

Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo como Instrumento de Controle Social

Nelson Saule Júnior



NAÇÕES UNIDAS



Este documento foi elaborado por Nelson Saule Júnior, consultor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL. O trabalho realizou-se no marco do projeto, "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe". Este estudo teve investigadores Karina Uzzo, Paulo Romeiro e Mariana Mencio, como colaboradores.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas

LC/W.53

Copyright ©, Nações Unidas dezembro do 2005. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

Resumo	5
I. Concepção e papel do Observatório Habitacional como instrumento de gestão da política habitacional no Município de São Paulo	7
1. Eixos estratégicos do Observatório Habitacional	7
2. Critérios da UN – habitat para um observatório urbano local.....	8
3. A aplicação das normas de proteção do direito humano à moradia adequada (Normas Internacionais e Nacionais).....	10
4. A interface entre o observatório urbano e o Observatório Habitacional.....	15
5. Critérios para avaliação da política urbana e habitacional.	16
5.1 Utilização dos marcos legais e institucionais.	16
5.2 Marcos legais e institucionais da união.....	16
5.3 Marcos legais e institucionais do estado de São Paulo.....	21
5.4 Marcos legais e institucionais do Município de São Paulo	24
II. Formas de gestão da política urbana e habitacional do Município de São Paulo.	29
1. Princípios e diretrizes para a gestão da política urbana e habitacional.	29
2. Administração municipal na lei orgânica do Município de São Paulo	31
3. Organismos de gestão da política urbana e habitacional do Município de São Paulo.	34
3.1 Secretaria de habitação e desenvolvimento urbano do Município de São Paulo e COHAB	34
3.2 Secretaria municipal de planejamento e Conselho Municipal de Política Urbana.	40
4. Órgãos regionais do Município de São Paulo.....	43
4.1 Subprefeituras	43
4.2 Conselho de Representantes.....	44
III. Requisitos para implementação do Observatório Habitacional da Cidade de São Paulo ..	47
1. Desenho institucional do Observatório Habitacional.	47
2. Princípios, finalidade e objetivos do Observatório Habitacional	49
3. Atribuições do Observatório Habitacional.....	50
4. Campo de atuação do Observatório Habitacional	51
5. Organização e estrutura do Observatório Habitacional.....	54
6. Fontes de recursos do Observatório Habitacional.....	55
7. Instrumentos de comunicação.	56
IV. Estratégia de implementação do Observatório Habitacional	57

Bibliografia	59
Anexos Fichas de experiências de observatórios.....	63
Ficha 1 Experiência do Observatório Nacional Urbano – Observatório Metropolitano de Guadalajara (OMEGA) – México	64
Ficha 2 Observatório dos Direitos do Cidadão – Uma experiência de monitoramento de políticas e de fortalecimento dos movimentos sociais da Cidade de São Paulo.....	
Ficha 3 Observatório das metrópoles: segregação espacial e governança urbana	67

Resumo

O estudo Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo – Instrumentos de Gestão e Operação, teve como objetivo apresentar um conjunto de proposições para a definição da concepção, dos princípios finalidade, objetivos, atribuições e a forma de organização e os meios para a implementação de um Observatório Habitacional na cidade de São Paulo como um instrumento público de gestão da política urbana e habitacional associada a iniciativa da constituição de um Observatório Urbano da Cidade de São Paulo.

Este estudo promoveu a análise dos eixos estratégicos definido pela Agência Habitat para a constituição dos Observatórios Urbanos Locais, identificou as normas internacionais de proteção do direito à moradia que devem ser observadas para fins de monitoramento da situação da moradia na cidade de São Paulo, analisou do marco legal e institucional urbano na esfera nacional, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo que deve ser considerado para a avaliação da políticas urbanas e habitacional. Depois se verificou a organização política e administrativa do Município de São Paulo e foi apresentada uma proposta de desenho institucional para a constituição do Observatório Habitacional. Por fim são apontados os requisitos e a estratégias para a criação do Observatório como um órgão público municipal que integra o sistema municipal de habitação, e apóia e coopera com o Conselho Municipal de Habitação.

I. Concepção e papel do Observatório Habitacional como instrumento de gestão da política habitacional no Município de São Paulo

1. Eixos Estratégicos do Observatório Habitacional

O Observatório Habitacional da Cidade de São Paulo é uma iniciativa que integra o processo de constituição do Observatório Urbano de São Paulo que tem por finalidade se constituir numa ferramenta de apoio para a tomada de decisões sobre a política habitacional do Município de São Paulo. O compromisso firmado entre a Prefeitura de São Paulo com o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN Habitat de constituir o Observatório Urbano é o fundamento para a constituição do Observatório Habitacional.

O Observatório Habitacional com base no termo de referência tem como finalidade contribuir para a constituição de uma agenda urbana local para a superação da pobreza que considera como eixos fundamentais: solo, moradia, emprego e renda, espaço público, serviços e equipamentos urbanos. No termo de referência são apontados alguns objetivos gerais para um Observatório Habitacional que são os seguintes:

- Apoio ao processo de planejamento e gestão urbana através da participação plena e permanente dos cidadãos mediante o fornecimento de informações sobre o desenvolvimento sustentável e do habitat;
- Realizar o monitoramento das atividades, programas e projetos das instâncias encarregadas do desenvolvimento do habitat da cidade;
- Sistematizar as pesquisas sociais, econômicas e ambientais que se produzem no Município relacionadas com a temática do observatório;
- Estabelecer relações permanentes entre o Governo Local, as instituições e os cidadãos;
- Manter e recuperar o sentido de pertencimento dos habitantes da cidade e entorno.

Este item do informe final apresenta um conjunto de proposições para a definição da concepção, e o papel de um Observatório Habitacional na cidade de São Paulo como um instrumento público de gestão da política urbana e habitacional municipal. As funções objetivas e das atividades do Observatório Habitacional devem ser definidos a partir de um marco referencial institucional e normativo que entendemos ser os eixos estratégicos para a constituição do Observatório. Estes eixos estratégicos foram utilizados como referências para as experiências de observatórios urbanos registrados no ultimo item deste informe preliminar. Para a constituição do Observatório Habitacional devem ser observados os seguintes eixos estratégicos:

- A utilização dos critérios da UN – Habitat para a constituição de um Observatório Urbano;
- A aplicação das normas de proteção do direito humano à moradia adequada (normas internacionais e nacionais);
- A integração e vinculação com o Observatório Urbano da Cidade de São Paulo;
- A política urbana e habitacional nos termos da Lei Orgânica e no Plano Diretor do Município de São Paulo.

2. Critérios da UN – Habitat para um Observatório Urbano Local

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN–Habitat) vem desenvolvendo a iniciativa de formar uma rede global de observatórios urbanos visando o cumprimento dos compromissos assumidos através da Agenda Habitat pela comunidade internacional, e pelos Estados Nacionais, Governos Locais , e segmentos da sociedade civil na Conferência Global das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Sustentáveis – Habitat II realizada no ano de 1996 , na cidade de Istambul.¹

Esta rede deve ser formada por observatórios urbanos locais, nacionais e regionais e por meio de instituições sociais que tenham capacitação e conhecimentos especializados com os termos da Agenda Habitat. Esta iniciativa de formação de uma rede global de observatórios urbanos tem o propósito de ajudar a implementar tanto a Agenda Habitat como a Agenda 21 no âmbito nacional e local. Os Observatórios urbanos locais, nacionais e regionais são compreendidos como um instrumento de impulsionar o desenvolvimento sustentável, com o intuito de instalar um mecanismo para dar seguimento ao processo global para a implementação da Agenda Habitat e da agenda 21 frente as condições e tendências urbanas globais.

Os Observatórios Urbanos podem contribuir com a capacidade dos governos nacionais, autoridades locais e organizações da sociedade civil de desenvolver e aplicar estatísticas e indicadores sobre a política e gestão urbana. Os observatórios Urbanos devem ter o papel de avaliar e monitorar o cumprimento da Agenda Habitat, e dos compromisso para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio – MDM aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas por

¹ De acordo com o Item 240 Agenda Habitat: “Todos os participantes da Agenda Habitat, incluindo as autoridades locais, o setor privado e as comunidades deveriam monitorar e avaliar com regularidade seu próprio desempenho no que concerne a implementação da Agenda Habitat mediante indicadores comparáveis de assentamentos humanos e moradias e de melhores práticas documentadas”. Pelo Item 241 da Agenda Habitat: “Esta informação (indicadores e melhores práticas, que devem estar disponíveis e acessíveis a todos), será encaminhadas a Organização das Nações Unidas, tendo em conta a necessidade de informar os procedimentos para revelar a diversidade das características e prioridades regionais, nacionais, subnacionais e em especial , locais”.

todos os Estados membros em setembro de 2000, em especial a Meta 11 do Objetivo 7 – Garantir a sustentabilidade do meio ambiente :

“Haver melhorado, substancialmente as condições de vida de pelo menos 100 milhões de habitantes dos assentamentos precários para o ano de 2020”.

