

# A POLÍTICA HABITACIONAL E A METRÓPOLE: EXCLUSÃO OU INCLUSÃO DOS MAIS FRACOS?



## Autores deste número

**Haroldo da Gama Torres**, assessor da Diretoria Executiva da Fundação Seade

**Edney Cielici Dias**, diretor-adjunto de Análise e Disseminação da Fundação Seade

## Coordenação e edição

**Edney Cielici Dias**



## **SEADE**

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

### **Diretora Executiva**

Maria Helena Guimarães de Castro

### **Diretora-adjunta Administrativa e Financeira**

Marcia Jungmann Cardoso Nogueira  
(respondendo pelo expediente)

### **Diretor-adjunto de Análise e Disseminação de Informações**

Edney Cielici Dias

### **Diretora-adjunta de Metodologia e Produção de Dados**

Margareth Izumi Watanabe

### **Corpo editorial**

Maria Helena Guimarães de Castro;

Haroldo da Gama Torres;

Margareth Izumi Watanabe;

Edney Cielici Dias e

Oswaldo Guizzardi Filho

### **Assistente de edição**

Cássia Chrispiniano Adduci

## **APRESENTAÇÃO**

# **PESQUISAS INSERIDAS NO DEBATE PÚBLICO**

*O Seade é uma instituição que remonta ao século 19, com o surgimento da Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado, em 1892. Ao longo de mais de um século, tem contribuído para o conhecimento do Estado por meio de estatísticas, com um conjunto amplo de pesquisas sobre diversos aspectos da sociedade e do território de São Paulo. Levar parte importante desse volume de informação e suas interconexões ao público é, por sua vez, uma tarefa tão relevante quanto desafiadora.*

*O Projeto Primeira Análise visa divulgar parte do universo de conhecimento da instituição, ao dialogar com temas de interesse social. Os artigos que compõem o projeto procuram sinalizar de forma concisa tendências e apresentar uma análise preliminar do tema tratado. Trata-se de texto autoral, de caráter analítico e científico, com aval de qualidade do Seade.*

*Os textos são destinados a um público formado por gestores públicos, ao oferecer informação qualificada e de fácil compreensão; ao meio acadêmico e de pesquisa aplicada, por meio de abordagem analítica preliminar de temas de interesse científico; e para a mídia em geral, ao suscitar pautas sobre questões relevantes para a sociedade.*

*Os artigos do projeto têm periodicidade mensal e estão disponíveis na página do Seade na Internet. Os temas englobam aspectos econômicos, sociais e de interesse geral, abordados em perspectiva de auxiliar na formulação de políticas públicas.*

*Desta forma, o Seade mais uma vez se reafirma como uma instituição ímpar no fornecimento de informações de importância para o conhecimento do Estado de São Paulo e para a formulação de suas políticas públicas.*

Maria Helena Guimarães de Castro

## A POLÍTICA HABITACIONAL E A METRÓPOLE: EXCLUSÃO OU INCLUSÃO DOS MAIS FRACOS?

**RESUMO:** *A política habitacional brasileira expandiu a oferta de moradias nos anos recentes, promovendo acesso e ampliando o volume de subsídios à moradia social. Os efeitos dessa combinação são, no entanto, pouco conhecidos na dinâmica interna das metrópoles, áreas concentradoras de problemas urbanos. Como contribuição a esse debate, o texto analisa pesquisa realizada em área de baixa renda no norte da cidade de São Paulo, objeto de intervenção urbana da administração municipal. Os dados evidenciam que políticas habitacionais que não contemplem pluralidade de ações tendem a resultados limitados em razão da diversidade de vulnerabilidades da população e de suas preferências diante da transformação econômica da região, seja buscando permanecer na área ou migrar para outras localidades.*

### INTRODUÇÃO

A produção habitacional brasileira ganhou forte impulso nos anos recentes com reformas que possibilitaram o acesso das famílias ao crédito e canalizaram expressivo volume de subsídios à baixa renda, em especial após o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009. Tendo como referência essas transformações, que implicaram mudança na dinâmica metropolitana, este texto analisa uma estratégia de urbanização a partir de

uma pesquisa realizada em Cabuçu de Cima, área tipicamente de baixa renda ao norte do município de São Paulo.<sup>1</sup>

Trata-se de uma região em forte processo de transformação, onde quatro projetos de vulto estão sendo produzidos ou planejados: a construção do trecho norte do Rodoanel e a concessão de operações do Aeroporto de Guarulhos, em implementação; e o desenvolvimento do Complexo Logístico Fernão Dias e a construção do anel ferroviário em torno de São Paulo (Ferroanel), em fase de projeto. Além disso, o conjunto de assentamentos precários de Cabuçu de Cima foi objeto na gestão Kassab de um plano urbanístico liderado pela Secretaria de Habitação do Município, bem como de intervenções urbanas associadas à remoção de população em situação de risco, construção de unidades habitacionais e regularização fundiária.

A estratégia analítica foi baseada em informações relacionadas à dinâmica socioeconômica da região obtida por meio de uma pesquisa (quantitativa e qualitativa) realizada pela Secretaria Municipal de Habitação junto a famílias residentes na área objeto do plano.<sup>2</sup> Essa pesquisa investigou aspectos relacionados às condições de trabalho, moradia, acesso a serviços públicos e privados e intenção dos moradores em permanecer ou sair da região. A partir dessa fonte de dados, buscou-se compreender como a população local reagiria (em termos de estratégia migratória, por exemplo) à implantação de um projeto urbanístico de relativa envergadura.

Em termos empíricos, a principal pergunta que se pretende responder é como os moradores reagirão à transformação econômica e urbanística da região, seja buscando permanecer na área ou migrar para outras localidades. Espera-se, a partir desses elementos, oferecer uma reflexão a respeito do significado desses resultados para projetos urbanísticos e para a política habitacional em geral.

É apresentada, inicialmente, breve consideração sobre as características da política habitacional nos anos recentes, levando-se em conta o desafio das metrópoles brasileiras (seção 2). O artigo se desenvolve considerando as condições sociais da região de Cabuçu de Cima, a partir de dados secundários (seção 3). Em seguida, são detalhadas as informações primárias para a área de estudo (seção 4). Discute-se, a seguir, a questão da intenção de

---

1. Mais especificamente, localizada na porção sul do distrito de Tremembé, às margens da rodovia Fernão Dias.

2. A amostra quantitativa cobriu 500 domicílios. Na pesquisa quantitativa, foram realizadas entrevistas em profundidade com seis famílias. Mais detalhes são oferecidos na seção 4.

mudar (seção 5) e, ao final, são analisados os resultados como elementos de reflexão para a política habitacional (seção 6).

## **CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL RECENTE**

A trajetória da política habitacional registra dois momentos de expansão da oferta, resultados de aperfeiçoamentos institucionais. O primeiro deles ocorreu no período militar, a partir de 1964, com a modernização do sistema financeiro nacional e com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). Mais recentemente, verificou-se o segundo forte impulso de produção, a partir de reformas como o marco legal do mercado imobiliário – Lei n.10.931 de 2004 – e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciado em 2009.

