.479.827,99 | ZEIS-1 |
| xxxx | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas. | R\$ 7.902.728,98 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a] | R\$ 1.479.827,99 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d] | R\$ 6.507.023,11 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d] | R\$ 6.507.023,11 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d] | R\$ 6.507.023,11 | ZEIS-1 |
| xxxx | execução de serviços de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias guarapiranga e billings. | R\$ 2.602.028,93 | ZEIS-1 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

As ZEIS 3 passam a receber recursos do FUNDURB em 2015, onde há também um direcionamento significativo de empenhos para as ZEIS 2. Porém os recursos de 2015 para aquisição de terras são usados apenas em ZEIS 2, totalizando cerca de 58 milhões de reais em 10 terrenos. Há ainda 01 terreno desapropriado para HIS em ZEIS 5 no valor de 13 milhões de reais. Já os investimentos em ZEIS 3 estão concentrados em 04 áreas, utilizados para obras de infraestrutura e produção habitacional, com valores bem reduzidos em relação às demais ZEIS, totalizando cerca de 3 milhões de reais apenas.

Tabela 5.8. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2015

| FUNDURB SEHAB 2015 | | | |
|---|---|-------------------|-----------------|
| EMPREENDIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| viela da paz | serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais nos condomínios B, C e | R\$ 763.340,33 | ZEIS-1 / ZEIS-2 |
| residencial vale das flores [barra do jacaré] [casa paulistana] | obras para construção de 592 moradias populares do projeto habitacional barra do jacaré [assoc dos trabalhadores do conjunto residencial | R\$ 11.840.000,00 | ZEIS-1 |
| sítio itaberaba ii | continuidade das obras de pavimentação de 7% das ruas, construção de 116 m lineares de muros de arrimo, execução de 62m lineares de rede de drenagem e execução de 18% da terraplenagem | R\$ 601.231,92 | ZEIS-1 |
| campo das pitangueiras [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 853.745,46 | ZEIS-2 |
| manuel bueno [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 4.510.807,00 | ZEIS-2 |
| abrahão calux [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 13.477.377,25 | ZEIS-5 |
| forte do ribeira [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 12.543.693,74 | ZEIS-2 |
| phobus [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 12.498.099,83 | ZEIS-2 |
| antonio sampaio [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 2.246.204,64 | ZEIS-2 |
| joão gomes [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 1.513.042,00 | ZEIS-2 |
| conselheiro crispiniano [casa paulistana] | execução do empreendimento habitacional, aporte para financiamento do programa minha casa minha vida entidades [PMCMV/ E] [unificação das lutas de cortiços e moradia] | R\$ 566.294,06 | ZEIS-3 |
| casarão do carmo | construção de unidades habitacionais | R\$ 582.883,02 | ZEIS-3 |
| amaro de pontes [aquisição de terras] | terreno a ser utilizado como área de compensação ambiental do loteamento jd roschel | R\$ 192.741,07 | xxxx |
| residencial jaboticabeiras [casa paulistana] | execução do empreendimento habitacional, aporte para financiamento do programa minha casa minha vida entidades [PMCMV/ E] [fórum de cortiços e sem teto de são paulo | 10967393,11 | ZEIS-1 |
| cícero canuto [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 13.168.589,68 | ZEIS-2 |
| forte rio branco ii [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 4.169.205,87 | ZEIS-2 |
| forte do rio negro [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 4.215.886,00 | ZEIS-2 |
| anchieta [aquisição de terras] | desapropriação para construção HIS | R\$ 4.124.597,00 | ZEIS-2 |
| parque das flores/jardim continental | eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público | R\$ 1.241.996,72 | ZEIS-1 |
| sapé b | serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais | R\$ 1.471.242,26 | ZEIS-1 |
| campo grande/ parque otero [3Rs] | execução dos serviços de qualificação dos conjuntos habitacionais e serviços permanentes para emissão dos AVCB [campo grande, José paulino e parque otero] | R\$ 168.050,72 | ZEIS-1 |
| paraisópolis [3ª etapa] | serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córregos e novas unidades habitacionais | R\$ 1.750.896,59 | ZEIS-3 |
| heliópolis gleba k/ sabesp 1/ estrada das lagrimas | serviços e obras de urbanização, canalização, parque linear, equipamentos sociais e novas unidades habitacionais | R\$ 289.195,05 | ZEIS-2 |
| heliópolis gleba h/ sabesp 2 | serviços e obras de urbanização, coletor tronco, parque linear e novas unidades habitacionais valor liquidado | R\$ 1.781.249,46 | xxxx |
| jardim roschel | serviços de urbanização de favelas, agupamento ii e iii praça pública | R\$ 9.935,52 | ZEIS-1 |
| diogo pires | continuidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2, e, f e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] e interligação da rede de água existente da sabesp [adutora] valor total liquidado [pote dos remédios/ diogo pires] | R\$ 381.984,41 | ZEIS-1 |
| ponte dos remédios | continuidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2, e, f e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] e interligação da rede de água existente da sabesp [adutora] valor total liquidado [pote dos remédios/ diogo pires] | R\$ 381.984,41 | ZEIS-3 |
| lidiane | continuidade da execução das unidades blocos a e b e blocos b e c; e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] valor total liquidado [lidiane/ bamburral] | R\$ 634.752,30 | ZEIS-1 |
| bamburral | continuidade da execução das unidades blocos a e b e blocos b e c; e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] valor total liquidado [lidiane/ bamburral]: | R\$ 634.752,30 | ZEIS-1 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP

Em 2016 a distribuição dos recursos do FUNDURB pela SEHAB foi melhor distribuída entre as ZEIS, com 04 terrenos adquiridos em ZEIS 2 no valor de 12 milhões, 01 edifício adquirido em ZEIS 5 no valor de 3,3 milhões e 01 terreno e 01 edifício adquiridos em ZEIS 3, totalizando 11 milhões. O restante dos recursos foi gasto com produção habitacional do PMCMV, urbanização e infraestrutura, sendo 5 milhões em ZEIS 3.