A Agência Habitat das Nações Unidas, propõe um conjunto de diretrizes e atividades para a constituição de um Observatório Urbano Local que servem como subsídios para definir as funções e as atividades do Observatório Habitacional de São Paulo. De acordo com a Agência Habitat um Observatório Urbano Local pode desempenhar as seguintes funções e atividades:

- Trabalhar com grupos associados para desenvolver e aplicar indicadores, índices e mecanismos de avaliação adequados para a área urbana e suas comunidades;
- Manter sistema de manejo de informação e realizar avaliações e análises de impacto a pedido das autoridades locais e dos grupos de sócios;
- Desenvolver capacidades para a geração , manejo, análises e difusão de informação urbana incluindo informação empírica, de maneira regular e consistente, e aplicar a informação na tomada de decisões;
- Identificar condições, tendências e temas prioritários por meio de investigação e e processos consultivos em que participam gestores locais e organizações da sociedade civil;
- Cooperar com outros Observatórios Urbanos Locais para compartilhar recursos, intercambiar conhecimentos substantivos e metodológicos e difundir informação nos âmbitos nacional, regional e global;
- Manter uma página local na Internet e um boletim de notícias para fornecer a sociedade civil informações sobre a cidade e para relatar sobre as atividades do Observatório aos seus grupos de sócios;
- Produzir um informe bienal sobre o Estado da Cidade, que inclua análises comparativos de indicadores e uma apresentação de melhores práticas.

Uma diretriz que deve ser adotada para o desempenho das funções do Observatório Habitacional é a de utilizar os indicadores urbanos que estão sendo aplicados pela UN–Habitat para verificar o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio. O conjunto de indicadores urbanos está atualmente construído sobre os eixos de análises dos Objetivos do desenvolvimento do Milênio e da Agenda Habitat. Para o monitoramento da Metas 11 e da Agenda Habitat cinco dimensões fundamentais foram definidas: acesso a água potável acesso ao saneamento básico, segurança na posse, durabilidade da habitação, área suficiente para viver.

Com base nas diretrizes acima destacadas para a formação de um Observatório Urbano Local podemos apontar alguns objetivos para o Observatório Habitacional do Município de São Paulo:

- Proporcionar informação e análises a todos os atores para que participem com igualdade de condições com o propósito de uma participação mais eficaz na formulação de política urbana e habitacional, e sua implementação;
- Contribuir para a capacitação dos diversos segmentos sociais em relação a gestão e utilização da informação urbana para as políticas setoriais, a partir de um foco em indicadores e de replicação de boas práticas e boas políticas;
- Construir e analisar indicadores sobre condições de moradia adequada;

- Fornecer informações, conhecimentos e experiências para o observatório urbano do município de São Paulo;
- Fornecer subsídios sobre a situação da moradia no município de São Paulo, para os espaços de interlocução dos gestores da política habitacional e as organizações da sociedade civil;
- Produzir informações sobre os temas e problemas de moradia da cidade de São Paulo.

3. A aplicação das normas de proteção do direito humano à moradia adequada (normas internacionais e nacionais)

O Observatório Habitacional deve ser compreendido como um organismo que integra o sistema do Observatório Urbano do Município de São Paulo e a rede global de observatórios urbanos das Nações Unidas. O propósito do Observatório Urbano do Município de São Paulo com base nos critérios para o seu reconhecimento pela UN – Habitat é de ajudar a implementar a Agenda Habitat no âmbito local. A Agenda Habitat contém um conjunto de medidas voltadas a proteção e promoção do direito a moradia adequada com base nas normas internacionais de direitos humanos do Sistema Global de Proteção de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O Brasil tem a responsabilidade de adotar medidas no campo legislativo, administrativo e da justiça para assegurar o pleno respeito ao direito à moradia por ser signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos que estabelecem normas de proteção sobre este direito. O Direito à Moradia no direito brasileiro também é reconhecido como um direito fundamental nos termos do artigo 6º da Constituição Brasileira.

Como o Observatório Urbano do Município de São Paulo tem o propósito de avaliar e monitorar o cumprimento da Agenda Habitat, o Observatório Habitacional é o organismo mais adequado para o monitoramento do cumprimento das obrigações e compromissos do Estado Brasileiro em promover ações e medidas voltadas a proteção e a promoção do direito à moradia dos habitantes do Município de São Paulo. O Observatório Habitacional na sua função de avaliar a situação da moradia e as políticas urbana e habitacional deve considerar as normas internacionais e nacionais de proteção do direito à moradia como preceitos norteadores do monitoramento

O direito à moradia no direito internacional dos direitos humanos tem como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos o direito à moradia tem sua origem no artigo XXV, que dispõe sobre o direito a um padrão de vida adequado da seguinte forma:

1. ***Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação***, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A partir da Declaração Universal, a compreensão do direito à moradia e as formas de sua proteção internacional são decorrentes de um conjunto de normas previstas nos instrumentos internacionais de direitos humanos, em especial nos seguintes instrumentos: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

O artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, do qual gera, para os Estados partes signatários, a obrigação legal de promover e proteger esse direito². O artigo 11 estabelece o seguinte:

2. *Os Estados partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas*, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada.

Com base neste pacto as Nações Unidas tem uma resolução que é o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 12 de dezembro de 1991, que trata dos componentes do direito à moradia que devem ser parâmetros fundamentais para o Observatório Habitacional do Município de São Paulo avaliar o grau de proteção e promoção do direito à moradia dos seus habitantes. Os componentes do direito à moradia são os seguintes:

(a) Segurança jurídica da posse

A posse pode se dar de variadas formas, com o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e os assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças. Conseqüentemente, os Estados partes devem adotar imediatamente medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína a pessoas e grupos afetados;

(b) Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infra-estrutura

Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter o acesso permanente aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para a cozinha, serviço de aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento do alimento, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência;

(c) Gastos suportáveis

Os custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia devem estar em tal nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas

² O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos por meio do Decreto 592 de 6 de julho de 1992, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio do decreto 591 de 6 de julho de 1992. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi ratificado por 145 países até fevereiro de 2002 (fonte: Housing Rights Legislation – UN – Habitat, OHCHR, Nairobi, 2002).

não sejam ameaçadas nem comprometidas. Os Estados partes deveriam adotar medidas para garantir que uma porcentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional ao nível de renda. Além disto, os Estados partes deveriam criar subsídios de moradia para os incapazes de obtê-la, assim como formas e níveis diferentes de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades da moradia.

(d) Habitabilidade

A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê incentiva os Estados partes a aplicar amplamente os **Princípios da Higiene da Moradia** preparados pela OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que, com mais frequência, associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são associadas, invariavelmente, às taxas mais elevadas de doenças e mortalidade;

(e) Acessibilidade

A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos em condições de desvantagem devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia. Devendo ser assegurado certo grau de prioridade aos grupos desfavorecidos, como as pessoas idosas, as crianças, os deficientes físicos, os portadores de doenças terminais, os HIV-positivos, as pessoas com problemas médicos persistentes, os doentes mentais, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em áreas de risco, entre outros;

(f) Localização

A moradia adequada deve encontrar-se em um lugar que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros serviços públicos essenciais. Isto porque é praticamente certo que, nas cidades grandes e nas áreas rurais;

(g) Adequação cultural

A expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apóiam. As atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia devem assegurar que suas dimensões culturais não sejam sacrificadas e que se assegurem os serviços tecnológicos modernos, entre outros.