Esses dois momentos, capitaneados pelo governo federal, tiveram como fim direto metas de produção sem sintonia com a política urbana. Sob os militares, os períodos de maior investimento em habitação foram aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política, sobretudo com a classe média (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; AZEVEDO, 1988; BOLAFFI, 1980). No período mais recente, a agenda de recuperação da política habitacional, culminando com o PMCMV, esteve fortemente relacionada às medidas de estímulo à economia.

O governo Lula (2003-2010) procurou colocar em prática um novo paradigma de política habitacional, com complementação do poder de compra das famílias por meio de subsídios, num quadro geral de estímulo à economia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000; MARICATO, 2005). A maior participação do mercado privado na provisão de habitação em países em desenvolvimento foi advogada pelo Banco Mundial e pelos teóricos a ele ligados durante os anos 80. Nessa década, o banco e teóricos desenvolveram uma estratégia denominada de facilitação (*enabling*), que tinha como princípio básico o apoio do setor público à atividade do mercado privado nesse campo. No Brasil, a proposta de complementação do financiamento por subsídios era defendida desde, pelo menos, meados dos anos 90 por entidades do setor privado, embasada em experiências internacionais bem-sucedidas – no contexto latino-americano, o exemplo mais citado é o chileno (WERNA et al., 2001).

Com o lançamento do PMCMV, em 2009, a linha de frente da política habitacional passa a ser a construção de moradia social a partir de projetos propostos, viabilizados e executados por construtoras, com subsídios diretos na prestação e decrescentes de acordo com a faixa de renda. Para as faixas de renda intermediárias, há a conjugação de subsídios na prestação com financiamento de mercado. Cabe notar que os objetivos do programa, de reação

aos efeitos anticíclicos da crise financeira mundial, não dialogavam com a Política Nacional de Habitação, que tem como componentes principais: a integração de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 29; CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

O aumento de renda de segmentos da classe média, o acesso ao crédito e uma oferta imobiliária ascendente redesenharam a lógica da ocupação urbana nos anos recentes. Se nos anos 80 e 90 a oferta habitacional encontrava-se deprimida em razão da baixa disponibilidade de crédito e do contexto econômico desfavorável, as reformas da habitação possibilitaram que a demanda fosse em parte atendida. A oferta de moradia pelo mercado obviamente ocorreu buscando atender as preferências dos consumidores: residência próxima ao local de trabalho ou, ao menos, em um contexto de acessibilidade e de condições gerais mais favoráveis.

Esse processo é, no entanto, permeado por tensões. A demanda repressa por moradia da classe média foi mais amplamente atendida nos anos recentes, mas o mesmo não se pode dizer da demanda por moradia social, daquelas famílias para as quais doses generosas de subsídios foram colocadas à disposição, mas em medida insuficiente – ou talvez ineficaz – para aquisição da casa própria nos grandes centros urbanos. Cabe notar que, em 2012, nove regiões metropolitanas representavam 29% do *déficit* habitacional brasileiro – 11% das necessidades habitacionais do país se concentravam na Região Metropolitana de São Paulo, o que corresponde a 51% do *déficit* habitacional do Estado de São Paulo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Com o *boom* do mercado imobiliário, ocorreu um forte movimento de valorização dos imóveis e dos terrenos, tanto na capital paulista como – em menor intensidade – nos demais municípios da RMSP. Dessa maneira, projetos de moradia social encontram grande dificuldade de implantação no município de São Paulo, sendo mais viáveis em áreas mais afastadas da RMSP e, sobretudo, em municípios do interior. A produção de empreendimentos do PMCMV, por exemplo, esbarra nos custos e depende de subsídios complementares, como os oferecidos pelo Programa Casa Paulista, do governo estadual.

Enquanto a política social de moradia não se viabilizar de forma intensa na RMSP, é bastante plausível supor que parte das famílias mais pobres que moram de aluguel sejam impelidas para áreas onde o preço da moradia seja mais acessível ou onde a casa própria seja viabilizada pela moradia irregular, como ocorreu desde o início do século XX. É plausível considerar ainda que a expansão da oferta imobiliária implicou um novo padrão espacial da metrópole, com o centro expandido de São Paulo voltando a crescer, uma parcela substancial da região intermediária entre centro e periferia perdendo população, e uma periferia mais distante – localizada principalmente

fora do município de São Paulo – continuando a se expandir de modo importante (MARQUES; REQUENA, 2013; ARANHA; TORRES, 2014).

A análise a seguir trata de evidências empíricas do contraste entre o padrão dominante de política habitacional e a realidade de áreas de exclusão social metropolitanas. Como se verá, os dados indicam que o consenso de pluralidade de ações de política habitacional é um elemento relevante de abordagem do problema, bem como o equacionamento da regularização fundiária (WERNA et al., 2001; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004; WOETZEL et al., 2014).

### **CONDIÇÕES SOCIAIS NA ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROJETO**

A área de influência do projeto pode ser entendida como uma típica região periférica da Zona Norte de São Paulo, que combina a presença de uma faixa mais consolidada distribuída ao redor de plantas industriais (ao sul) e uma periferia bastante precária do ponto de vista urbanístico, ao norte. O mapa 1 apresenta alguns indicadores sociais básicos para essa região.<sup>3</sup>

Observa-se que as zonas OD 147, 148 e 152 – todas do distrito de Tremembé – apresentavam elevada proporção da população com renda inferior a R\$ 1.520,00 em 2007, sendo que, no caso da 147, essa proporção era superior a 60%. Esse quadro destoava significativamente em relação à zona 153 (no distrito de Jaçanã), área com os melhores indicadores sociais e cuja proporção de famílias nessa faixa de renda era inferior a 20%.<sup>4</sup>

Analogamente, as condições de escolaridade eram mais baixas nas áreas ao norte, particularmente nas zonas 147 e 152, onde mais de 50% dos adultos não tinham concluído sequer o nível fundamental de ensino. Nas zonas 151 e 153, ao contrário, mais de 50% dos adultos terminaram os níveis de ensino médio ou superior.