Tabela 5.9. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2016

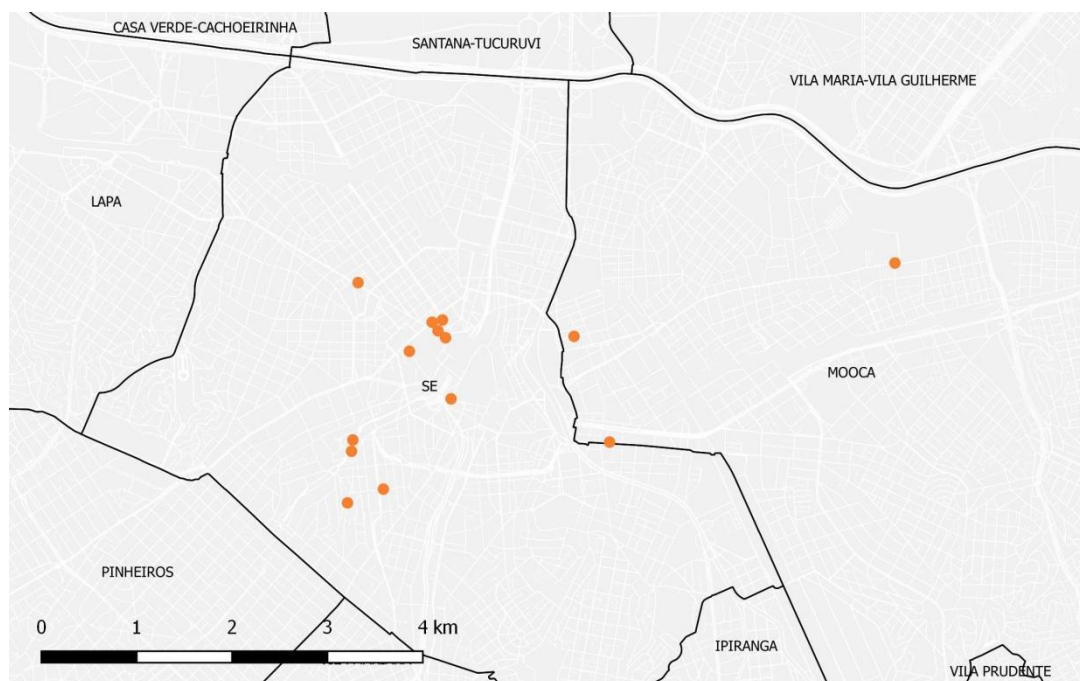
| FUNDURB SEHAB 2016 | | | |
|---|---|-------------------|---------------|
| EMPREENHIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| nossa senhora aparecida | construção de 180 unidades de habitação de interesse social no Programa Crédito Solidário | R\$ 4.330.416,50 | xxxx |
| maria domitila [casa paulistana] | construção de 245 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida | R\$ 4.899.415,52 | ZEIS-3 |
| josé dias | aquisição de terreno para implantação de his | R\$ 9.224.861,26 | ZEIS-3 |
| heliópolis gleba h / SABESP 2 | urbanização e construção de unidades habitacionais. entrega de 240 UH condomínio 2 | R\$ 10.680.000,00 | xxxx |
| forte do rio branco iii | aquisição de terreno para implantação de his | R\$ 4.224.776,47 | ZEIS-2 |
| forte do rio branco i | aquisição de terreno para implantação de his | R\$ 4.341.483,99 | ZEIS-2 |
| fernão dias | aquisição de terreno para implantação de his | R\$ 1.406.053,30 | ZEIS-2 |
| edifício ipiranga [casa paulistana] | programa casa paulistana para viabilizar a execução de 120 UH de interesse social no programa minha casa minha vida | R\$ 465.301,55 | ZEIS-3 |
| don josé I [casa paulistana] | programa casa paulistana para viabilizar a execução de 200 UH de interesse social no programa minha casa minha vida | R\$ 908.080,00 | ZEIS-1 |
| curuçá 1 [casa paulistana] | construção de 97 unidades de habitação de interesse social no programa minha Casa Minha Vida | R\$ 2.318.578,29 | xxxx |
| tupã [casa paulistana] | construção de 228 unidades de habitação de interesse social no programa Minha Casa Minha Vida | R\$ 2.280.000,00 | ZEIS-2 |
| campo das pitangueiras | aquisição de terreno para implantação de his | R\$ 2.155.000,00 | ZEIS-2 |
| tiradentes 5 [casa paulistana] | construção de 39 unidades de habitação de interesse social no programa Minha Casa Minha Vida | R\$ 605.703,64 | ZEIS-1 |
| alexios jafet a, b, c, d, e [casa paulistana] | programa casa paulistana para a construção de 1104 UH de interesse social no programa minha casa minha vida | R\$ 22.080.000,00 | ZEIS-1/ZEIS-2 |
| sítio itaberaba ii | infraestrutura, consolidação geotécnica para eliminação de risco, rede de drenagem, pavimentação e demolição | R\$ 7.800.000,00 | ZEIS-1 |
| sapé b | urbanização e construção de unidades habitacionais. entrega de 87 UH no condomínio f | R\$ 5.700.000,00 | ZEIS-1 |
| prédio são joão | aquisição de edifício para implantação de his | R\$ 1.427.592,00 | ZEIS-3 |
| prédio sete de abril | aquisição de edifício para implantação de his | R\$ 11.523.970,34 | xxxx |
| prédio são francisco | aquisição de edifício para implantação de his | R\$ 1.438.902,67 | xxxx |
| edifício ipiranga | aquisição de imóvel para implantação de his (execução fmh) | R\$ 3.500.000,00 | ZEIS-5 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

Em 2016 houve um repasse do FUNDURB ao FMH para que a COHAB adquirisse edifícios e lotes na área central da cidade, com o intuito de constituir um parque para a promoção de novas unidades no âmbito do programa de Locação Social, programa vinculado ao FMH. Ao todo foram 14 novos imóveis adquiridos neste contexto, entre recursos do FMH oriundos de repasse do FUNDURB e imóveis recebidos do INSS em forma de pagamento de dívidas do instituto de previdência nacional com o municipal (Relatório de gestão COHAB, 2017, p. 34). O número previsto pela COHAB de novas unidades para Locação Social é de 777, o que representaria quase o dobro do número de unidades existentes (atualmente são 6 empreendimentos do Programa locação Social, que totalizam 903 unidades).¹⁷

¹⁷ Os recursos utilizados para as aquisições do Programa Locação Social estão contabilizados junto aos recursos do FMH.

Mapa 5.10. Áreas adquiridas em 2016 para Locação Social



Fonte: Relatório de gestão 2013 – 2016 COHAB-SP

Em 2017 a aquisição em ZEIS 3 aparece na compra de um único edifício, o Edifício Mauá, no valor de R\$ 5,4 milhões (que custou 24 milhões para a PMSP, com possível utilização de recursos de outras fontes). Com aquisição foram gastos ainda R\$ 13,3 milhões em ZEIS 2 com compra de 2 terrenos. O restante foi gasto com produção habitacional e urbanização de favelas nas outras áreas.

Tabela 5.11. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2017

| FUNDURB SEHAB 2017 | | | |
|---|--|-------------------|-----------------|
| EMPREENDIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| Vielas da Paz - Condomínio D [Aquisição de Imóveis] | Aquisição de terreno para implantação de HIS | R\$ 2.802.495,86 | ZEIS-1 / ZEIS-2 |
| Pai Menino/Anchieta [Aquisição de Imóveis] | Aquisição de terreno para implantação de HIS | R\$ 10.080.132,75 | ZEIS-2 |
| Forte da Ribeira [Aquisição de Imóveis] | Aquisição de terreno para implantação de HIS | R\$ 390.468,72 | ZEIS-2 |
| Vielas da Paz/ Domenico Martinelli | Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precários | R\$ 974.155,70 | ZEIS-1 / ZEIS-2 |
| Sítio Itaberaba II | Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precários | R\$ 2.215.947,37 | ZEIS-1 |
| Sapé B | Urbanização de favelas e Construção de Unidades Habitacionais | R\$ 3.244.329,36 | ZEIS-1 |
| Heliópolis [Sabesp 2] | Urbanização de favelas e Construção de Unidades Habitacionais | R\$ 8.196.001,37 | xxxx |
| Nossa Senhora Aparecida [Aporte Casa da Família] | Construção de 180 UH | R\$ 4.430.416,00 | xxxx |
| Parque das Flores/Jardim Continental | Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precário | R\$ 1.287.174,83 | ZEIS-1 |
| Tupã [Aporte Casa da Família] | Construção de 228 UH | R\$ 1.718.000,00 | ZEIS-2 |
| Safira [Aporte Casa da Família] | Construção de 652 UH | R\$ 9.520.000,00 | ZEIS-5 |
| Fluorita I e II [Aporte Casa da Família] | Construção de 308 UH | R\$ 3.080.000,00 | ZEIS-5 |
| Edifício Mauá [Aquisição de Imóveis] | Aquisição de terreno para implantação de HIS. | R\$ 5.403.820,07 | ZEIS-3 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP..