Outra resolução fundamental do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que deve ser objeto de monitoramento pelo Observatório Habitacional é o Comentário Geral nº 7 de 16 de maio de 1997, que contém normas voltadas à proteção do direito à moradia, ao considerar a prática de despejos forçados como uma nítida violação dos direitos humanos. Abre um novo precedente ao declarar que “*despejos não devem resultar indivíduos desabrigados ou vulneráveis a violações de direitos humanos*”. O Comentário Geral incumbiu os governos de garantir alternativa de moradia àqueles que sofreram despejo – sejam ilegais ou de acordo com a lei. Isto deve ser interpretado junto a outra provisão do Comentário, que diz que “*todo indivíduo tem direito à adequada compensação por qualquer dano, tanto material quanto moral, pelo qual*

foi afetado”. A regra adiciona que “remédios 7 legais devem ser providos àqueles que são sujeitos aos despejos”.

Mesmo que o Governo siga as provisões do Comentário, ninguém poderá ser transformado em desabrigado ou ter seus direitos humanos violados enquanto ocorre o despejo.³

Com relação a Agenda Habitat a compreensão de moradia adequada estabelecida no parágrafo 43 , deve ser adotada como parâmetro para as avaliações e análises do Observatório Habitacional . De acordo com a Agenda Habitat, Habitação Adequada significa:

1. Adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação;
2. Adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
3. Que esses componentes tenham um custo acessível para todos.

O parágrafo 44 estabelece algumas medidas e ações que podem ser objeto de monitoramento do Observatório Habitacional Como medidas para assegurar estão previstas (não excluindo outras):

- Prover adequada proteção legal e remédios efetivos contra qualquer forma de discriminação referente à moradia, tais como raça, cor, sexo, língua, religião, política, origem social e nacional;
- Prover legal garantia de posse e acesso igual à terra para todos, incluindo as mulheres e aqueles que vivem na pobreza, e prover a efetiva proteção das pessoas contra os despejos forçados;
- Adotar políticas que constituam moradias habitáveis, confortáveis e acessíveis, inclusive para aqueles que não são capazes de assegurar adequada moradia através de seus próprios meios mediante:

A função primordial do Observatório Habitacional de avaliar como esta sendo respeitado o direito a moradia na cidade de São Paulo tem como fundamento o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental. A norma constitucional de destaque é o artigo 6º que, ao definir os direitos sociais, inclui, entre eles, o direito à moradia, resultante da emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. De acordo com o artigo 6º, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A exigência constitucional de proteção do direito à moradia também é verificada pelas obrigações, que são atribuídas aos entes de nossa Federação, de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Considerando que os direitos humano são interdependentes e interligados o Observatório

³ Comentário Geral N° 7 sobre o Direito à moradia adequada: despejo forçado do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E/C. 12/1997/4), 16 de maio de 1997:

Em seu comentário geral N°4 (1991), o Comitê observou que todas as pessoas devem gozar de um certo grau de segurança da posse que garanta a proteção legal contra o despejo forçado, esbulho e outras ameaças. Conclui-se que os despejos forçados são, *prima facie*, incompatíveis com as exigências do Pacto.

Indicadores de Proteção do Direito à Moradia na Cidade de São Paulo.

Habitacional pode conter um conjunto de indicadores para verificar as medidas necessárias para os habitantes da cidade terem o seu direito a moradia protegido.

O primeiro deve ser considerado para identificar alguma forma de violação ao direito à moradia é se o direito à vida está sendo devidamente respeitado. Nas cidades brasileiras existem alguns indicadores que podem ser utilizados para mensurar o grau de respeito ao direito à vida e ao direito à moradia tais como:

- A existência, ou não, de pessoas vivendo em áreas consideradas de risco à saúde ou à vida, como locais sujeitos a desmoronamentos, enchentes, situados próximos à fiação de alta tensão, imóveis com condições precárias de salubridade e de higiene, como os cortiços, imóveis sujeitos a risco de incêndios e de desmoronamento;
- A convivência pacífica e segura nas vilas e bairros, ou a existência de conflitos armados, de dominação de territórios por grupos do crime organizado;
- A existência de decisões judiciais sobre conflitos coletivos de moradia ou posse da terra que resultem, no seu cumprimento, em violência física e moral, em grau abusivo como perda de vidas, lesões físicas permanentes, perdas de bens e de valores pessoais;
- A garantia da integridade física das pessoas afetadas nas ações de remoção, de realocação e de despejos forçados, em virtude de projetos de desenvolvimento ou de urbanização.

Ao tratar da relação do direito à moradia adequada como o direito à vida, devem ser considerados indicadores o respeito ao direito à saúde, que implica, por sua vez, a sua relação com o direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente saudável. Neste caso, como indicador, podemos considerar a existência, ou não, do fornecimento de água potável, do serviço de coleta e do tratamento do esgoto como, por exemplo, a canalização de córregos nas favelas.

A prestação do serviço de coleta de lixo, bem como atividades educacionais sobre ações preventivas de combate a doenças, especialmente às que atingem crianças e idosos, são indicadores do grau de respeito ou de violação do direito à vida e à saúde, que implicam também a violação do direito a uma moradia adequada.

O direito à liberdade de ir e vir tem como indicadores a existência, ou não, de vias de acesso ao local de moradia, de iluminação pública e de transporte coletivo adequado.

O direito de inviolabilidade do domicílio, pode ter como indicadores: a existência, ou não, da prática de invasão de domicílio com violência pelos agentes de segurança pública nas periferias e favelas, o cumprimento de decisões judiciais de despejo e remoção pelos agentes do Poder Judiciário no período da noite. Outro indicador é o da pessoa receber ou não, em seu domicílio, sua correspondência particular.

Sobre o direito de informação (inciso XXXIII do artigo 5º), o recebimento, ou não, de informações dos órgãos públicos sobre os programas e projetos habitacionais de interesse social que estão sendo elaborados ou executados, bem como sobre a forma de aplicação dos recursos disponíveis para o setor habitacional é o indicador para verificar o seu cumprimento.

Com relação ao direito do consumidor, um dos indicadores é o cumprimento dos contratos celebrados pelo Poder Público com as pessoas beneficiadas pelos programas e projetos de habitação de interesse social; neles estão previstos a entrega das unidades habitacionais, dentro do prazo, as condições adequadas de habitabilidade da moradia, a entrega do título de propriedade ou de concessão de uso especial para fins de moradia ou da concessão de direito real de uso.

Outro indicador importante refere-se à possibilidade de os contratos de financiamento feitos pelos agentes do sistema financeiro habitacional não conterem cláusulas abusivas sobre os valores do financiamento, como por exemplo, a adoção de índices de correção e reajustes do valor da prestação e da amortização ilegais.

Um outro indicador relevante é a aplicação de remédios legais e procedimentos que possibilitem o direito de defesa e o devido processo legal para as pessoas, grupos sociais, movimentos e organizações populares poderem atuar no campo da proteção e efetivação do direito à moradia.

Exemplo significativo como indicador positivo é a aceitação do usucapião urbano pelo Poder Judiciário no Município de São Paulo como forma de efetivar o direito à moradia coletiva das populações de baixa renda, que vivem nos assentamentos urbanos informais.

A garantia do acesso à Justiça aos grupos sociais vulneráveis, por meio da prestação do serviço de assistência jurídica integral e gratuita, pelo Estado, às pessoas necessitadas que demonstrem a insuficiência de recursos, tem como indicador a prestação, ou não, deste serviço ou a qualidade e tipo de serviço que é prestado para tal população (inciso LXXIV do artigo 5º). A prestação deste serviço de forma eficiente no Município de São Paulo eficiente é um indicador fundamental para verificar se as pessoas dos grupos vulneráveis têm, ou não, os serviços de assistência jurídica gratuita para defender ou buscar a satisfação do direito à moradia.

4. A interface entre o observatório urbano e o Observatório Habitacional

De acordo com o projeto de implantação do Observatório Urbano do Município de São Paulo da Prefeitura do Município de São Paulo e da UM – Habitat, o Observatório Urbano constitui o núcleo articulador de uma rede descentralizada e autônoma de informações sociais e ambientais no âmbito do município de São Paulo e de forma complementar, do seu entorno metropolitano, para o monitoramento das políticas públicas municipais e o debate, entre os atores sociais, sobre os resultados e as prioridades da agenda urbana.

Com base nesta concepção do Observatório Urbano, fica claro que será necessário evitar sobreposições e conflitos com relação as atribuições deste Observatório e do Observatório Habitacional sobre o monitoramento da política urbana e habitacional do Município. O caminho para superar conflitos de competência é de atribuir ao Observatório Habitacional o papel de exercer a avaliação e o monitoramento da política habitacional tendo como marco referencial os critérios e os indicadores e os instrumentos definidos de forma conjunta com o Observatório Urbano para monitorar e avaliar a política urbana.