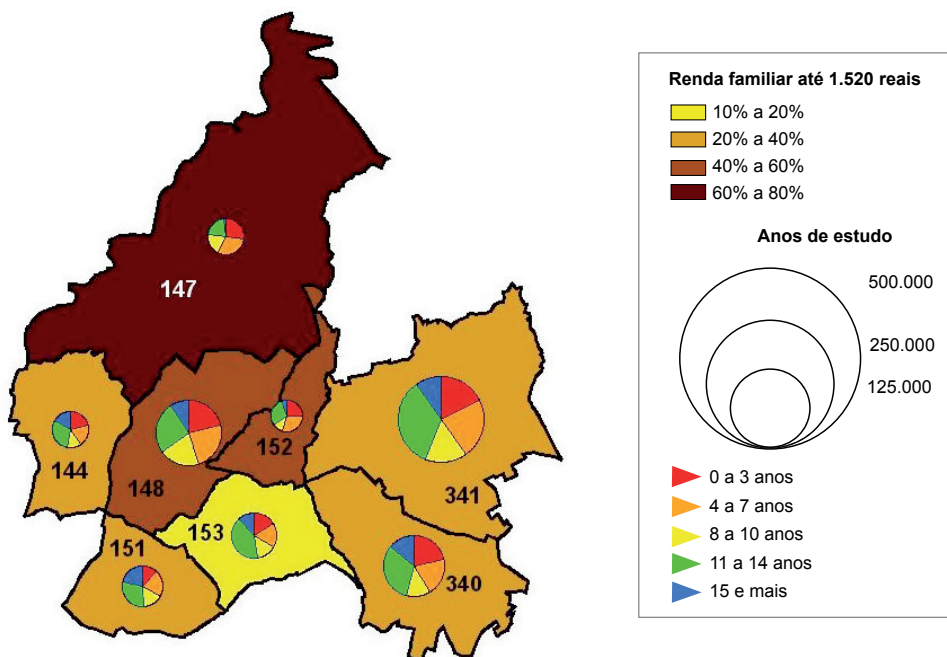
Não por acaso, as zonas mais pobres ao norte (147 e 152) são aquelas que apresentam a mais elevada proporção de trabalhadores sem carteira assinada – superior a 60% dos casos. Em Jaçanã (153), mais de 70% dos trabalhadores tinham emprego formal em 2007. Vale notar que a difícil empregabilidade de indivíduos de baixa escolaridade é um tema recorrente nas discussões relacionadas à pobreza: de modo geral, áreas com alta concentração de habitantes com pouca escolaridade tendem a apresentar níveis mais elevados de emprego informal e acentuados graus de pobreza, uma

3. O Projeto Urbanístico propriamente dito, discutido no âmbito desse trabalho, foi planejado para a confluência entre as Zonas 148 e 152.

4. Jaçanã pode ser entendida como o polo industrial e de empregos da região, com renda média mais elevada e indicadores de emprego formal.



## Renda e escolaridade na área de influência do projeto Zona Norte do Município de São Paulo – 2007



Fonte: Metrô de São Paulo. Pesquisa de Origem-Destino, 2007.

vez que, usualmente, pessoas de baixa escolaridade têm grandes dificuldades de acessar o mercado formal de trabalho.

Embora pouco detalhados, esses dados apontam reflexões importantes do ponto de vista do Projeto Urbanístico a ser desenvolvido. O público-alvo direto de projetos urbanísticos em locais com essa tipologia é em sua maioria pobre, pouco escolarizado e com emprego informal. Assim, as características do projeto devem levar em conta essa dimensão de modo concreto, seja oferecendo soluções que dialoguem com a baixa capacidade de desembolso dessa população, ou que permitam a continuidade das atividades econômicas por ela desenvolvida. Esses aspectos serão retomados mais à frente.

## Dinâmica demográfica

As estimativas demográficas produzidas por esta pesquisa indicavam nas zonas OD na área do projeto uma população superior a 500 mil habitantes, sendo que as do objeto do estudo (148 e 152) abrangiam, em conjunto, quase 120 mil habitantes. Segundo os resultados do Censo de 2010, essas duas últimas zonas apresentavam uma população total de 123.127 habitantes.

Enquanto o norte da área de influência, particularmente a zona de Jardim das Pedras (147), apresentava taxas de crescimento muito elevadas, superiores a 3% ao ano na última década, as localizadas ao Sul, como Vila Gustavo (151), apresentavam taxas de crescimento claramente negativas. Esses dados são apresentados no Mapa 2. Vale notar que é utilizada a unidade de análise de área de ponderação, que permite a consistência entre os setores censitários de 2000 e 2010. A divisão das zonas OD, não é consistente com essa unidade de análise.<sup>5</sup>

Esses resultados podem ser considerados perturbadores sob a perspectiva do planejamento urbano. Enquanto as áreas mais estruturadas ao Sul da área de influência do projeto apresentam taxas de crescimento negativas ou moderadas, as áreas de ocupação irregular ao Norte, inclusive em áreas de proteção ambiental da Serra da Cantareira, apresentam taxas de crescimento muito mais elevadas do que a média da RMSP na última década (1% ao ano).<sup>6</sup>

Embora as taxas de crescimento constatadas na região de influência do projeto sejam muito mais modestas do que as verificadas na década anterior, ainda é observado – pelo menos no caso da Zona Norte – uma nítida repetição das situações de “fronteira urbana”: quanto maior a pobreza de uma determinada área, quanto mais precárias as suas condições de infraestrutura e quanto mais distante ela for da região central, maior será a taxa de crescimento demográfico.<sup>7</sup>

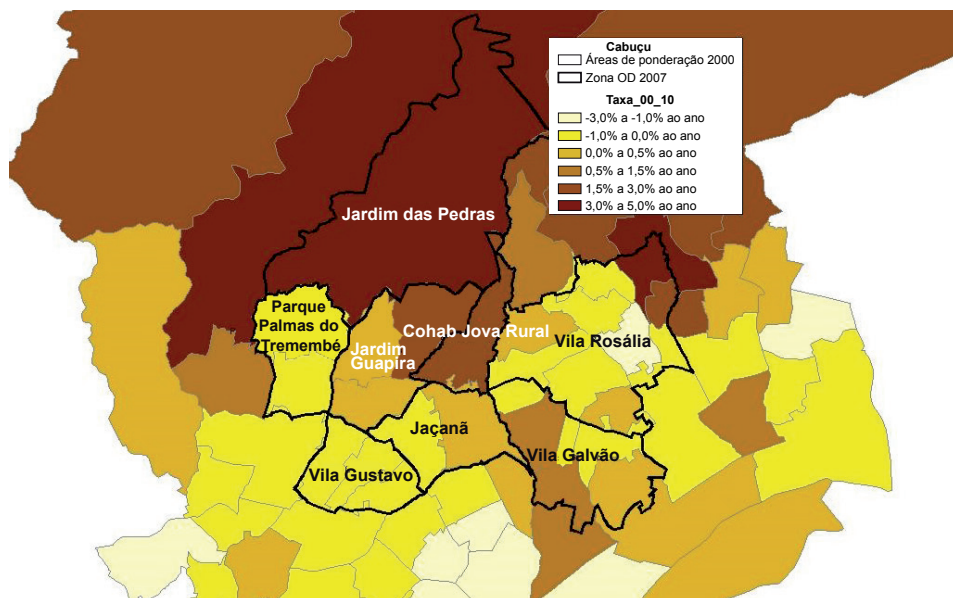
---

5. Para fins de comparação, sobreposemos as zonas OD ao mapa de áreas de ponderação.

6. Esse resultado é explicado, em parte, pela menor base populacional das áreas urbanas menos densas.

7. Um dos principais resultados do Censo de 2010, que diferencia de forma muito relevante o padrão de crescimento urbano da última década do verificado nos últimos 30 anos, é o retorno ao crescimento demográfico de alguns distritos localizados no centro da cidade, como o Pari e o Brás.

## Taxa de crescimento demográfico anual das áreas de ponderação na área de influência do projeto – 2000-2010



Fonte: IBGE: Censo Demográfico 2000 e Resultados Preliminares do Censo 2010.