No ano de 2018 é quando as áreas de ZEIS 3 mais aparecem na lista de gastos do FUNDURB. São seis aquisições totalizando R\$ 28,5 milhões. Houve ainda mais 02 aquisições fora de ZEIS no valor de R\$ 8 milhões e 01 desapropriação em ZEIS 2 no valor de R\$ 12,7 milhões. O restante foi utilizado para produção habitacional em outras áreas.

Tabela 5.12. Empreendimentos executados pela SEHAB com recursos do FUNDURB em 2018

| FUNDURB SEHAB 2018 | | | |
|-------------------------------------|---|-------------------|-----------------|
| EMPREENDIMENTO | DESCRIÇÃO | VALOR | ZEIS |
| Vielha da Paz | Construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social | R\$ 10.436.367,89 | ZEIS-1 / ZEIS-2 |
| São João, 588 | Aquisição de imóveis | R\$ 7.411.139,00 | xxxx |
| Sabesp 2 | Continuação da construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social | R\$ 25.396.216,06 | xxxx |
| Rua José Bonifácio, 383 | Aquisição de imóveis | R\$ 9.355.643,00 | ZEIS-3 |
| Rua General Rondon, 58 | Aquisição de imóveis | R\$ 5.780.000,00 | ZEIS-3 |
| Rua Catumbi, 588 | Aquisição de imóveis | R\$ 3.891.115,41 | ZEIS-3 |
| Rua Aurora, 515/519 | Aquisição de imóveis | R\$ 5.553,59 | xxxx |
| Praça da Bandeira, 31 | Aquisição de imóveis | R\$ 6.582.294,50 | ZEIS-3 |
| Paraisópolis Sanfona | Construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social | R\$ 4.923.872,96 | ZEIS-1 |
| Heliópolis / Gleba G – Condomínio B | Produção de Habitação de Interesse Social | R\$ 1.675.829,45 | ZEIS-1 |
| Forte do Rio Branco I | Desapropriação para construção de HIS | R\$ 12.705.487,10 | ZEIS-2 |
| Flavio Maurano | Desapropriação para construção de HIS | R\$ 6.764,70 | ZEIS-3 |
| Bamburral | Continuidade da execução das unidades blocos A e B e Blocos B e C; e infraestrutura condominial (redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo) | R\$ 27.087,36 | ZEIS-1 |
| Almirante Marques Leão (IPREM) | Desapropriação para construção de HIS | R\$ 3.050.000,00 | ZEIS-3 |
| Projeto Redenção | Desocupação para Construção de HIS | R\$ 95.321,74 | ZEIS-5 |

Fonte: Gatti, 2019. Elaborado a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

A arrecadação com Outorga Onerosa tem crescido nos últimos 2 anos. Segundo o relatório mensal disponibilizado pela prefeitura, em julho de 2019 a arrecadação bateu recorde, alcançando a cifra de R\$ 67 milhões em um único mês. No ano de 2018 o valor total arrecadado foi de R\$ 421 milhões, frente aos 232 milhões em 2017. Considerando o ano de 2018 como base, 30% equivaleria a R\$126 milhões, o que deveria ter sido reservado para aquisição de terras preferencialmente em ZEIS 3, conforme define o artigo 340 do Plano Diretor Estratégico em vigor. No entanto, foram gastos apenas 28 milhões para aquisição de terras em ZEIS 3 nesse ano, ou seja, 22% do valor estipulado pela lei.

A seguir a tabela elaborada pela PMSP na publicação que avalia a aplicação do Plano Diretor desde sua implementação, evidenciando a não utilização dos 30% estipulados pela lei para aquisição de terras, com exceção do ano de 2016.

Tabela 5.13. FUNDURB – liquidação de recursos financeiros na Política de Habitação Social em relação aos montantes arrecadados (valores em R\$) período 2014-2018

| Ano | Recursos arrecadados pelo FUNDURB (R\$) | Recursos liquidados destinados à aquisição de terrenos para produção de HIS (R\$) * | Percentual dos montantes liquidados em relação aos montantes arrecadados * |
|-------------------|---|---|--|
| 2014 | 227.562.823,10 | - | - |
| 2015 | 265.504.393,48 | 75.459.101,04 | 28,4% |
| 2016 | 231.396.111,72 | 69.418.833,52 | 30,0% |
| 2017 | 231.952.509,95 | 38.606.845,64 | 16,6% * |
| 2018 | 421.413.891,51 | 21.619.351,80 | 5,2% * |
| Total (2014-2018) | 1.377.829.729,76 | 205.104.132,00 | 14,9% * |

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças - SF, Relatório de Prestação de Contas anual do FUNDURB (Para Recursos arrecadados: banco de dados de Junho 2019, para Recursos liquidados: banco de dados "adaptado" datado de 21/3/2019) - SMDU/AOC - Prefeitura de São Paulo.

* Conforme Art. 340, parágrafos 1º e 2º da Lei Municipal nº 16.050/2014, caso não sejam executados no ano corrente ao menos 30% dos recursos para aquisição de terrenos para produção de HIS, este montante permanecerá reservado para este fim por um período de 2 anos. Assim, os montantes referentes a 2017 e 2018, ainda estão dentro da vigência deste período para atingir os 30%, que se encerrarão respectivamente, em 2020 e 2021.

Fonte: Gestão urbana (PMSP, 2019)

A avaliação sobre a utilização dos recursos do FUNDURB evidencia a não aplicação plena das diretrizes do PDE para a política habitacional, tanto no que se refere ao percentual mínimo obrigatório de 30% para aquisição de imóveis, como a sua aplicação prioritária nos perímetros de ZEIS 3. Os R\$ 138 milhões que não foram utilizados com aquisição de imóveis (diferença entre o mínimo estipulado pela lei e o

valor aplicado) poderia ter sido gastos na compra de parte significativa dos edifícios vazios e subutilizados existentes na região central da cidade, muitos deles ocupados por movimentos de moradia, a serem destinados para o programa de Locação Social, ação que tem sido reivindicada historicamente na política habitacional paulistana. Já a não utilização das ZEIS 3 como prioritária para a aplicação dos recursos reforça a ociosidade e manutenção da precariedade habitacional nessas áreas, grande parte delas ocupadas por cortiços, sobretudo porque após a revisão do PDE de 2014, 60% dessas áreas devem ser destinadas à famílias com renda inferior a 3 salários mínimos (HIS 1), renda não atendida pela produção do mercado privado. Tendo em vista o aumento significativo da arrecadação com o FUNDURB nos últimos anos, é fundamental que se tenha um planejamento da utilização dos seus recursos para a habitação em acordo com a política urbana definida pelo Plano Diretor.

6. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS)

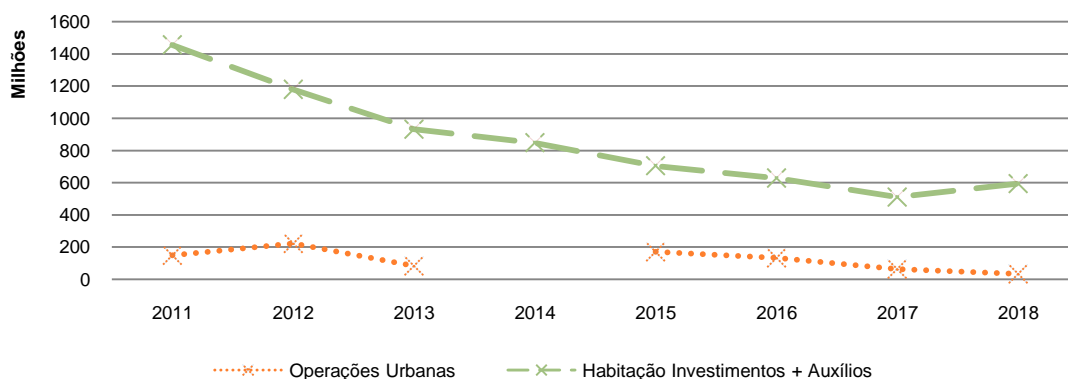
Atualmente o município conta com três OUCs: a Faria Lima, Água Espreada e Água Branca. A fonte de financiamento das OUCs baseia-se na venda do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC), que é um título financeiro, comercializado pela Prefeitura por meio de leilões públicos realizados na bolsa de valores (B3). Cada título confere o direito de edificar uma quantidade específica de metros quadrados adicionais de construção nos terrenos localizados dentro do perímetro das OUCs. As operações Faria Lima e Água Branca contaram também com um período em que a arrecadação era realizada mediante Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (OODC): a primeira entre 1995 e 2004 e a segunda entre 1995 e 2013. A OODC também se refere à venda do direito adicional de construção, mas sua realização ocorre mediante o pagamento de uma taxa no momento de aprovação do projeto arquitetônico do edifício na Prefeitura. As arrecadações de OODC ou CEPAC vinculadas as OUCs só podem ser investidas dentro do seu perímetro e no programa de intervenções definido por lei, diferentemente da OODC arrecadada fora das OUCs (destinada ao FUNDURB) que pode ser investida na cidade toda e em obras diversas. Os recursos arrecadados são direcionados para fundos específicos de cada OUC. A SP Urbanismo é o órgão responsável por gerir as OUCs, e cada OUC possui um grupo gestor, constituído por representantes da sociedade civil e do governo, que realizam o controle social.

A avaliação da evolução dos investimentos em HIS (Gráficos 6.1 a 6.4) foi recortada para o período a partir de 2011 para permitir comparação com os demais fundos, embora caiba destacar que as OUCs existam a um tempo maior: a Faria Lima e Água Branca foram criadas em 1995 e a Água Espreada em 2004. Entretanto, aparentemente os investimentos em HIS concentraram-se após 2011, considerando as datas de conclusão das obras relacionadas a este tema (ver Quadro 6.5 e 6.6). Portanto não há grande prejuízo da análise.

Nos gráficos de 6.1 a 6.4 não há dados para o ano de 2014 porque o quadro de despesa não apresentava dados segregados para as OUCs nessa data (provavelmente os gastos foram incluídos nas informações vinculadas à SEHAB ou à SMDU). A participação dos recursos da OUCs em relação ao total de investimentos da Prefeitura em HIS (Gráfico 6.1) representou uma média de 14% ao ano, com uma variação de 6 a 21%. Esta representa uma média relativamente pequena se comparada à participação de outros fundos, como o FMSAI ou do tesouro municipal (executado pela SEHAB), anteriormente discutidos.

Em relação à dinâmica dos investimentos, observa-se uma variação grande dos valores entre 2011 a 2013 (Gráfico 6.1), com um pico em 2012, quando os desembolsos superaram o patamar de R\$ 200 milhões. A partir de 2015 os investimentos caem progressivamente, de R\$150 milhões para menos de R\$ 50 milhões em 2018. Isso relaciona-se, entre outros fatores, à diminuição de recursos das OUCs, em função dos desembolsos realizados no período, com entradas de recurso em proporção menor em relação às saídas. A OUC Água Espreada havia em caixa em setembro de 2018 um pouco mais de R\$ 200 milhões, enquanto apenas para concluir as obras começadas seriam necessários R\$ 3,4 bilhões (STROHER, 2019, p.99-105). Isto é, esta OUC necessitaria de 3,2 bilhões para concluir todo o conjunto de obras de diversas naturezas já iniciado, incluindo as HIS. A OUC Faria Lima havia na mesma data cerca de R\$ 550 milhões em caixa, e necessitava de cerca de R\$ 800 milhões para terminar as obras em andamento, o que resulta na necessidade de mais R\$ 250 milhões para terminar o rol de obras iniciado. A OUC Água Branca era a que havia mais recursos em caixa naquela data, com R\$ 608 milhões, mas essa OUC tem uma execução de recursos baixa em relação à HIS, portanto não interfere muito na dinâmica representada nos gráficos de 6.1 a 6.4.

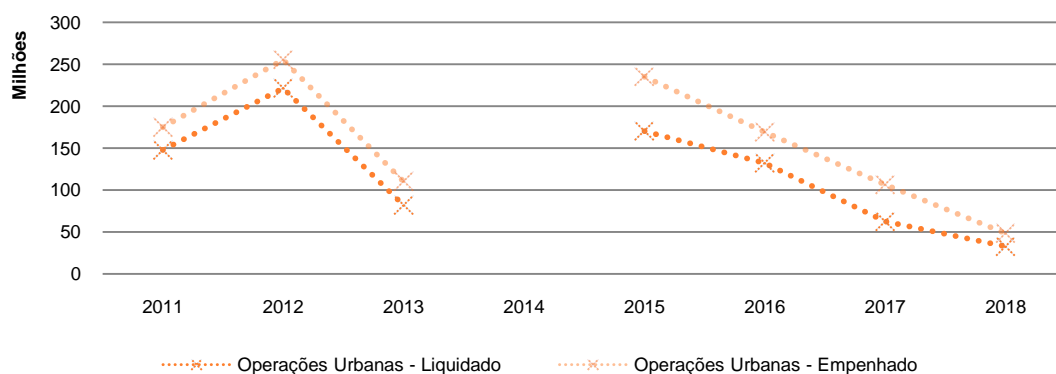
Gráfico 6.1. Recursos para Operações Urbanas em relação ao total de investimentos em habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

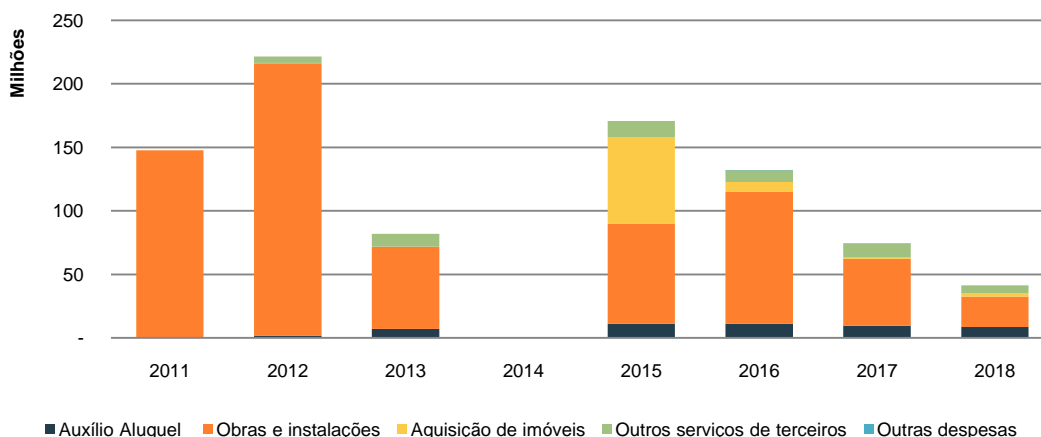
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 6.2. Relação entre empenho e liquidação