O Observatório Urbano deverá constituir indicadores para monitorar a implementação do Estatuto da Cidade, que por sua vez introduz um novo direito que é o direito à cidade. O Estatuto da Cidade por meio do inciso I do artigo 2º, no âmbito das diretrizes gerais da política urbana instituiu o direito à cidade com a seguinte compreensão: direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O direito a moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis em razão dos direitos a serem respeitados disporem dos mesmos elementos: como o acesso à terra urbana, moradia adequada, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos. O Direito à moradia coletivo de comunidades de preservar sua identidade e memória histórica e cultural, de manter seus usos e costumes sobre os modos de viver e de morar, também integra o núcleo formador do direito a cidades sustentáveis. Como núcleo central do direito a

idades sustentáveis, também deve ser considerado o direito à moradia coletivo dos grupos vulneráveis, de serem adotados nos projetos de urbanização dos assentamentos informais, com as favelas, os padrões de uso, ocupação do solo e de edificação decorrentes dos usos e costumes da comunidade.

Um tema obrigatório do Observatório Urbano é verificar se a propriedade urbana no Município de São Paulo está atendendo à sua função social. O monitoramento deverá ser feito com base na política urbana prevista no Plano Diretor do Município de São Paulo.

Cabe ao Observatório Habitacional definir os critérios e indicadores para um monitoramento integrado com o Observatório Urbano sobre a política urbana e habitacional tendo como marcos referenciais a proteção do direito a cidade e do direito à moradia.

5. Critérios para avaliação da política urbana e habitacional

5.1 Utilização dos marcos legais e institucionais

Para a avaliação da política urbana e habitacional na cidade de São Paulo é preciso aplicar os marcos legais e institucionais destas políticas do Município de São Paulo, como também do âmbito da União e do Estado de São Paulo.

Com relação aos marcos legais e institucionais nacionais cabe destacar as normas de proteção do direito à moradia previstas na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade que é a lei nacional que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, e as ações do Governo Federal no âmbito do Ministério da Cidade referentes as políticas e programas habitacionais e urbanos que estão sendo desenvolvidas na cidade de São Paulo.

Com relação aos marcos legais e institucionais estadual que devem objeto de avaliação do Observatório Habitacional como estão sendo aplicadas pela Secretaria Estadual de Habitação e pela Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano a política e os programas estaduais de habitação instituídos por leis estaduais na cidade de São Paulo.

Quanto aos marcos legais e institucionais do Município de São Paulo devem ser objeto de avaliação de que forma a política urbana e habitacional previstas na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor Municipal estão sendo aplicadas ou não pelos órgãos municipais Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB, para modificar por exemplo as condições de moradia da população que vive nas favelas da cidade.

5.2 Marcos legais e institucionais da união

O **direito à moradia como direito fundamental**, está previsto no artigo 6º da Constituição Brasileira De acordo com o artigo 6º, são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. De acordo com o parágrafo 1º§ do artigo 5º§ da Constituição, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isso significa que deverão ser adotadas condutas que concretizem o direito à moradia, de modo que as pessoas tenham uma vida digna ao passar a viver em condições adequadas de habitação. A utilização das garantias constitucionais e instrumentos legais para a adoção nas áreas urbanas de políticas urbanas e habitacionais que permitam o acesso à terra e à moradia adequada a grupos vulneráveis, a urbanização e regularização fundiária das favelas, a melhoria das condições habitacionais dos cortiços, a oferta de habitações para a população moradora de áreas de risco de vida e/ou saúde, resultam na eficácia jurídica do direito à moradia.

Para eficácia da proteção ao Direito a Moradia devem ser observados os seguintes preceitos constitucionais: a cidadania e a dignidade como fundamentos do Estado Brasileiro (artigo 1º, II e III); o princípio da participação popular (parágrafo único do art. 1º, art.14); princípio da igualdade (art. 5º); o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV); o princípio da defesa da paz (preâmbulo e art. 4º); os objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como de promover a o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I, III, IV).

O direito de informação previsto como um direito fundamental previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Brasileira confere o respaldo constitucional para o Município de São Paulo constituir um Observatório Habitacional para monitorar o cumprimento do direito à moradia. O recebimento, ou não, de informações dos órgãos públicos sobre os programas e projetos habitacionais de interesse social que estão sendo elaborados ou executados, bem como sobre a forma de aplicação dos recursos disponíveis para o setor habitacional é o indicador para verificar o seu cumprimento.

Com relação à política urbana e habitacional, nos termos do artigo 23, inciso IX, a União, Estados e Municípios devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.⁴ Essa norma obriga as entidades federativas a implementarem uma política habitacional voltada aos grupos sociais marginalizados e excluídos do mercado habitacional, mediante a realização de programas de habitação de interesse social como, por exemplo, o de urbanização e regularização fundiária de loteamentos populares, favelas e demais assentamentos informais ocupados por estes grupos sociais.

A União, com relação aos direitos das populações indígenas, tem o dever de legislar sobre as formas de proteção e de reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente estas populações ocupam, (artigo 231 da Constituição Brasileira), tendo a tarefa de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Com relação aos direitos das populações negras afro-descendentes sobre as terras que ocupam tradicionalmente, a União tem o dever de estabelecer as normas para se promovida a titulação de reconhecimento de propriedade para as populações remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras (artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias).

Sobre as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, Constituição Federal), a União tem a responsabilidade de estabelecer as diretrizes gerais para a atuação das autoridades, órgãos e instituições da esfera federal, bem como da esfera estadual e municipal. À União cabe também instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária do país.

Com relação ao planejamento do território é responsabilidade da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art 21, IX). Em especial deve disciplinar a forma de uso das terras públicas da União tais como os terrenos de marinha, as terras das fronteiras do país, as vias federais, as ilhas fluviais, as ilhas oceânicas, as praias, e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

4 No âmbito da repartição de competências entre a União, Estados e Municípios, a competência comum confere às entidades federativas a função de promover políticas e ações no mesmo patamar de igualdade, sem que o exercício dessa competência por parte de uma dessas entidades venha a excluir a competência de outra, podendo ser exercida cumulativamente.

Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001

Quanto as normas gerais de política de desenvolvimento urbano, estas normas foram estabelecidas através do Estatuto da Cidade que é a lei nacional que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição brasileira (Art. 182 e 183) e define as diretrizes, os objetivos e os instrumentos da política urbana nacional. O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade dá respaldo constitucional a uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Sua função é garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, o que significa o estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (art. 1º). A Cidade e propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas têm de atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades. Para isso, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos municípios uma série de instrumentos que podem intervir no mercado de terras e nos mecanismos de produção da exclusão.

A nova lei apresenta quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas.

O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades:

- *Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade:* plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado), zonas especiais de interesse social;
- *Instrumentos de regularização fundiária:*⁵ usucapião urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso;
- *Instrumentos de gestão democrática da cidade:* conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança, audiências públicas, referendo popular e plebiscito, entre outros.

Com relação aos instrumentos de regularização fundiária cabe ressaltar a Medida Provisória nº 2220/2001 que regulamenta a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que reconhece o direito a moradia para as pessoas de baixa renda que estiverem na posse de área pública com

5 No caso de regularização de assentamentos humanos em áreas urbanas de preservação ambiental ocupadas, as normas ambientais não podem ser consideradas como impeditivas a essa regularização, pois contraria o dispositivo constitucional de proteção do direito à moradia.

metragem máxima de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), pelo prazo de cinco anos, sem oposição do Poder Público e que não sejam proprietários de um imóvel público ou privado.

Lei do Parcelamento do solo urbano – lei nº 6.766 de 1979 (com as alterações trazidas pela Lei 9.785 de 1999)

Esta lei dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelecendo as condições mínimas para o terreno os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como: sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas; bem como as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público; e tipifica os crimes urbanísticos.

O grande benefício trazido por esta Lei foi reconhecer a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios (arts. 40/41). E, ainda, trouxe a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda (art. 4º, II, *in fine*). Esta lei possibilita a legalização das moradias dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público, e que são destinadas à população de baixa renda, mediante o instrumento da cessão de posse e do registro público desta posse (além da lei 6.766/79, também foram alteradas a lei de registros públicos e a lei sobre desapropriações de interesse público).