De fato, essas zonas são aquelas com piores condições sociais, com menor oferta de trabalho e com baixíssimo volume de lançamentos imobiliários produzidos pelo setor privado formal. Do ponto de vista da discussão do plano urbanístico proposto para a região, cabe indagar até que ponto, em seu local mais específico de atuação, o projeto induziria ou não uma dinâmica demográfica assemelhada ao das áreas mais estruturadas ao Sul, com decréscimo demográfico no período posterior à sua implantação ou – ao contrário – se ele seria capaz de reter a população aí residente.

Cabe notar que, embora os indicadores sociais apontem para a melhoria das condições médias da região, é possível que parte dos grupos sociais mais vulneráveis presentemente residentes na área encontre significativa dificuldade em se beneficiar efetivamente desses processos. De fato, uma eventual migração de parcela da população mais pobre estabelecida em assentamentos irregulares para áreas mais ao Norte não deixa de ser uma preocupação fundamental, em razão da importância ambiental da Serra da Cantareira, possível zona de expansão populacional.

## **Dinâmica local da área de estudo**

Discutem-se nesta seção as principais dinâmicas sociais do local do projeto, cuja localização específica encontra-se na confluência entre as zonas OD 148 e 152. Para tanto, são utilizadas informações obtidas a partir de pesquisa qualitativa e quantitativa realizada no local nos meses de setembro de outubro de 2011. A pesquisa teve por objetivo específico compreender, em mais detalhes, o público diretamente afetado e/ou beneficiado pelo projeto em desenvolvimento, tanto do ponto de vista de suas condições sociais, quanto de situação de trabalho e de moradia. A pesquisa domiciliar quantitativa concentrou-se nas residências localizadas nos Perímetros de Ação Integrada (PAI) presentes no território do projeto, que são áreas de interesse especial da Prefeitura da Cidade de São Paulo para fins de intervenção urbana. Foram 500 questionários, distribuídos aleatoriamente nos setores censitários, com sorteio dos domicílios neles presentes.<sup>8</sup> Levantaram-se informações sobre as condições sociais, moradia, mercado de trabalho, deslocamentos regulares dos moradores na região e sobre a eventual intenção de mudar. Em cada domicílio, os moradores foram identificados separadamente, permitindo que a informação relativa às características sociodemográficas e de trabalho fossem apuradas para 1.888 pessoas.<sup>9</sup>

Simultaneamente, foram realizadas entrevistas em profundidade em domicílios da região, com famílias selecionadas entre aquelas que responderam à pesquisa quantitativa. Das observações realizadas, três contemplavam residências com moradores que tinham apenas ocupação informal, sendo que duas delas estavam em áreas de risco, onde a probabilidade de remoção das famílias é mais elevada. Tal critério teve por objetivo garantir que a amostra qualitativa também cobrisse famílias com pior posicionamento na escala social. Ao longo de entrevista de aproximadamente três horas de duração, os temas da pesquisa quantitativa foram retomados de modo aprofundado.

## **Condições sociais**

A proposição principal a ser desenvolvida nesta seção é que, na região do projeto, o bairro e as redes de relações sociais ali presentes proporcionam um conjunto de oportunidades de geração de renda essenciais para a inserção

---

8. No interior de cada domicílio foram utilizadas cotas de sexo e idade como critério para a seleção do informante.

9. Esses dados apontam para uma média de 3,77 moradores por domicílio, bastante superior à observada em São Paulo no Censo de 2010, o que sugere uma frequência maior de situações de coabitação de famílias e de arranjos familiares mais complexos.

produtiva das famílias mais pobres. Trata-se de uma hipótese amplamente discutida na literatura (KAZTMAN; FILGUEIRA, 1999; MOSER; HOLLAND, 2001). Se tal possibilidade for realidade para Cabuçu de Cima, ações de urbanização que de algum modo desestabilizem as redes de relações sociais estruturadas (por meio de ações de reassentamento, por exemplo) podem induzir dinâmicas sociais problemáticas. Ainda exemplificando, estratégias de geração de renda podem ser comprometidas e, no limite, as famílias mais vulneráveis podem ser compelidas a se mover para outras regiões.<sup>10</sup>

Na verdade, as situações de vulnerabilidade nessa comunidade não são excepcionais. Por exemplo, 40% das famílias que responderam à pesquisa quantitativa declaravam renda domiciliar de até dois salários mínimos na data da entrevista (1.290 reais). Para 31,0%, a renda domiciliar *per capita* era de até meio salário mínimo (322,50 reais). Além disso, para 6,8% dos entrevistados a renda familiar *per capita* era inferior a 150 reais – o que teoricamente os enquadraria como beneficiários de programas governamentais de transferência de renda como o Programa Bolsa Família. E, em termos concretos, 5,1% das famílias da região declaravam efetivamente receber transferências de algum programa (Tabela 1).<sup>11</sup>

Apesar de contar majoritariamente com famílias acima da linha de pobreza, a área do projeto apresentava uma concentração importante de famílias pobres e extremamente pobres. Em termos médios, porém, a população da região entrevistada era composta predominantemente por famílias de classe média baixa, sendo muito pequena a frequência de domicílios com renda superior a cinco salários mínimos (8,3%).

Analogamente, em termos de escolaridade, apenas 2,3% dos adultos entrevistados declarava ter curso superior completo. Na verdade, predominavam os adultos que nem sequer tinham concluído o ensino médio (61,2%), sendo que uma parcela importante do total da amostra nem sequer tinha concluído o ensino fundamental (42,8%). Outro aspecto relevante diz respeito ao grande percentual de chefes de domicílio do sexo feminino (33,1%), o que aponta para uma elevada proporção de famílias

---

10. Uma das características das redes de relacionamento no bairro é a significativa presença de parentes em áreas próximas, identificada nas diferentes entrevistas qualitativas: “No bairro aqui mora muito parente: é tio, tia, primos” (informante PAI 8).

11. Os programas considerados foram o Bolsa Família, Renda Cidadã, Renda Mínima, Carteira do Idoso, Distribuição de Cestas Básicas, Programa Banco de Alimentos e Programa Brasil Alfabetizado. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi incluído na categoria aposentadoria, uma vez que o público entrevistado não distingue esse programa da aposentadoria pública do INSS.

## Indicadores sociais básicos

Indicador	Nível	Observações
Renda média domiciliar (em reais)	1.795,00	Inclui até duas fontes de renda de todos os moradores
Renda média domiciliar <i>per capita</i> (em reais)	535,78	
Número médio de pessoas por domicílio	3,77	
Proporção de domicílios com renda domiciliar de até um salário mínimo (645 reais)	10,7%	
Proporção de domicílio com renda domiciliar de até dois salários mínimos (1.290 reais)	40,0%	
Proporção de domicílios com renda domiciliar superior a 5 salários mínimos (3.225 reais)	8,3%	
Proporção de domicílios com renda domiciliar <i>per capita</i> de até meio salário mínimo (322,5 reais)	31,0%	
Proporção de domicílios com renda domiciliar <i>per capita</i> de até 150 reais	6,8%	Linha de corte para programas de transferência de renda
Proporção das famílias que declaravam receber algum programa de transferência de renda	5,1%	
Proporção dos adultos sem fundamental completo	42,8%	Idades entre 20 a 59 anos
Proporção dos adultos sem ensino médio completo	61,2%	Idades entre 20 a 59 anos
Proporção de adultos com nível superior completo	2,3%	Idades entre 20 a 59 anos
Proporção de chefes de domicílio do sexo feminino	33,1%	Chefia autodeclarada
Proporção de adultos oriundos de outras UF	59,6%	Idades entre 20 a 59 anos

Fonte: Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

uniparentais, frequentemente as mais mal posicionadas na escala social.<sup>12</sup> As proporções de migrantes também eram altas, com os adultos oriundos de outras unidades da Federação constituindo a maioria (59,6%), sendo a Bahia (22,9%) e Pernambuco (7,8%) os principais estados de origem.