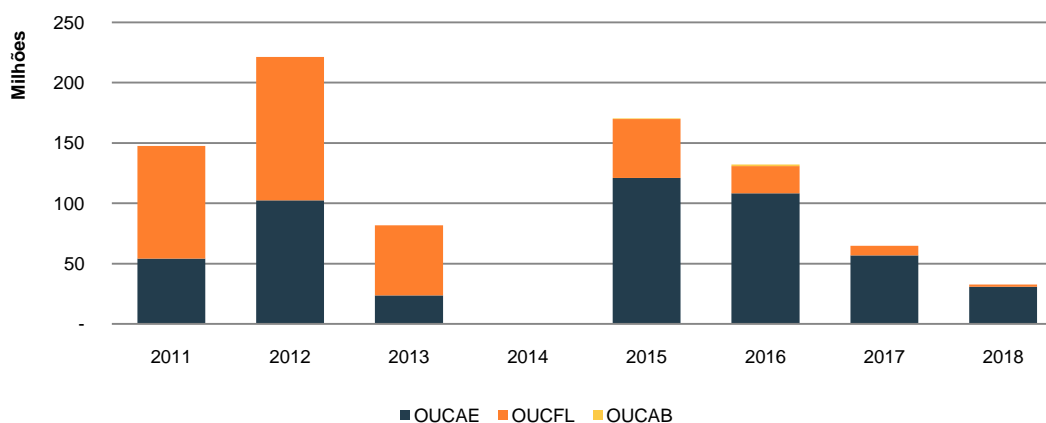
*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 6.3. Valores liquidados nas despesas da função habitação



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Gráfico 6.4. Valores liquidados nas despesas da função habitação por cada Operação Urbana Consorciada



*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Os investimentos habitacionais nas OUCs relacionam-se, principalmente, à construção de novas moradias e ao Auxílio Aluguel de famílias removidas, seja por frentes de obra ou por situações de risco. A OUC Água Espriada foi a que mais investiu até 2018, R\$ 497 milhões. A OUC Faria Lima vem em segundo lugar, com R\$ 351 milhões e a Água Branca aplicou apenas R\$ 1,6 milhão. Os recursos são majoritariamente relacionados a obras e instalações, 79%, enquanto a aquisição de imóveis representa 9%, o Auxílio Aluguel 6% e os serviços de terceiros também 6%. Considerando que as obras e os imóveis adquiridos são vinculados sobretudo à construção de habitações, essa natureza de investimento soma quase 90%. Os recursos totais investidos nesses anos somaram R\$ 870 milhões nas três OUCs.

Para entender onde estes recursos foram aplicados foi necessário agregar outras fontes de dados, cujas informações constam sistematizadas nos diagramas na sequência. Os quadros 6.5 a 6.7 foram elaborados a partir de um cruzamento das informações apresentadas pela SP Urbanismo nas reuniões dos grupos gestores de cada OUC (SÃO PAULO, 2018 a, b e c) e dos dados constantes em uma publicação de

2016 pelo mesmo órgão (SÃO PAULO, 2016 a e b). É possível observar nos quadros os respectivos conjuntos habitacionais e a origem dos beneficiários alvo de cada um dos edifícios (nos casos em que foi possível identificar). Até o momento foram entregues 2.163 unidades habitacionais (UHs) nas OUCs, sendo 1.126 na Água Espreada e 937 na Faria Lima. Estão em andamento 962 UHs na primeira e 1.181 na segunda OUC, o que soma 2.143 UHs. Na Água Branca só foram realizadas obras vinculadas à reforma de um conjunto habitacional.

Quadro 6.5. Investimentos em obras relacionadas com habitação de interesse social na OUC Água Espreada segundo status (setembro de 2018)

| OBRAS CONCLUÍDAS | Data Conclusão | Valor Executado |
|--|--------------------|--------------------|
| Conj. Hab. Iguaçu (19 Unidades Habitacionais - UH) | julho-05 | R\$ 172.986.300,00 |
| Conj. Hab. Corruíras (244 UH - Comunidade Nova Minas Gerais) | abril-13 | |
| Conj. Hab. Gutemberg (19 UH) | maio-13 | |
| Conj. Hab. Jardim Edite I (600 UH - Comunidade Jardim Edite) | maio-13 | |
| Conj. Hab. Área 03 (74 UH - 50% oriundo da Comunidade Rocinha Paulistana e 50% oriundo de famílias em auxílio aluguel) | outubro-15 | |
| Conjunto Hab. Área 18 (102 UH - 50% Comunidade de Beira Rio e 50% auxílio aluguel) | junho-16 | |
| Conjunto Habitacional Jardim Edite II (68 UH) | outubro-17 | |
| OBRAS EM ANDAMENTO | Valor Executado | Valor a Executar |
| Conjunto Hab. Estevão Baião (300 UH - Comunidade Rocinha Paulistana) | R\$ 67.157.170,00 | R\$ 22.189.218,00 |
| Lote 1 a 4 (662 UHs)** | R\$ 180.186.026,00 | R\$ 411.374.614,00 |

**Área 42 (44 UH - Com. Beira Rio e Muzambinho); Área 27 (54 UHs – Com. Souza Dantas, Babilônia, Henrique Mindlin e Americanópolis); Área 41 (119 UHs – Com. Rocinha Paulistana, Beira Rio, Babilônia, Taquaritiba, Corruíras e Ponte da Fonte São Bento); Área 44 (137 UH - Com. Rocinha Paulistana); Área 14 (308 UH - Com. Beira Rio).

Fonte: Stroher, 2019, p.108 a partir dos dados da apresentação da SP Urbanismo na reunião do Grupo Gestor da OUC AE, de setembro de 2018 (SÃO PAULO, 2018b) e Caderno Gestão Urbana (SÃO PAULO, 2016b).

Quadro 6.6. Investimentos em obras relacionadas com habitação de interesse social na OUC Faria Lima segundo status (agosto de 2018)

| OBRAS CONCLUÍDAS | Ano Conclusão | Valor Executado |
|--|--------------------|--------------------|
| Real Parque Fase 1 (937 Unidades Habitacionais - Comunidade Real Parque 4) | 2016 | R\$ 191.719.816,00 |
| OBRAS EM ANDAMENTO | Valor Executado | Valor a Executar |
| Obras e desapropriação Jd. Panorama (nº estimado 600 UH)* | Não se Aplica | R\$ 129.800.000,00 |
| Obras, desapropriação, remoção Favela Coliseu (nº estimado 272 UH)* | R\$ 18.392.135,00 | R\$ 43.787.504,00 |
| Obras e remoção Real Parque Fase 2 (309 UH) | R\$ 107.241.929,00 | R\$ 257.854,00 |

*Obras consideradas em andamento pela Prefeitura, mas que ainda não estão contratadas.

Fonte: Stroher, 2019, p.110 a partir da apresentação da SP Urbanismo na reunião do Grupo Gestor da OUC FL, de setembro de 2018 (SÃO PAULO, 2018a) e do Caderno Gestão Urbana (SÃO PAULO, 2016a).

Quadro 6.7. Investimentos em obras relacionadas com habitação de interesse social na OUC Água Branca segundo status (setembro de 2018)

| OBRAS EM ANDAMENTO | Valor Executado | Valor a Executar |
|---|------------------|------------------|
| Obra Emergencial de Reforma do Conj.Água Branca | R\$ 1.535.720,00 | R\$ - |

Fonte: Apresentação da SP Urbanismo na reunião do Grupo Gestor da OUC AE, de agosto de 2018 (SÃO PAULO, 2018c).