A nova lei, por meio do artigo 3º, acrescenta o § 6º no artigo 2º, institui as Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) como instrumento de regularização fundiária. A delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social em áreas com grande concentração de loteamentos irregulares, ou com loteamentos populares com elevada densidade populacional, caracteriza uma zona urbana de urbanização específica, possibilitando o estabelecimento de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificação específicas, no plano de urbanização, para fins de regularização de loteamentos irregulares.

Outra medida importante é o reconhecimento das regularizações de parcelamento e de assentamentos como de interesse público. Os conjuntos habitacionais executados pelo Poder Público que apresentem irregularidades com relação ao parcelamento, uso e ocupação do solo são considerados passíveis de regularização fundiária, tanto no aspecto urbanístico, como no aspecto jurídico; englobando a regularização do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis. De maneira alguma, esta norma isenta o Poder público de implantar a infra-estrutura e os equipamentos urbanos no conjunto habitacional.

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHI – Lei Federal nº 11.124/05

A Lei 11.124/05 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor. Esta lei é fruto da iniciativa popular de projeto de lei sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular (PL 2790/92) apresentada em 1991 no Congresso Nacional por um conjunto de organizações e movimentos populares ligados a reforma urbana.

A lei trata dos objetivos, princípios e diretrizes da política habitacional de interesse social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como estabelece as competências do Ministério das Cidades, unidade coordenadora do SNHIS e da Caixa Econômica Federal agente operadora do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Quanto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a lei define seus objetivos e fontes, institui seu Conselho Gestor, e a forma de aplicação dos recursos do fundo.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, é composto pelo: Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades; conselhos no âmbito dos Estados, Distrito

Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins à habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Os recursos que compõe o Sistema são o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

O Conselho Gestor do FNHIS é o órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. A presidência do conselho será exercida pelo Ministério das Cidades. Os demais membros do Conselho serão definidos de acordo com regulamentação dentre os membros do Conselho Nacional das Cidades. O Ministério das Cidades é responsável proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências. Ao Conselho Gestor do FNHIS competem questões relativas exclusivamente à aplicação de recursos do FNHIS como a definição de diretrizes e critérios como deliberar sobre as contas do FNHIS.

A aplicação dos recursos do FNHIS se dará de forma descentralizada por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios que deverão necessariamente para receber repasse de verbas do FNHIS, terão que cumprir uma série de requisitos entre eles o da criação de um conselho e um fundo de habitação, além da necessidade de apresentação de um plano de habitação.

Entre as competências do Ministério das Cidades destaca-se a elaboração e definição do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação. Importante mencionar a intenção do legislador que novamente a importância dada a articulação com os planos de habitação estabelecidos pelos demais entes federativos.

Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS.

Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS. Bem como promover audiências públicas e conferências, representativas

dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Lei de Locação de Imóveis Urbanos – Lei Federal nº 8245, de 18 de Outubro de 1991

Esta lei dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Esta lei estabelece normas especiais para a proteção dos direitos à moradia dos moradores de habitações coletivas de aluguel no qual se enquadram os cortiços que existem em grande quantidade na cidade de São Paulo e se caracterizam como forma de histórica de habitação popular. Uma das normas assegura que a existência fática da locação numa habitação coletiva multifamiliar resulta a aplicação das normas da lei de locação, em especial sobre os direitos dos locatários.

A lei de locação estabelece um tratamento especial para garantir que as habitações coletivas tenham condições habitacionais adequadas. O caput do artigo 24 dispõe o seguinte: “nos imóveis utilizados como habitação coletiva multifamiliar, os locatários ou sublocatários poderão depositar judicialmente o aluguel e os encargos se a construção for considerada em condições precárias pelo Poder Público”.

Para esta proteção ser garantida é fundamental a presença do Governo Municipal fazendo a fiscalização das condições habitacionais destes imóveis. Pela lei de locação é necessária uma declaração do Governo Municipal declarando que o imóvel é uma habitação coletiva inadequada, que gera o direito dos moradores e do próprio Governo Municipal exigir do proprietário medidas para tornar adequada as condições habitacionais do imóvel. No Município de São Paulo existe uma lei municipal (Lei Municipal nº 10.928/91 – Lei Moura) que define as formas de atuação da Administração Municipal para assegurar condições adequadas aos cortiços.

Lei de Terras da União – Lei Federal nº 9.636/98

Esta lei dispõe sobre as normas para fins de administração, alienação, uso e regularização das terras da União ocupadas sob a responsabilidade da Secretaria de Patrimônio da União vinculada ao Ministério da Fazenda. Esta lei define os instrumentos e os procedimentos para a identificação, demarcação, registro e regularização das terras da União ocupadas. A União tem autorização para celebrar convênios com os Estados e Municípios onde estão situadas as suas terras para fins de promover a regularização e a titulação das terras para a população que ocupa estas áreas.

5.3 Marcos Legais e Institucionais do Estado de São Paulo

Com base na competência concorrente de legislar sobre direito urbanístico com a União, o Estado pode adotar normas próprias para atuar com as questões urbanas regionais como política de desenvolvimento urbano, fundiária, habitacional, saneamento ambiental, transporte urbano, meio ambiente, e formas de proteção do direito à moradia. O Estado tem como função primordial em matéria de planejamento e política urbana instituir e organizar as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (§ 3º do artigo 25).

O Estado deve promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 23, inciso IX). O Estado de São Paulo por exemplo constituiu um sistema estadual de política habitacional formado por um conjunto de legislações sobre habitação e por organismos próprios que atuam para a implementação do direito à moradia. O Estado possui uma Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

Como exemplo podemos citar as legislações existentes no Estado de São Paulo que dispõe sobre política habitacional: a lei nº 6.756, de 14 de março de 1990 – dispõe sobre o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano; a lei nº 9.142 de 9 de março de 1995 – dispõe sobre o financiamento e o desenvolvimento de programas habitacionais sociais destinados à população de baixa renda; e a lei nº 10.365/99 – dispõe sobre Programa de Locação Social e lei nº 10.535/2000 – dispõe sobre Programa de Crédito para Compra de Terra.

Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano – Lei nº 6.756 de 14 de março de 1990.

O Estado de São Paulo contém um Fundo que tem como finalidade financiar e investir em projetos de assentamento humano destinados à geração de condições de vida adequadas à população de diferentes níveis de renda, viabilizando o acesso à habitação e serviços urbanos (artigo 2º).

O Fundo é dirigido por um conselho de Orientação, composto por 7 (sete) membros, que é presidido pelo Secretário de Habitação e desenvolvimento Urbano, e composto por um representante da Secretaria da Fazenda, um representante da CDHU, um representante da Caixa Econômica do Estado de São Paulo e três representantes investidores (artigo 3º).

Compete a CDHU como órgão da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, as atividades técnicas do Fundo, bem como a análise e a fiscalização relativa aos aspectos técnicos dos projetos (artigo 4º). A gestão financeira do Fundo é atribuída à Caixa Econômica do Estado de São Paulo, que é responsável pela análise e controle financeiro das atividades do Fundo e pela liberação de recursos (artigo 5º).

O Fundo tem como receitas as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas, contribuições e doações de organismos internacionais, recursos financeiros, obtidos mediante a colocação de quotas ou certificados de participação, sendo obrigatório que os recursos financeiros oriundos do orçamento fiscal da União para execução de projetos de assentamento humanos no Estado sejam repassados para o Fundo.

Recursos Estaduais para Programas Habitacionais – Leis Estaduais do ICMS

A legislação estadual que dispõe sobre o ICMS – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, contém normas que possibilitam a destinação de recursos oriundos da receita deste imposto para programas habitacionais.

A obrigatoriedade dos recursos serem destinados ao financiamento de programas habitacionais de interesse da população do Estado esta prevista no artigo 5º da lei. A competência para usar os recursos do ICM é atribuída a CDHU de acordo com o parágrafo único deste artigo ao dispor que os programas habitacionais serão desenvolvidos e executados por esta Companhia.

Os recursos devem ser utilizados no desenvolvimento de programas habitacionais destinados a população de baixa renda. De acordo com o artigo 7º os programas habitacionais serão destinados a famílias de baixa renda, priorizando as que possuem renda familiar até o limite de 5 (cinco) salários mínimos, cujas prestações não poderão ultrapassar 20 % (vinte por cento) da renda.