Vale também notar que, uma vez que o mercado de trabalho brasileiro (e o paulista em particular) é crescentemente exigente em termos de escolaridade, esses dados sugerem que as possibilidades ocupacionais de boa parte dos adultos atualmente residentes em Cabuçu de Cima são bastante limitadas (e provavelmente decrescentes ao longo dos próximos anos). Por consequência, a concentração de pessoas ocupadas no setor informal tende a continuar elevada no futuro próximo.

12. Na região estudada, os domicílios chefiados por mulheres têm, em média, uma renda domiciliar 12% inferior aos chefiados por homens.

Quanto ao mercado de trabalho, a região de Cabuçu de Cima refletia a evolução positiva apresentada na última década na RMSP. As taxas de atividade observadas eram elevadas para homens (94,2%) e mulheres (65,2%), guardadas as diferenças tradicionalmente consideradas entre esses dois segmentos (Tabela 2).<sup>13</sup> E embora a taxa de desemprego (10,2%) seja maior do que a do conjunto da RMSP, seu nível não pode ser considerado muito discrepante.<sup>14</sup>

O que destaca Cabuçu de Cima em termos de condições de trabalho são os baixos níveis de rendimento na atividade principal e a elevada proporção de pessoas no mercado informal. O rendimento médio declarado no trabalho principal foi de R\$ 943,90, sendo que as mulheres recebiam 67% do rendimento masculino.<sup>15</sup>

Por outro lado, 42,3% dos ocupados na região declaravam ter uma atividade informal no seu trabalho principal (empregado sem carteira assinada ou trabalhador por conta própria), sendo que as diferenças entre sexos nesse quesito não eram muito acentuadas.<sup>16</sup> Os trabalhadores por conta própria respondiam isoladamente por 28,1% do total de ocupados na região, nível que evidencia a grande importância dessa modalidade de vínculo empregatício para as famílias de Cabuçu de Cima e que ratifica os resultados da pesquisa OD discutida anteriormente.<sup>17</sup>

Em relação ao local de trabalho, embora a maioria dos trabalhadores tivesse ocupações na Zona Norte (61,7%), os períodos de deslocamento eram longos, com tempo médio de percurso de ida que atingia até 52 minutos. O transporte coletivo era o principal meio de locomoção para o trabalho (59,6%). Os percursos a pé também eram bastante relevantes (19,4%), sobretudo no caso das trabalhadoras, sendo que quase um quarto das mulheres ocupadas se deslocava a pé para seu local de trabalho.

Além disso, o emprego no próprio bairro tinha um papel essencial para muitas das famílias consideradas, sendo que 20,0% do total de trabalhadores entrevistados declararam ter seu local de trabalho principal no

---

13. Essas taxas de atividade são semelhantes à de outras pesquisas do gênero, como a PNAD e a PME.

14. A taxa de desemprego segundo a PME (IBGE) era de 6,1% na RMSP em setembro de 2011. A informação colhida aqui não é perfeitamente comparável com essa pesquisa uma vez que um único entrevistado dava informações sobre a condição de atividade de todos os membros da família.

15. O rendimento médio dos ocupados na RMSP era de R\$ 1.710,60, segundo a PME de setembro de 2011.

16. Para a RMSP, essa proporção era de 32,1% segundo a PME de setembro de 2011.

17. A proporção de trabalhadores por conta própria entre os homens atinge o nível de 30,2%, nível que é muito elevado em termos relativos.

## Indicadores básicos de mercado de trabalho

Indicador	Homens	Mulheres	Total	Observações
Taxa de atividade	94,2%	65,2%	79,5%	Proporção de adultos (20 a 59 anos) ocupados ou procurando trabalho
Taxa de desemprego	8,1%	13,2%	10,2%	Proporção dos adultos ativos declarados desempregados
Proporção de ocupados	86,5%	56,6%	71,5%	Proporção de ocupados no total da população adulta
Rendimentos médios na atividade principal (em reais)	1.085,58	731,61	943,90	
Número médio de horas trabalhadas na ocupação principal – homens (em horas)	44,7	40,2	42,9	
Proporção dos ocupados que eram empregados com carteira assinada	58,0%	56,0%	57,6%	Inclui os funcionários públicos
Proporção de empregados sem carteira assinada	11,6%	18,0%	14,2%	
Proporção de ocupados por conta própria	30,2%	25,0%	28,1%	
Tempo médio de locomoção ao local de trabalho (em minutos)	55,7	45,5	51,6	Todos os meios de transporte, apenas a ida
Proporção dos que utilizam o transporte público para se deslocar até o local de trabalho principal	54,8%	68,8%	59,6%	
Proporção de deslocamentos a pé para o local de trabalho principal	16,0%	24,6%	19,4%	
Proporção dos ocupados cujo local de trabalho é o próprio bairro	13,1%	12,7%	12,9%	
Proporção dos ocupados cujo local de trabalho é o próprio domicílio	3,8%	12,0%	7,1%	

**Fonte:** Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

próprio bairro ou em seu domicílio.<sup>18</sup> O trabalho domiciliar – enquanto atividade principal – era relevante para 7,1% do total dos ocupados, atingindo níveis muito mais elevados para as mulheres (12,0%). Vale notar que o trabalho na residência é uma atividade de complementação de renda – que não tende a ser perfeitamente captada a partir da pergunta sobre atividade principal. Porém, as situações de trabalho domiciliar tendem a ser mais frequentes no âmbito das famílias vulneráveis, o que torna essa questão muito mais relevante do ponto de vista das políticas sociais.

18. O conceito de bairro adotado foi o identificado pelo próprio informante.



## Condições de moradia

As condições de moradia em Cabuçu de Cima correspondiam em grande medida ao perfil médio das habitações em áreas de assentamento irregular em São Paulo. A maioria se declarava proprietária da casa onde reside (73,4%), mas não possuía escritura (97,3%) (Tabela 3).

As casas eram pequenas, com 3,52 cômodos em média (com 1,85 cômodo usado para dormir em média), sendo que apenas 57,6% dessas casas tinham revestimento externo completo. O compartilhamento de lotes era comum (53,8%). Os domicílios tinham em sua maioria água (96,0%), energia elétrica (95,8%) e esgoto (84,2%), mas muitos eletrodomésticos mais modernos como a geladeira de duas portas ou o freezer (59,0%), a máquina de lavar (70,5%) e o computador (35,2%) chegavam ainda de modo incompleto a essas residências.