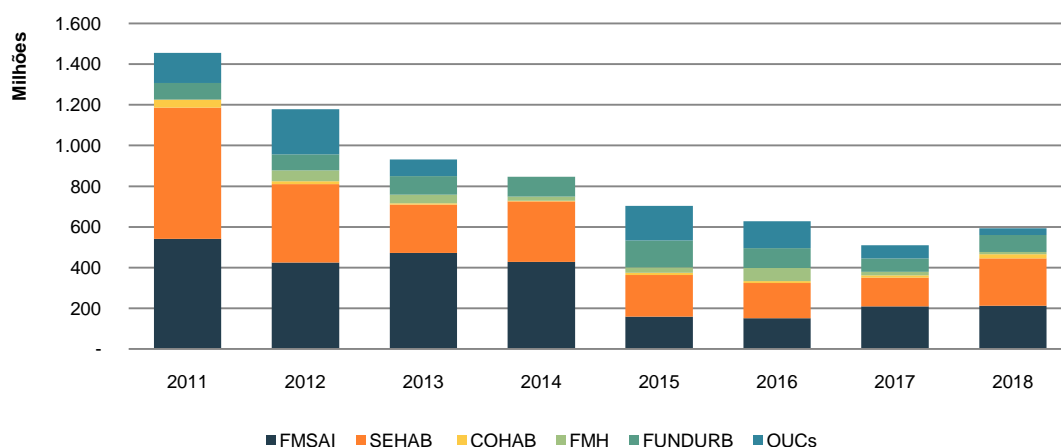
Segundo dados de 2018, havia 10.801 famílias cadastradas na demanda habitacional das três OUCs (8.500 da Água Espraiada, 1.240 da OUC Faria Lima¹⁸ e 1.061 da Água Branca), o que demonstra uma grande distância de atendimento à moradia, tendo em vista o número bem menor de unidades habitacionais em andamento. Dessas famílias, 1.801 recebem Auxílio Aluguel (1.571 da Água Espraiada, 79 da Faria Lima e 151 da Água Branca) (STROHER, 2019, p. 112). O Auxílio é de R\$ 400,00/mês, o que é muitas vezes insuficiente para arcar com um aluguel em outra favela. Cabe destacar o caráter contraditório das OUCs: ao mesmo tempo em que elas promovem recursos para financiar habitações e outras melhorias urbanas, elas também geram necessidades habitacionais, já que removem grandes quantidades de famílias pelas frentes de obras (especialmente grandes obras viárias, de caráter questionável) e não solucionam em todos os casos a questão habitacional. O cadastro habitacional da OUC Água Espraiada, por exemplo, contempla 29 favelas, das quais 16 foram ou serão atingidas por obras. Das 1.571 famílias que recebem Auxílio Aluguel nessa OUC, 861 foram desalojadas por intervenções oriundas do próprio programa de intervenções da Operação (STROHER, 2019, p. 112). Algumas famílias foram removidas há mais de 9 anos e a perspectiva de serem atendidas ainda é incerta. A situação é particularmente alarmante na OUC Água Espraiada, em virtude do pouco recurso em caixa em relação ao custo das obras iniciadas e a iniciar, o que não aponta para um cenário de garantia de recursos para terminar sequer as habitações começadas, que não são suficientes para atender todas as famílias cadastradas.

Parte das famílias removidas opta ainda por receber uma indenização (no lugar de optar pelo Auxílio Aluguel e esperar o atendimento habitacional), cujo valor costuma ser bastante reduzido, já que comumente não contabiliza o valor do terreno. Esta situação costuma provocar novas demandas habitacionais, uma vez que não garante a provisão habitacional da família removida, e pode levar a ocupação irregular de outras áreas. As OUCs promovem ainda efeitos indiretos sobre o déficit habitacional, no que concerne ao fato de que favorecem a valorização imobiliária, ao concentrarem investimentos em espaços restritos da cidade, o que contribui para o aumento dos preços dos imóveis e aluguéis, e conseqüentemente dificulta a manutenção da população com menor poder aquisitivo nessas áreas.

¹⁸ O número de pessoas a ser atendida na OUC FL é maior, pois os moradores do Jd. Panorama que constam na previsão de atendimento da operação ainda não foram cadastrados (STROHER, 2019).

7. GRÁFICOS SÍNTESE

Gráfico 7.1. Investimentos em habitação por órgãos e fundos



* Os valores executados pela COHAB em 2011 correspondem aos valores executados pela companhia e pelo FMH. (ver decreto nº 52.535 de 2011)

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Elaboração nossa.

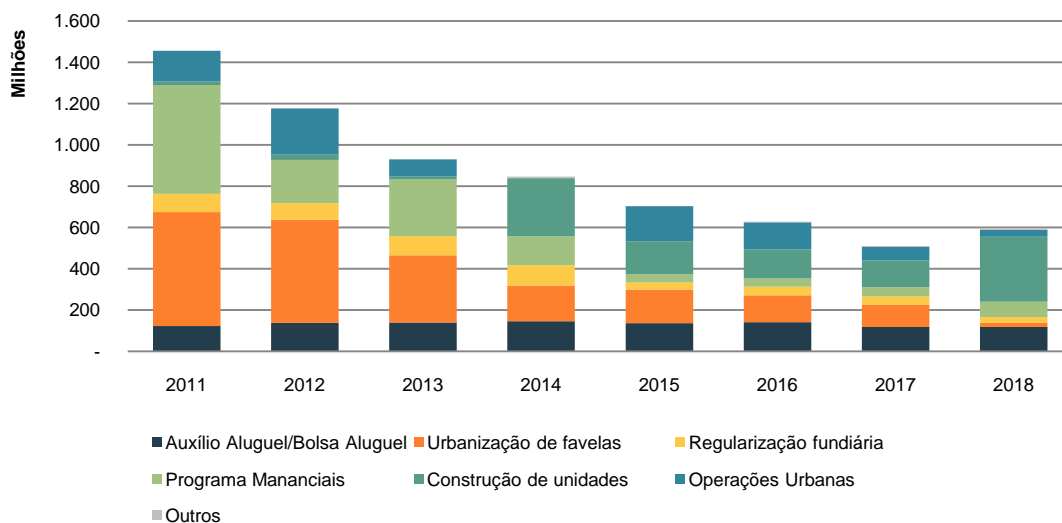
O gráfico 7.1 revela a importância financeira do FMSAI para o financiamento de projetos e atividades da função orçamentária Habitação, mesmo após sua adequação com a entrada do FUNDURB e dos recursos de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Como já ressaltado no tópico sobre o FMSAI, seus recursos do FMSAI deveriam estar vinculados à universalização do acesso à cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e não suprir recursos de outras fontes para o atendimento habitacional como um todo. O FMSAI conta com vinculação de receitas¹⁹, o que beneficia o processo de formulação e implementação de programas e projetos. Essa garantia de recursos financeiros é fundamental para uma política habitacional continuada. Nota-se ainda a importância dos recursos do Tesouro Municipal, arrecadação própria da Prefeitura e de uso discricionário, apresentados sob a legenda de SEHAB. Em sua maioria, os recursos oriundos do Tesouro Municipal foram destinados ao Auxílio Aluguel (como se observa no gráfico 7.2), proposto enquanto solução temporária às famílias beneficiadas.