Programas Habitacionais Sociais Destinados à População de Baixa Renda.– Lei nº 9.142 de 9 de março de 1995

Esta lei estadual institui os programas habitacionais sociais que devem ser desenvolvidos pelo Estado, como por exemplo a intervenção em cortiços e em habitações coletivas de aluguel, e

a reforma e recuperação de unidades habitacionais. Para a implantação destes programas habitacionais para a população de baixa renda o Estado de São Paulo deve utilizar de forma exclusiva os recursos existentes do Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano e os recursos que serão destinados especialmente para os programas habitacionais sociais como por exemplo a lei orçamentária anual do Estado de São Paulo.

Pela lei parte desses recursos serão destinados às Associações Comunitárias de Construção por Mutirão ou as Cooperativas Habitacionais sem fins lucrativos, para o desenvolvimento dos programas habitacionais. De acordo com o artigo 3º, os programas habitacionais poderão ser desenvolvidos pelas Associações Comunitárias e Cooperativas Habitacionais, sobre área de propriedade do Estado, do Município ou própria. O financiamento para os programas habitacionais, deve ser feito através de convênio a ser celebrado entre a CDHU e as Associações Comunitárias ou Cooperativas Habitacionais nos termos do artigo 5º. No estabelecimento destes convênios cabe às Associações Comunitárias ou cooperativas Habitacionais a gestão dos recursos, com a devida prestação de contas, a execução da obra, através de mutirão, bem como a contratação de assessoria técnica competente para a elaboração de projetos e fiscalização da obra e para a CDHU compete promover a fiscalização sobre a aplicação dos recursos geridos pelas associações Comunitária ou Cooperativas Habitacionais, bem como a medição da obra.(artigos 6º e 7º).

Lei de Proteção aos Mananciais – Lei Estadual 9866/1997

A lei estadual 9866/97 determina as ações a serem executadas pelo Poder público, sociedade civil e iniciativa privada para proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. A lei contém um conjunto de normas voltadas a regularizar loteamentos situados nas áreas de mananciais. O artigo 1º, parágrafo 1º, estabelece como objetivo da lei compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico e integrar programas habitacionais à preservação do meio ambiente.

Programa de Locação Social – Lei n° 10.365/99

A legislação estadual que dispõe sobre locação social autoriza o Estado de São Paulo a implantar através dos órgãos e entidades da Administração Estadual, o programa de locação social destinado a prover moradias para famílias de baixa renda mediante: Locação de imóveis de particulares; desapropriações efetivadas pelo Poder Público sempre que a situação de emergência o exigir; Permissão de uso aos beneficiários do Programa de Locação Social, quando se tratar de imóvel de órgãos ou entidades da Administração Estadual, por prazo determinado.

Pelo artigo 4º a preferência para o atendimento da população de baixa renda deve ser feita com base nos seguintes critérios: Habitar em condições sub-humanas, em área de risco iminente ou ter sido sua habitação atingida por alguma espécie de catástrofe; os filhos estarem matriculados em escolas ou cursos educacionais regulares; ser mulher ou idoso, arrimo de família; ser idoso em estado de abandono.

Programa de Crédito para Compra de Terra – Lei n° 10.535/2000

Através desta lei ficou criado o programa de crédito para compra de terra para a construção de habitação popular de interesse social. Esta lei através do parágrafo único do artigo 1º, permite o repasse de recursos do programa para as associações comunitárias ou cooperativas habitacionais sem fins lucrativos. De acordo com este dispositivo: *os recursos serão repassados para as associações comunitárias ou cooperativas habitacionais sem fins lucrativos, para a compra de imóveis para a edificação de habitação popular de interesse social.*

O programa de crédito para compra de térrea tem como recursos de acordo com o artigo 2º, as dotações orçamentária que lhe forem atribuídas, os recursos do Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano, criado pela Lei nº 6.756/90, e as operações de crédito contratadas para financiar a construção de moradias para a população de baixa renda.

5.4 Marcos legais e institucionais do Município de São Paulo

O Município é o principal ente federativo responsável por promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade através do Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse.

Para desenvolver a política habitacional local, o Município deve instituir o plano diretor como o instrumento básico desta política, de modo que sejam estabelecidos as diretrizes e os instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, formas de cooperação entre o setor público e privado e deve também disciplinar os critérios para o uso social da propriedade urbana. O Município também pode adotar como instrumentos, leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitabilidade, operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social e a concessão de direito real uso para fins de regularização fundiária.

Lei Orgânica do Município de São Paulo de 4 de abril de 1990

O Observatório Habitacional ao produzir avaliações sobre a política habitacional tem que avaliar de que forma o Município esta cumprindo com as seguintes obrigações que lhe foram atribuídas pela Lei Orgânica do Município:

- Existência de política habitacional implementada de forma integrada com à política de desenvolvimento urbano;
- Promover programas de moradias populares que contenham condições habitacionais e de infra-estrutura como nível compatível com a dignidade da pessoa humana;
- Ter linhas de financiamento e destinar recursos a fundo perdido para habitação popular;
- Formar estoques de terra para viabilizar programas habitacionais;
- Previsão no Plano Plurianual, na lei de diretrizes orçamentário e do orçamento anual de recursos públicos para serem distribuídos de forma prioritária para atendimento das necessidades sociais, mediante a destinação de verbas especiais para programas de habitação para a população de baixa renda;
- Existência de programas de construção de moradias populares pelo sistema de auto gestão produzidos pelos próprios beneficiários através de associações ou cooperativas habitacionais;
- Existência de participação popular das comunidades organizadas através de suas entidades representativas;
- Ter ações dirigidas as Habitações Coletivas Multifamiliares, objetivando dotá-las de condições adequadas de segurança e salubridade;
- Destinar bens públicos municipais dominiais não utilizados de forma prioritária para assentamentos da população de baixa renda.

Plano Diretor do Município de São Paulo – Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002

Uma das funções que deve ser atribuída ao Observatório Habitacional, bem como ao Observatório Urbano é o de avaliar a forma como o Município está aplicando o Plano Diretor do Município de São Paulo, bem como produzir subsídios para a sua implementação no que diz respeito à política habitacional.

O Plano Diretor Municipal contém os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas da política habitacional que deverão ser realizadas pelo Município. Entre os objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor se destacam:

- assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no artigo 6º da Constituição da República;
- garantir o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada e do patrimônio construído, visando a uma maior racionalidade urbana, econômica e paisagística, e evitando deseconomias para o Município;
- garantir a diversidade dos programas e dos agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda;
- promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura, utilizando, quando necessário, os instrumentos previstos na lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;
- propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

Entre as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, além daquelas que tratam da produção de unidades habitacionais nas áreas infra-estruturadas da cidade e a regularização física e fundiária de assentamentos já consolidados devemos destacar:

- o desenvolvimento de projetos habitacionais que considerem as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas;
- o estímulo à participação e ao controle social na definição das políticas e prioridades da produção habitacional;
- a consolidação do Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação do setor como as Conferências Municipais de Habitação e o Orçamento Participativo;
- a promoção de serviços de assessoria técnica, jurídica, ambiental, social e urbanística gratuita a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de habitação de interesse social, no sentido de promover a inclusão social desta população;
- a garantia de informação atualizada sobre a situação habitacional do Município, especialmente em relação ao déficit e às necessidades habitacionais.

Com relação à criação de um observatório da habitação no Município de São Paulo vale apontar para a diretriz que estabelece a necessidade de se garantir informação atualizada sobre a situação habitacional do Município, especialmente em relação ao déficit e às necessidades habitacionais.

O Observatório Habitacional pode ser o organismo que viabilize a ação estratégica prevista para a habitação no Plano Diretor Municipal de realizar o diagnóstico das condições de

moradia no Município identificando seus diferentes aspectos, de forma a quantificar e qualificar no mínimo os problemas relativos às moradias em situação de risco, loteamentos irregulares, favelas, sem-teto, cortiços, co-habitações e casas de cômodos, áreas que apresentam ocorrências de epidemias, áreas com alto índice de homicídios, áreas com solo contaminado, áreas de interesse para preservação ambiental ocupadas por moradia em bairros com carência de infraestrutura, serviços e equipamentos.