Embora as formas descritas acima sejam as predominantes, outros arranjos também estão presentes. Por exemplo, 12,0% dos imóveis eram de uso misto, isto é, algum tipo de estabelecimento comercial estava instalado junto à moradia.<sup>19</sup> Além disso, a presença de moradias alugadas era significativa. Um conjunto de 19,0% dos entrevistados declarou pagar aluguel, sendo que o valor médio das locações se aproximava de 330 reais. Vale notar que embora esse valor pareça pequeno, o peso dos aluguéis na renda desses moradores era significativo, uma vez que 36,6% declararam que esse valor era igual ou superior a 25% da renda familiar.

Finalmente, pode-se também observar que uma parte relevante dos domicílios apresentava padrões residenciais muito baixos. Por exemplo, 13,0% deles não tinham qualquer revestimento interno; 26,2% tinham apenas um ou dois cômodos (sem considerar o banheiro) e 15,8% não tinham ligação de esgoto. Assim como os dados de distribuição de renda discutidos anteriormente, esses indicadores evidenciam que existe um grupo habitante da área do projeto vivendo em condições de moradia particularmente precárias, com níveis residenciais médios bastante inferiores aos padrões observados na área em estudo.

---

19. Esse elemento mais uma vez evidencia a importância do bairro como fonte de renda. As atividades mais mencionadas foram costureiras, pequenos mercados, cabeleireiras e bares ou restaurantes.

**Indicadores básicos sobre condições de moradia**

Indicador	Nível	Observações
Proporção das moradias com revestimento externo	57,6%	Inclui revestimento e pintura
Proporção das moradias com revestimento interno	65,8%	Inclui revestimento e pintura
Proporção das moradias geminadas, em um sobrado ou em um lote com várias casas	53,8%	
Proporção de moradias de uso misto	12,0%	Comercial e residencial
Proporção de moradias alugadas	19,0%	
Proporção de moradias próprias	73,4%	Inclui posse
Proporção das moradias próprias com escritura	2,7%	Do total de moradias próprias
Número médio de anos de moradia para moradias alugadas	3,23	Apenas imóveis alugados
Número médio de anos de moradia para moradias próprias	13,65	Apenas moradias próprias
Posse de geladeira duas portas ou freezer	59,0%	
Posse de duas TVs ou mais funcionando	42,2%	
Posse de máquina de lavar	70,5%	
Posse de computador com internet	35,2%	
Posse de automóvel	38,8%	
Posse de motocicleta	11,9%	
Posse de bicicleta	32,5%	
Proporção de moradias com ligação de água – Sabesp	96,0%	
Proporção de moradias com energia elétrica – Eletropaulo	95,8%	
Proporção de moradias com ligação de esgoto – Sabesp	84,2%	
Número médio de cômodos	3,52	Não inclui banheiro
Número médio de cômodos usados para dormir	1,85	
Número médio de banheiros	1,31	
Valor médio do aluguel (em reais)	329,98	Apenas para os que alugam

**Fonte:** Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

**INTENÇÃO DE MUDAR**

Diferentes artigos publicados na imprensa têm destacado a valorização imobiliária em favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo e sua relação com a mobilidade da população. No caso de São Paulo, o destaque desses artigos estava voltado para o elevado preço dos aluguéis, que seriam mais altos nas favelas de Paraisópolis e Heliópolis do que em pequenos apartamentos do centro da cidade (BARBOSA, 2011). No caso do Rio de Janeiro, tratava-se da valorização imobiliária decorrente dos processos de pacificação de comuni-

dades e seu eventual impacto na mobilidade da população para favelas da Zona Oeste (VIEIRA, 2011).

Tal questão é importante para a discussão proposta porque aspectos relacionados à visão de futuro desses moradores podem induzir processos de mobilidade para outras regiões, caso exista a oportunidade. E, a rigor, o processo de regularização fundiária, principalmente quando acompanhado da valorização do preço da terra, pode representar – na perspectiva de quem nunca teve recursos vultosos – uma oportunidade de acessá-los. Buscou-se avaliar esse fenômeno, denominado de intenção de mudar, por meio de três perguntas no questionário quantitativo, todas elas associadas a estímulos hipotéticos: o eventual aumento da renda ou o eventual aumento do valor dos imóveis. Na Tabela 4, estão resumidos esses elementos.

A dimensão que mais influenciava a intenção de mudar era dada pela situação de propriedade do imóvel. Como esperado, a intenção de continuar na mesma casa era muito menor para os que pagam aluguel (49,5%) do que para os com imóvel dito próprio (85,8%). De todo modo, vale notar que, mesmo entre esse último grupo, 12,8% das famílias mudariam de domicílio e/ou de bairro caso a renda crescesse.

T  
A  
B  
E  
L  
A  
  
4

### Intenção de mudar, por situação de propriedade do imóvel

Intenção ou não de mudar	Tipo de imóvel declarado		
	Alugados	Próprios	Total
<b>O que faria se a renda familiar aumentasse em 500 reais?</b>			
Continuaria na mesma casa	49,5	85,8	78,4
Continuaria no mesmo bairro	29,5	3,3	9,2
Mudaria de casa e de bairro	18,9	9,5	11,0
Não sabe	2,1	1,4	1,4
Total	100,0	100,0	100,0
<b>O que os vizinhos fariam se os imóveis da região apresentassem valorização imobiliária?</b>			
Continuariam morando aqui	62,8	80,3	77,3
Mudariam para outro local	25,5	13,7	15,7
Não sabe	11,7	6,0	7,0
Total	100,0	100,0	100,0
<b>O que a família faria se os imóveis da região apresentassem valorização imobiliária?</b>			
Continuaria morando aqui	67,0	87,7	83,9
Mudaria para outro local	31,9	11,0	14,9
Não sabe	1,1	1,4	1,2
Total	100,0	100,0	100,0

**Fonte:** Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

**Nota:** O número de casos não é suficiente para avaliar a situação dos que declararam que o imóvel é cedido ou invadido. O imóvel declarado como próprio não significa que a família em questão detenha a escritura do imóvel.

Quando estimulados com perguntas relacionadas à valorização imobiliária, os resultados são análogos. Um conjunto de 14,9% dos entrevistados declarava a intenção de mudar numa hipótese de valorização imobiliária, nível que atinge 31,9% entre os moradores em imóveis alugados. A percepção quanto à mobilidade dos vizinhos era semelhante, sendo que 15,7% do total de entrevistados acreditavam que os moradores do bairro sairiam em caso de aumento do preço dos imóveis. Além disso, um eventual projeto de urbanização tenderia a contribuir para a valorização do preço da terra urbana na opinião de 93,8% dos entrevistados.

Evidentemente, é impossível avaliar objetivamente o quanto dessa intenção hipotética se materializará efetivamente na prática. Decisões desse tipo estão relacionadas a um conjunto mais amplo de circunstâncias, inclusive as relacionadas às condições de oferta de emprego e moradia na região e em outros locais. Na pesquisa qualitativa, vários informantes que a princípio afirmaram que não mudariam do bairro relativizavam essa resposta quando a questão era aprofundada, colocando-a numa perspectiva mais estratégica, inclusive considerando a hipótese de utilizar o resultado da venda para obter uma casa melhor em outro local.<sup>20</sup> Nesse sentido, o importante a assinalar é que intenções desse tipo estão sempre latentes e o advento de um projeto de grande porte pode funcionar como gatilho de mudanças.