Por outro lado, chama atenção a menor participação de outros fundos. Os recursos com menor representatividade são aqueles sob a legenda COHAB, seguido do FMH, FUNDURB e das OUCs, muito embora, se somadas, essas fontes tenham apresentado uma proporção maior ou semelhante a do tesouro municipal (executado pela SEHAB) em alguns anos. Portanto, não constituem fontes pouco relevantes. Como apontado na análise do FUNDURB, é possível que esse fundo passe a ter uma maior expressão, em virtude da perspectiva de aumento da sua arrecadação total induzida pelas alterações introduzidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. Importante ressaltar que é preciso que a gestão municipal e o Conselho

¹⁹ “Os recursos do FMSAI advêm de repasses efetuados pela empresa de capital misto Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e seus rendimentos financeiros, relativos a 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de São Paulo, de acordo com as disposições estabelecidas em contrato de prestação de serviços públicos firmado com o Governo do Estado de São Paulo e a SABESP em junho de 2010.” (Royer; Santos; Filocomo, 2018; p.12).

Gestor do FUNDURB apresentem um planejamento de utilização dos recursos condizentes com as diretrizes do novo Plano Diretor.

Gráfico 7.2. Investimentos em habitação por projeto/atividade



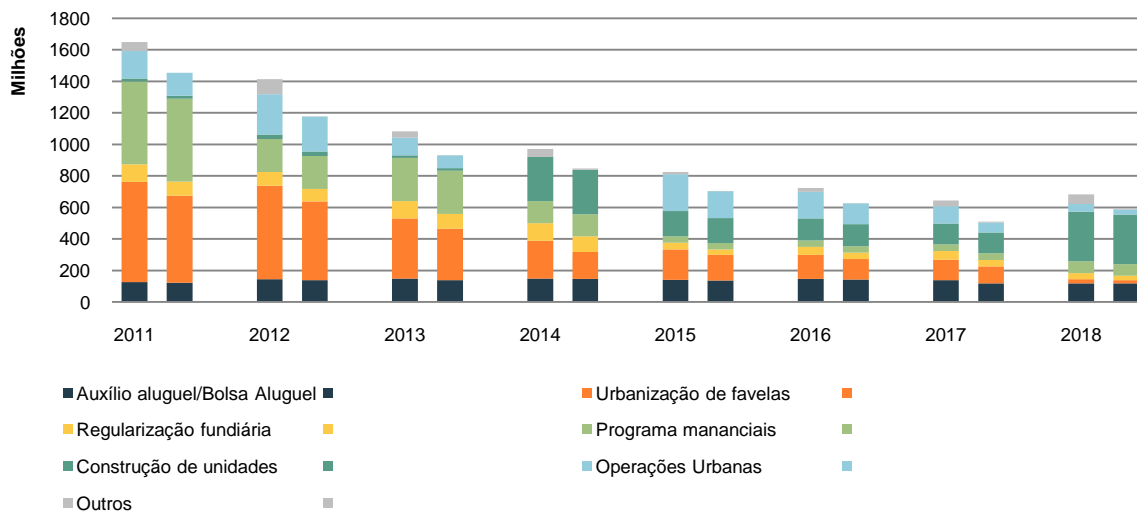
* Auxílios em OUCs não incluídos no item “Auxílio Aluguel/Bolsa Aluguel, estão inclusos no item “Operações Urbanas”

*Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Elaboração nossa.

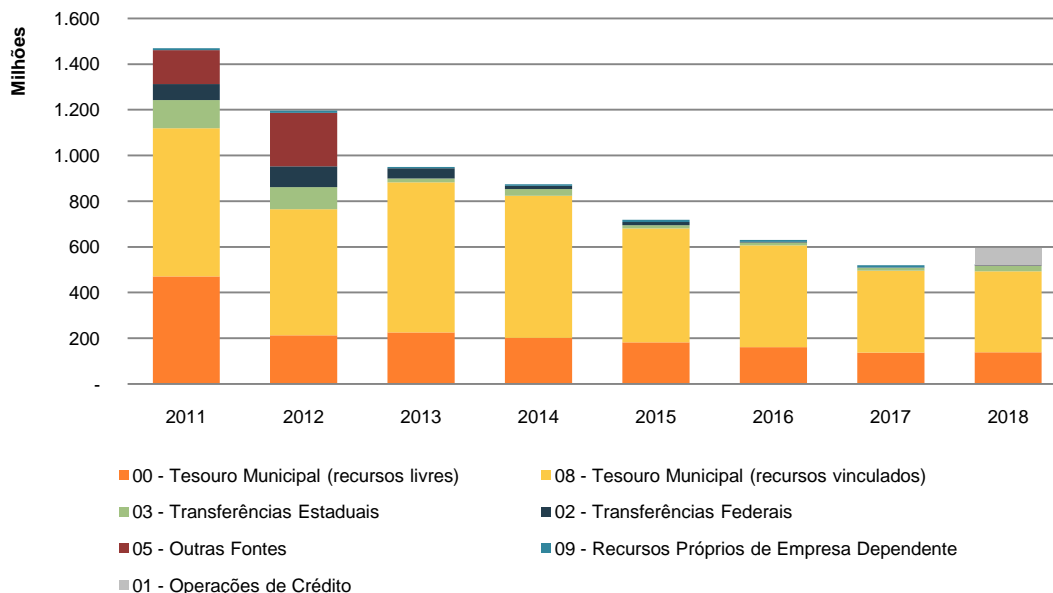
O gráfico 7.2 mostra ampliação de recursos destinados a construção de unidades em 2014, seguido por queda nesses investimentos até 2017. Tendo em vista, entretanto, o fato de que boa parte das iniciativas de investimentos habitacionais nas OUCs refere-se à construção de unidades, a redução total dos investimentos não foi tão grande entre 2016 e 2017, como poderia transparecer o gráfico. A forma como aparecem discriminados os dados dos investimentos das OUCs nos quadros de despesa, não permitiu a segregação nas diferentes funções, por isso elas aparecem como um campo a parte no gráfico. Entre 2011 e 2018 há redução gradativa dos recursos destinados a urbanização de favelas. Projetos e atividades de regularização fundiária mantêm-se presente em todo o período ainda que com valores pequenos comparados com outras ações. Da mesma forma, observa-se uma continuidade do patamar de investimentos em auxílio aluguel, política provisória que não está vinculada a melhoria das condições habitacionais e enfrentamento do déficit.

Gráfico 7.3. Comparativo entre empenho e liquidação dos investimentos em Habitação por projeto/atividades



* Auxílios em OUCs não incluído no item “Auxílio Aluguel/Bolsa Aluguel”, estão inclusos no item “Operações Urbanas”
 *Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.
 Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Elaboração nossa.

Gráfico 7.4. Investimentos em habitação por fontes de recursos



*Recursos do FMSAI incluídos na fonte 08 (Tesouro Municipal – recursos vinculados)
 *Valores atualizados para o ano de 2018 segundo índice IPCA.
 Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Elaboração nossa.

Por fim, a análise articulada entre o gráfico 7.1 e 7.4 mostra a grande dependência dos recursos do FMSAI para os gastos na função Habitação no período pesquisado. As transferências federais são pouco expressivas após 2014, assim como os recursos financeiros operados pela COHAB. As transferências estaduais presentes são vinculadas a projetos específicos, mostrando a relevância da articulação

interfederativa. Os recursos não vinculados e oriundos do Tesouro Municipal são majoritariamente destinados ao Auxílio Aluguel a partir de 2012. Devido à dificuldade da alocação das famílias em habitações definitivas, o percentual destinado a esse programa também não diminuiu, comprometendo recursos significativos.