Uma das ações estratégicas é do Município de São Paulo atuar em conjunto com o Estado, a União e a Caixa Econômica Federal para a criação de um banco de dados de uso compartilhado com informações sobre a demanda e oferta de moradias, programas de financiamento, custos de produção e projetos. O Observatório Habitacional pode ter como atribuição a realização de avaliações, publicações com linguagem simplificada para a sociedade sobre as informações existentes no Banco de Dados organizado pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

O Observatório Habitacional com base nas ações estratégicas previstas no Plano Diretor pode desempenhar as seguintes ações visando subsidiar a atuação e a capacitação dos Conselheiros dos Conselho Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Política Urbana e demais Conselhos relacionados com a política urbana e habitacional, dos gestores públicos da política urbana e habitacional, das organizações da sociedade civil, das instituições acadêmicas, das entidades empresariais, das associações e sindicatos de profissionais e dos movimentos sociais e das organizações e instituições dos meios de comunicação.

- Elaborar subsídios para a formulação e implementação do Plano Municipal de Habitação;
- Elaborar estudos e avaliações para subsidiar as decisões das Conferências Municipais de Habitação e da Cidade;
- Produzir materiais explicativos sobre a legislação pertinente a empreendimentos e projetos habitacionais;
- Promover atividades de formação de técnicos na área de habitação, mediante parcerias com universidades, centros de pesquisa tecnológica, entidades de classe, iniciativa privada e organizações não-governamentais.

Para a elaboração de subsídios sobre o Plano Municipal de Habitação deverão ser considerados os seguintes elementos: o diagnóstico das condições de moradia no Município; a articulação com os planos e programas da região metropolitana; a definição de metas de atendimento da demanda até 2006 e 2012; as demandas e ações habitacionais previstas nos planos regionais de implementação do plano diretor.

O Observatório Habitacional na sua atribuição de avaliar e monitorar o cumprimento da política habitacional deverá analisar de que forma estão sendo desenvolvidas as seguintes ações estratégicas previstas no Plano Diretor:

- A destinação de parcela das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos, aos portadores de necessidades especiais e à população em situação de rua;
- A aplicação nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, dos instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim de moradia, previstos no Estatuto da Cidade;
- A adoção de Procedimento simplificado para a aprovação dos empreendimentos de interesse social e existência de acordos de cooperação técnica entre os órgãos envolvidos;

- A Promoção de Investimentos no sistema de fiscalização integrado nas áreas de preservação e proteção ambiental constantes no Plano Diretor, de forma a impedir o surgimento de ocupações irregulares;
- A realização de reforma de imóveis pertencentes a Administração Municipal para serem destinados a programas de locação social;
- Existência de prioridade nas Operações Urbanas do atendimento habitacional às famílias de baixa renda, que venham a ser removidas em função das obras previstas no respectivo Programa de Intervenções, devendo preferencialmente, ser assentadas no perímetro dessas operações, nas proximidades ou, na impossibilidade destas opções, em outro local a ser estabelecido com a participação das famílias;
- A destinação de subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social, bem como criar instrumentos que possibilitem a inserção de todos os segmentos da população no mercado imobiliário;
- A realização periódica das Conferências Municipais de Habitação;
- Fortalecimento e consolidação do Conselho Municipal de Habitação como instância democrática e representativa para a definição da política habitacional do Município de São Paulo,
- A existência de processos e ações de integração dos três níveis de governo para a formulação de um plano de ação conjunta para a promoção de Habitação de Interesse Social no Município.

II. Formas de gestão da política urbana e habitacional do Município de São Paulo

1. Princípios e diretrizes para a gestão da política urbana e habitacional

Os princípios, diretrizes e os instrumentos que determinam a forma da gestão da política urbana e habitacional do Município de São Paulo estão previstos em especial na Lei Orgânica e no Plano Diretor do Município. Numa metrópole com aproximadamente 10 milhões de habitantes, tem sido muito árdua a missão de constituir uma gestão da cidade contendo órgãos governamentais centrais e regionalizados que configure um sistema de gestão da cidade descentralizado e democrático.

Para verificarmos as possibilidades de se constituir um observatório urbano e habitacional no Município de São Paulo que contribua para o monitoramento e avaliação das políticas urbana e habitacional é preciso identificar e analisar a organização institucional e administrativa do Município de São Paulo.

Primeiro tópico que será abordado é sobre os princípios e diretrizes sobre o planejamento do Município que devem ser observados para o desenvolvimento da gestão da política urbana e habitacional. Segundo tópico é verificar a quais são as funções e responsabilidades dos órgãos governamentais centrais e regionais e os órgãos de gestão democrática relacionados com estas políticas.

Os princípios e as diretrizes que devem ser observados na gestão da política urbana e habitacional estão previstos em especial na Lei Orgânica do Município de São Paulo. A prática democrática, a participação popular, a transparência e o controle popular na ação do governo estão previstos como princípios que o Município de São Paulo deve observar no que diz respeito a sua organização (Artigo 2º).

Como diretrizes para a organização do município estão previstas : o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais, a garantia de acesso a todos sem nenhuma forma de discriminação aos bens, serviços e condições indispensáveis a uma existência digna; a defesa e a preservação do território, dos recursos naturais e do meio ambiente do Municípios, a preservação dos valores históricos e culturais da população.

O Poder Municipal em São Paulo em cooperação com a União, o Estado tem o dever de assegurar a todos os exercícios dos direitos inerentes às condições de vida na cidade. Pelo artigo 7º entre estes direitos esta previsto o direito a dignas condições de moradia.

O Observatório Habitacional com base nestes princípios e diretrizes pode extrair um conjunto de indicadores para avaliar a política urbana e habitacional de modo a identificar por exemplo o grau de participação popular, a transparência e o controle popular nas ações, programas e projetos habitacionais, a existências de medidas afirmativas que possibilitem a grupos sociais vulneráveis como os moradores de cortiços viverem numa moradia adequada.

Assunto imprescindível do Observatório Habitacional referente a gestão da política urbana e habitacional é como deve ser promovido o planejamento municipal. Pela Lei Orgânica do Município estabelece os critérios para o desenvolvimento do processo do planejamento e define os seus instrumentos. De acordo com o artigo 143 da Lei Orgânica o Município deve organizar a sua administração e exercer suas atividades com base num processo de planejamento de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade.

O Observatório Habitacional ao ser compreendido como um instrumento que fornece subsídios para o planejamento do município referente a política urbana e habitacional. Deve contribuir com o processo de planejamento compreendido nos termos do § 1º do artigo 143 da LOM, como a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação de resultados.

A esta compreensão do processo de planejamento deve ser acrescida com base na própria LOM (§ 3º do artigo 143), a participação direta dos cidadão em todas as fases do planejamento municipal, através de suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular como o Conselho Municipal de Habitação.

Os instrumentos que integram o processo de planejamento são os seguintes: Plano Diretor, Plano Plurianual, os planos setoriais como por exemplo o da habitação ou de saneamento e os planos regionais que são complementares ao Plano Diretor. Em razão de serem vários planos a LOM determina que estes planos devem ser compatíveis entre si e seguir as políticas gerais e setoriais do Município.

Além dos planos, o Município de São Paulo deve ter um sistema municipal de informações com informações sociais, culturais, econômicas, físico-territoriais faz parte do processo de planejamento municipal. Estas informações devem ter uma ampla e periódica divulgação e ser acessível para os habitantes do Município (Artigo 146).

Este sistema deve atender os princípios da simplicidade, economicidade, precisão e segurança, evitando-se duplicações de meios e instrumentos. Regra relevante prevista na LOM é da obrigação dos agentes públicos e privados fornecerem nos termos da lei, todos os dados e informações necessários ao sistema (§ 2º do artigo 146).

O Plano Diretor do Município de São Paulo também trata do Sistema Municipal de Informações que deverá manter um sistema atualizado permanentemente com informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município. Tais informações devem ser progressivamente georeferenciadas em meio digital.

O Plano Diretor estabelece algumas diretrizes para o funcionamento do sistema municipal de informações que deve necessariamente ter suas informações publicadas anualmente no diário oficial, bem como deverá considerar em sua sistematização as divisões administrativas

do município, no caso hoje as Subprefeituras. Seu cadastro deverá ser único, multi-útilitário, e reunirá informações de natureza imobiliária, tributária, judicial, patrimonial, ambiental e outras de interesse para a gestão municipal, inclusive sobre planos, programas e projetos.