Se isso é verdade, cabe indagar como os projetos para área poderiam contribuir para minimizar esses efeitos. Para discutir esse aspecto, buscou-se, por um lado, compreender melhor a situação dos moradores de aluguel. Por outro, avaliar aspectos da percepção dos moradores em relação ao projeto, particularmente dos eventuais pontos positivos e negativos atribuídos à urbanização.

Em primeiro lugar, os entrevistados em domicílios alugados eram, em média, mais jovens, estavam no bairro há menos tempo, residiam em imóveis com menor número de cômodos, tinham renda familiar mais baixa e apresentavam menor número de cômodos por morador (Tabela 5). Embora a renda familiar dos que alugavam fosse apenas 12% mais baixa do que a dos moradores em imóveis próprios, o pagamento de aluguel – que em média correspondia a 20,4% da renda familiar – acarretava um impacto adicional significativo para a capacidade de consumo dessas famílias. Além disso, as moradias eram substancialmente menores.

---

20. "Então, se eu tivesse condição, faria uma casa legal, uma casa bonita e continuava aqui. Mas se a condição for pouca e não tiver como investir, fazer alguma coisa, eu preferia vender e construir uma casinha mais legal num lugar que seja mais em conta, entendeu?" (informante, PAI 7).

## Indicadores básicos, por tipo de imóvel

Indicadores	Tipo de imóvel declarado		
	Alugados	Próprios	Total
Número médio de cômodos	2,6	3,8	3,5
Renda familiar média (em reais)	1.638,35	1.853,52	1.795,45
Anos de moradia (média)	3,2	13,7	11,5
Cômodos por morador (média)	0,9	1,2	1,1
Idade média do entrevistado	33,8	43,2	41,4

**Fonte:** Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

**Nota:** O número de casos não é suficiente para avaliar a situação dos que declararam que o imóvel é cedido ou invadido. O imóvel declarado como próprio não significa que a família em questão detenha a escritura do imóvel.

Outro aspecto relevante diz respeito ao menor tempo de moradia no bairro, que provavelmente significa uma pequena rede de relacionamento local. Como sugerido anteriormente, isso tende a reduzir a capacidade de a família gerar renda complementar por meio de atividades informais. Dados todos esses elementos, não por acaso a intenção de mudar era mais elevada entre os que moram de aluguel.

Em segundo lugar, apenas 22,7% dos entrevistados declararam ter alguma informação sobre um eventual projeto de urbanização em Cabuçu de Cima. Quanto expostos à possibilidade de ocorrência de um projeto dessa natureza, a posse da terra (24,7%), o aumento da oferta de equipamentos sociais (13,9%) e a redução da violência (13,7%) eram percebidos como os principais pontos positivos. Por outro lado, o aumento da violência (26,3%), a saída dos moradores sem posse da terra (19,5%) e o aumento do preço dos aluguéis (10,4%) eram apontados como os principais pontos negativos (Tabela 6).<sup>21</sup>

Em outras palavras, além da posse da terra, que é um elemento essencial para o sucesso do projeto urbanístico na opinião desses moradores, o acesso a serviços sociais e iniciativas que promovam o combate à violência são preocupações centrais. Por um lado, a violência é um tema recorrente no debate metropolitano, particularmente o referido a favelas e loteamentos populares. Nesse sentido, há que se refletir até que ponto os aspectos

21. Na pesquisa qualitativa, as referências às deficiências nos serviços públicos foram mais enfáticas: "eu acho que o que falta no bairro é investimento em saúde. Tem um posto que a gente vai e somos cadastrados, mas eu acho que falta mais" (informante, PAI 10).

## Principais fatores positivos e negativos associados ao projeto de urbanização

Principais fatores positivos	%	Principais fatores negativos	%
Reconhecimento da posse da terra	24,7	Aumento da violência	26,3
Aumento dos equipamentos sociais	13,9	Saída de moradores que não tem posse da terra	19,5
Redução da violência	13,7	Aumento do preço do aluguel	10,4
Melhoria das condições de saúde	11,2	Aumento do trânsito	9,0
Aumento do emprego	7,2	Ter que pagar contas, ou imposto	6,8
Infraestrutura urbana	6,8	Desconforto com obras	6,4
Saneamento	4,6	Piora da qualidade ambiental	5,6
Redução de ratos e baratas	4,0	Aumento dos preços no comércio	5,2
Mais opções de transporte	3,8	Aumento do desemprego	4,0
Valorização dos imóveis	3,6	Vinda de outro tipo de morador	1,8
Melhoria da qualidade ambiental	2,8	Outros	4,8
Redução das inundações	1,4		
Outros	2,2		
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sehab: Pesquisa das Condições de Moradia em Cabuçu de Cima, 2011.

operacionais e arquitetônicos do projeto poderiam contribuir para a melhoria dessa dimensão.<sup>22</sup>

Por outro, manter a posse da terra é mais difícil para os grupos mais vulneráveis, os moradores em áreas de risco (que tendem a ser removidos) e as famílias que pagam aluguel. Se o projeto pudesse contribuir para lidar com essas dimensões, ele aumentaria o grau de permanência dos moradores na comunidade e reduziria o impacto que a eventual mobilidade pudesse ter em áreas adjacentes (Box 1).<sup>23</sup>

22. Na fala de uma entrevistada na pesquisa qualitativa essa dimensão é reforçada: “que (o projeto) fosse algo que não atraísse a bandidagem, que está em todo lugar” (informante PAI 5).  
23. Esses aspectos remetem à necessidade de ações integradas nos âmbitos de projetos de urbanização, que envolvam outros atores do setor público, tanto no campo das políticas sociais quanto de segurança pública.

### BOX 1: EXEMPLO DE SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Uma das entrevistas realizadas quando da pesquisa qualitativa oferece exemplos particularmente relevantes para esta discussão. Essa família reside no PAI-10, um dos perímetros identificados pela Secretaria de Habitação com maior probabilidade de remoção das famílias em razão dos riscos ambientais existentes. O domicílio tem dois cômodos e é habitado pela entrevistada e por três filhos menores de dez anos.<sup>24</sup>

Até pouco tempo atrás, essa família contava como rendimento principal com os recursos advindos do programa Benefício de Prestação Continuada, que paga um salário mínimo para famílias pobres com pessoas portadoras de deficiência ou com idosos que não contribuíram para o INSS. Porém o benefício foi cancelado em razão do falecimento da filha adolescente portadora de deficiência. Na ausência de alternativas, a moradora vive de expedientes diversificados: trabalha na coleta de papelão (numa área específica combinada com os outros catadores), fabrica produtos de limpeza a partir de sachês adquiridos no comércio, vende churrasquinhos na redondeza, usa sua casa como ponto clandestino de distribuição de gás e passa roupa para a vizinhança. Além disso, sempre que possível, obtém alguma outra renda prestando serviços diversos na vizinhança.

Em suma, a possibilidade de usar a casa como local flexível de trabalho e as trocas realizadas no âmbito da rede de relacionamentos da vizinhança (família e vizinhos) é que permitem a essa família obter alguma renda. Embora esse perfil não necessariamente seja o predominante na área objeto do plano urbanístico, ele coloca para a intervenção proposta o dilema de como atendê-lo sem desestruturar as precárias possibilidades de geração de renda atualmente existentes.