APONTAMENTOS FINAIS

O estudo sobre o orçamento público é pertinente ao debate público, apresenta o acirramento das possibilidades de financiamento fiscal das políticas habitacionais locais, e subsidia avaliações sobre a qualidade da alocação dos recursos financeiros. Salientamos tópicos que resultaram da análise conjugada dos recursos municipais destinados à habitação:

- Recursos de uso discricionário, ou seja, não vinculados a fins específicos, representando montante seguidamente menor nos recursos destinados à habitação
- Diminuição das transferências federais desde 2014 (crise fiscal da União)
- Diminuição das transferências estaduais desde 2015 (parte das transferências vinculadas a projetos conjuntos da União, Estado e município)
- Operações de crédito e/ou outras fontes representando entrada importante de recursos vinculadas a projetos específicos

Os dados evidenciam expressiva diminuição na alocação de recursos orçamentários na função Habitação, em especial do Tesouro Municipal. É sabido que programas habitacionais requerem tempo de elaboração, discussão, contratação e execução e que englobam projetos com alto grau de complexidade, como urbanização de favelas, e que requerem expressiva articulação intersetorial, como regularização fundiária. Esses tempos de formulação, elaboração e execução dessa política pública podem causar dificuldades na manutenção de percentuais sustentados de recursos orçamentários ao longo de diferentes gestões. No entanto, a descontinuidade na alocação dos recursos faz com que não apenas se dificulte ou atrase entregas já compromissadas como se retorne a etapas de elaboração ou formulação de planos, não permitindo que a política alcance estágio de maturidade na articulação de suas ações.

Dessa forma é importante se pensar em algum nível de vinculação de recursos orçamentários para investimento habitacional do município que não seja apenas para soluções emergenciais e que consiga produzir resultados sustentáveis no tempo, a partir do que já se gasta hoje. Há na execução da política um aprendizado e o desenvolvimento de capacidades que auxiliam a continuidade da política a partir da alocação contínua e perene de recursos para a política habitacional.

As transferências federais vêm diminuindo drasticamente desde 2014 por conta da crise fiscal da União, não parecem mudar de orientação, especialmente após a Emenda Constitucional 95, de 2016. Em um ambiente de austeridade fiscal permanente, dificilmente recursos orçamentários, a fundo perdido, virão da União em montante suficiente para dirimir em poucos anos as necessidades habitacionais do município de São Paulo. Da mesma forma, a diminuição das transferências estaduais desde 2015, que é parte das

transferências vinculadas a projetos conjuntos da União, Estado e município, apresenta um cenário que requer atenção por parte dos formuladores de política. Os recursos de origem fiscal do Estado de São Paulo e da União, no entanto, são fundamentais para a execução de uma política habitacional inclusiva, que amplie a capacidade de gasto local e que atinja de fato as necessidades habitacionais e o déficit habitacional das faixas de renda que mais precisam da política pública: as famílias de até 03 salários mínimo.

Os recursos oriundos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, os recursos oriundos do FMSAI e recursos de operações de crédito diretamente ao município, provaram ser, ao longo do curto período estudado, fontes importantes de recursos para a execução de unidades habitacionais, obras de urbanização de favela e regularização fundiária. No entanto, é importante ressaltar que os recursos do FMSAI devem ser utilizados, pelo próprio contrato, em projetos/ações relativos ao avanço da universalização do acesso à cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário. E os recursos oriundos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, por sua vez, possuem uma característica intrínseca que podem colocar em xeque a expansão dos programas habitacionais do município: o aumento dos recursos de OODC é proporcional ao aumento da atividade imobiliária, que pode levar a uma valorização do preço dos terrenos na cidade aumentando os recursos necessários para execução do mesmo número de unidades habitacionais. É portanto uma fonte de recursos que requer cuidado e inteligência do planejamento de sua utilização. Cabe apontar a emergência de um novo ciclo de expansão da atividade imobiliária em São Paulo, o que pode elevar as arrecadações do Fundurb e das OUCs, e demandará atenção da gestão pública no sentido de gerir os efeitos excludentes diretos e indiretos oriundos da valorização fundiária.

Já os recursos oriundos de operações de crédito podem fazer parte de uma composição de fundos para a política habitacional, em especial se forem oriundos do FGTS, já que são recursos destinados a esse fim. Resta, no entanto, a necessidade de autorização do município para contrair dívidas para a utilização desses recursos ainda disponíveis.

REFERÊNCIAS

- COHAB-SP. *Relatório de gestão 2013 – 2016*. Secretaria Municipal de Habitação. São Paulo, 2017.
- CONSTANTINO, C. A. S. *A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004*. Mestrado, Faculdade de arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- FERRAZ, A. T. *Procedimentalização nos conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo*. Mestrado, Faculdade de direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- FERREIRA, L. D.; LUPO, L. S. *Reestruturação urbana e meio ambiente : conflitos da política habitacional nas áreas de recuperação e proteção dos mananciais do Município de São Paulo*. In: III Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 2018, Salvador. Anais do III Urbafavelas. Salvador, Bahia: UCSAL - Universidade Católica de Salvador, 2018.
- FERREIRA, L.D. *A liquidez da água: um estudo de caso sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, UFABC, São Bernardo do Campo, 2020.
- FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Relatórios de prestação de contas 2012 – 2018.
- GATTI, S.F. *Zonas Especiais de Interesse Social: implementação e atuação das políticas públicas para efetivação do instrumento*. Relatório de Pós Doutorado. FAUUSP. São Paulo, 2019.
- MITUSHIMA, T. M. *Análise do desempenho do Fundo Municipal de Habitação na política habitacional do município de São Paulo no período 2003 – 2017*. Relatório final de pesquisa de iniciação científica. FAUUSP. São Paulo, 2018.
- ROSSETTO, R. *Fundo Municipal de Habitação*. Instituto Pólis. São Paulo, 2003.
- SÃO PAULO (Município). Lei Municipal no 14.934, de 18 de junho de 2009. *Autoriza o poder executivo a celebrar contratos , convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários , inclusive convênio de cooperação e contrato de programa , com o Estado de São Paulo , a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico de Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e nas condições que especifica ; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; e dá outras providências*.
- SÃO PAULO (Município). *Contrato De Prestação De Serviços Públicos De Abastecimento De Água E De Esgotamento Sanitário* , 23 de junho de 2010. Disponível em : https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807
- SÃO PAULO (Município). *Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima de dezembro de 2016*. São Paulo, SP Urbanismo, 2016a. Disponível em: <https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-consorciada-faria-lima/>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- SÃO PAULO (Município). *Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espreada de Dezembro de 2016*. São Paulo, SP Urbanismo, 2016b. Disponível em: <https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/oucae/>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- SÃO PAULO (Município). *Apresentação 38ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO DE GESTÃO, 18 de setembro de 2018 da Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo, SP Urbanismo, 2018a. Disponível em: https://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LI_MA/2018/GGOUCFL_38a_RO_apresentacao_2018_09_18.pdf. Acesso em: 03 jan. 2019.
- SÃO PAULO (Município). *Apresentação 49ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO DE GESTÃO, 05 de setembro de 2018 da Operação Urbana Água Espreada*. São Paulo, SP Urbanismo, 2018b. Disponível em: https://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_E_SPRAIADA/2018/GGOUCAE_49a_RO_2018_09_05_apresentacao_v2.pdf. Acesso em: 09 fev. 2019.
- SÃO PAULO (Município). *Apresentação 18ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO DE GESTÃO, 07 de agosto de 2018 da Operação Urbana Água Espreada*. São Paulo, SP Urbanismo, 2018c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_B_RANCA/2018/GGOUCAB_18a_RO_apresentacao_2018_08_07.pdf. Acesso em: 09 fev. 2019.

STROHER, L. *A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: o Papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese – UFABC, Santo André, 2019.