Em síntese, a intenção de mudar para outras áreas não pode ser entendida como um aspecto irrelevante para o projeto de urbanização. Mesmo que uma minoria venha a se deslocar, movimentos desse tipo podem ter um impacto importante em termos absolutos, sobretudo quando os espaços adjacentes são áreas de proteção ambiental e as barreiras a eventual invasão não estão claramente estabelecidas. Obviamente, um grupo fortemente suscetível à mudança é o constituído por moradores de aluguel. Existem também outros grupos menos numerosos afetados pelo projeto, como os moradores em imóveis cedidos ou moradores que serão necessariamente removidos em função de situações de risco ou exigências técnicas do projeto.

24. O domicílio, sem qualquer tipo de documento de propriedade, foi adquirido por R\$ 5 mil, dinheiro economizado a partir de trabalhos realizados pela entrevistada quando de sua estadia no sistema prisional, onde esteve por quatro anos.

Mesmo entre os moradores que passarão a ter a posse da terra regularizada, eventuais mudanças – que induzam, por exemplo, ao aumento da violência – podem provocar a saída desses moradores da região. Nesse sentido, características técnicas do projeto e a capacidade de articulação com outros agentes do setor público nas áreas de serviços sociais e de segurança podem contribuir, de modo importante, para que uma maior proporção de moradores continue na região no pós-projeto.

## **SIGNIFICADOS DOS RESULTADOS PARA A POLÍTICA HABITACIONAL**

De acordo com a análise desenvolvida anteriormente, há que ressaltar a heterogeneidade da população de baixa renda que ocupa a região. Existem níveis de pobreza bastante diferenciados, assim como condições residenciais e de trabalho assaz diversas. Isso significa que soluções habitacionais padronizadas para um único público, também denominadas *one fits all*, podem não atender segmentos relevantes, mesmo que minoritários. Em particular, se os grupos mais vulneráveis não vierem a serem considerados de forma adequada pelo projeto, suas chances de mobilidade tendem a crescer, mesmo entre os que declaram hoje a intenção de permanecer. Por ausência de outros recursos, esses grupos podem se deslocar para outras áreas de ocupação irregular, reiniciando o ciclo de “produção de periferias”.

O caso apresentado neste artigo resalta os limites de uma política como a do PMCMV em regiões metropolitanas. A construção de conjuntos habitacionais tende a esbarrar na escassez de terra e no fato de que grande parte do ativo da população periférica é constituído por terra irregular. Mas, se a maior parte do problema da habitação está relacionada à regularização fundiária, isso é apenas um aspecto da questão, pois as famílias mais vulneráveis serão removidas de áreas de risco ou não suportarão a elevação dos aluguéis ocasionada pela valorização da terra.

Para evitar a dinâmica de valorização-exclusão, sugere-se um repertório mais plural de alternativas habitacionais relacionadas à regularização fundiária e ao combate ao *déficit* habitacional, porém considerando contrapartidas e preservando redes locais de geração de renda e de solidariedade. A intervenção deve ser também acompanhada de políticas compensatórias para a população a ser removida de áreas de risco, bem como de condições de permanência das famílias que ocupam habitações alugadas.

A regularização fundiária pode servir como elemento catalisador de projetos envolvendo a disponibilização de ativos mediante contrapartidas.



Assim, intervenções em áreas com essas características deveriam considerar políticas promotoras de verticalização, condicionado a posse do imóvel à reserva de áreas para moradia social aos mais vulneráveis, bem como para o estabelecimento de serviços públicos, comércio e lazer. Mediante a disponibilização de terrenos para moradia social, empreendimentos nos moldes do PMCMV se tornariam menos custosos e direcionados a uma população claramente mais vulnerável e com pouca capacidade de arcar com os custos de moradia.

Certamente soluções dessa natureza precisam ser construídas de forma ampla, com coragem e pioneirismo, de sorte a remover entraves burocráticos e institucionais importantes. Ressaltam, igualmente, a importância de ações coordenadas de políticas públicas de habitação, competência constitucional dos três níveis federativos. Sem isso, os problemas urbanos da metrópole tendem a se arrastar, quando não se agravar, por uma lógica perversa e persistente de reprodução da desigualdade.

## BIBLIOGRAFIA

ARANHA, V.; TORRES, H.G. Lançamentos imobiliários e dinâmica demográfica recentes no município de São Paulo. *Primeira Análise*, n. 15, São Paulo, Fundação Seade, jun. 2014.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 22, n. 4, p. 107-120, out./dez. 1988.

BARBOSA, F. Aluguel de casa em favela já tem valor igual ao de imóvel no centro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2011.

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, L. do Prado (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação. *Cadernos MCidades* Brasília, n. 4, nov. 2004.

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. CARDOSO, A.L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles e Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CUNHA, J.M.P.; DEDECCA, C.S. Migração e trabalho na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 90. Uma abordagem sem preconceito. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.17, n.1/2, p. 97-118, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FUNDAÇÃO SEADE, Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo: Seade/ Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2000.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, C. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: Cepal, 1999.

MARICATO, E. A nova política nacional de habitação. *O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005.

MARQUES, E.; REQUENA, C. O centro voltou a crescer?: trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 95, p. 17-37, 2013.

MOSER, C.; HOLLAND, J. *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, v. 4. Washington: The World Bank, Urban Management Programme, 2001.

ROCHA, S. Renda, mercado de trabalho e escolaridade: Alguns aspectos sobre o papel de São Paulo no contexto do país. Rio de Janeiro: IETS, 2006. Mimeo.

SP Urbanismo, *Complexo Logístico Fernão Dias*. São Paulo: SP Urbanismo, 2011.

VIEIRA, M. Regularização de favelas é a maior da história do Rio. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20 nov. 2011.

WALDVOGEL, B.C. Projeção de População como instrumento de planejamento. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 17, n. 3-4, p. 67-79, jul/dez. 2003.

WERNA, E. et al. *Pluralismo na Habitação*. São Paulo: Annablume, 2001.

WOETZEL, J. et al. *A blueprint for addressing the global affordable housing challenge*. New York: McKinsey Global Institute, Oct. 2014.

**NOTA AOS COLABORADORES**

Os artigos publicados pelo *Primeira Análise* devem ser relacionados a pesquisas da Fundação Seade. As colaborações podem ser tanto de integrantes da Fundação como de analistas externos.

A publicação não remunera os autores por trabalhos publicados. A remessa dos originais para apreciação implica autorização para publicação pela revista, embora não haja obrigação de publicação.

A editoria do boletim poderá contatar o autor para eventuais dúvidas e/ou alterações nos originais, visando manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, bem como adequar o texto original ao formato dos artigos do *Primeira Análise* – e para isso podem ser realizadas reuniões de ajuste de conteúdo editorial com os autores.

É permitida sua reprodução total ou parcial, desde que seja citada a fonte.

E-mail de contato: edneydias@seade.gov.br

**NORMAS EDITORIAIS**

O artigo deverá ser digitado em Word (fonte TIMES NEW ROMAN, corpo 12), contendo no mínimo 15 e no máximo 30 páginas, em espaço duplo.