Para viabilizar o sistema o Plano Diretor também estabelece que os agentes públicos como os privados, em especial os concessionários dos serviços públicos, bem como às pessoas jurídicas ou autorizadas de serviços públicos federais ou estaduais, mesmo quando submetidas ao regime de direito privado, que desenvolvem atividades no Município deverão fornecer ao Executivo Municipal, em prazo estipulado pelo Executivo, todos os dados e informações considerados necessários para a formação do sistema municipal de informações.

Portanto, os agentes públicos e privados têm, de acordo com o artigo 265 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, o dever de prestar, no prazo estipulado pelo Poder Público, qualquer informação requisitada necessária para a formação do Sistema Municipal de Informações.

O Plano Diretor determina (Artigos 266 e 268) que os órgãos do Poder Público municipal tem o dever de dar ampla publicidade ao que for produzido para o sistema municipal de informações, em especial para a elaboração e revisão Plano Diretor Estratégico, bem como assegura a qualquer interessado, o direito a ampla informação sobre os conteúdos de documentos, informações, estudos, planos, programas, projetos, processos e atos administrativos e contratos, ressalvadas as situações em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O Observatório Habitacional pode ser um organismo público que tanto pode receber informações bem como pode propiciar informações sobre os vários aspectos da habitação para este sistema municipal de informações.

O sistema de informações nos termos da LOM deve estabelecer indicadores como os econômicos, financeiros, sociais, ambientais, urbanísticos e ambientais de forma a permitir a avaliação pela população, dos resultados da ação da Administração Municipal (§ 3º do artigo 146).

2. Administração municipal na lei orgânica do Município de São Paulo

A Lei Orgânica do Município de São Paulo divide a administração municipal em direta e indireta. O artigo 80 da LOM estabelece como sendo da administração direta o Gabinete do Prefeito, as Secretarias, as Subprefeituras e os demais órgãos auxiliares, previstos em lei.

A administração indireta, por sua vez, é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica. Segundo o parágrafo único do artigo 80 da LOM os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta deverão, necessariamente ser criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Tanto a administração direta como indireta estão sujeitos aos princípios e diretrizes da legalidade impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos, conforme estabelece o artigo 81 da LOM.

Vale destacar a necessidade da observância dos princípios da descentralização e participação popular como sendo princípios norteadores necessários da gestão das políticas em geral, e nesse caso específico das políticas urbana e habitacional. Cumpre ressaltar ainda determinação da lei orgânica que, no sentido de efetivar o princípio da publicidade, determina em seu artigo 84 que todo órgão ou entidade municipal prestará aos interessados, no prazo de lei e sob pena de responsabilidade, as informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível, nos casos referidos na Constituição da República.

A Administração Municipal de São Paulo é composta pelas seguintes secretarias: Relações Internacionais, Saúde, Segurança Urbana, Serviços e Obras, Subprefeitura, Trabalho e Desenvolvimento Social, Transporte, Verde e Meio Ambiente Abastecimento, Assistência Social, Comunicação, Cultura, Educação, Esportes, Gestão Pública, Finanças, Governo, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Infra-Estrutura Urbana, Negócios Jurídicos, Planejamento.

O Município de São Paulo no âmbito da Administração indireta tem as seguintes empresas e autarquias: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), Transportes (SPTrans), Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), Anhembi, Hospital do Servidor, Instituto de Previdência Municipal (Ipem) e Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (Prodam), e Serviço Funerário e São Paulo.

O Gabinete do Prefeito contém coordenadorias para tratar de assuntos transversais com o intuito de integrar determinados assuntos entre os órgãos da Administração Direta e Indireta. A Administração Municipal de São Paulo tem as seguintes coordenadorias: Governo Eletrônico, Negro, Mulher Juventude, Orçamento Participativo e Participação Popular.

O Município de São Paulo tem os seguintes órgãos e instituições que tem a responsabilidade de atuar no campo da política urbana e habitacional:

- Órgãos Centrais
- Secretarias e Empresas Municipais
- Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA
- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB
- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB
- Secretaria Municipal de Infra Estrutura Urbana
- Empresa Municipal de Urbanização – EMURB
- Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
- Conselhos Municipais
- Conselho Municipal de Habitação
- Conselho Municipal de Política Urbana
- Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- Órgãos Regionais
- Subprefeituras
- Conselho de Representantes

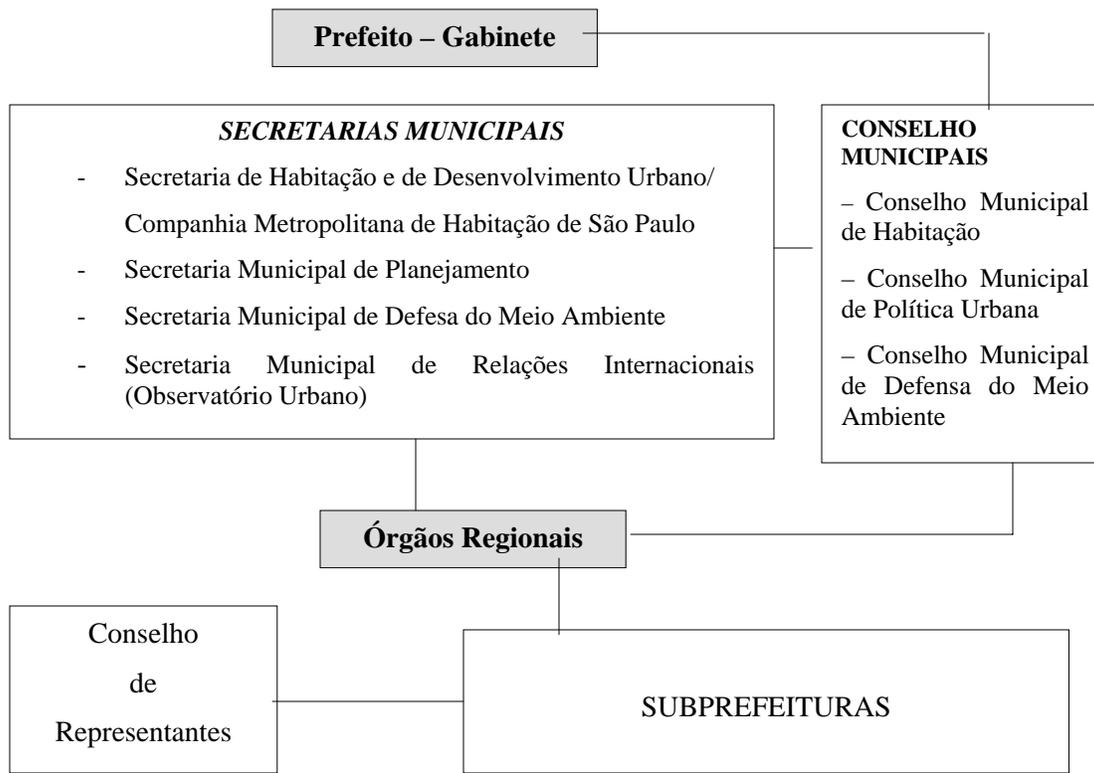
O Município de São Paulo na sua organização administrativa central tem como órgão da administração direta responsável pela política habitacional municipal a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB e no âmbito da administração indireta tem a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB. O Município tem um Conselho Municipal de Habitação composto por representantes de diversos segmentos da sociedade, vinculado a SEHAB.

No Município outras Secretarias Municipais em razão de suas atribuições tem uma função subsidiária nos assuntos referentes a habitação, em especial as Secretarias Municipais de Planejamento – SEMPLA, dos Negócios Jurídicos, do Verde e Meio Ambiente, da Infra-Estrutura Urbana. Com relação a administração indireta o Município para as intervenções urbanas tais como reurbanização de áreas em processo de transformação ou vias em deterioração e a reabilitação de edifícios decadentes, tem a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, criada por meio da Lei Municipal nº 7.670 de 24 de novembro de 1971. O Município tem vários Conselhos Municipais além do Conselho de Habitação que tratam de assuntos referentes a política urbana e habitacional em especial os Conselhos de Política Urbana e o de Defesa do Meio Ambiente. Os Conselhos Municipais existentes no Município além dos já mencionados são os seguintes:

- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- Conselho Municipal de Assistência Social – Comas;
- Conselho Municipal de Cultura;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Municipal da Pessoa Deficiente;
- Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan);
- Conselho Municipal de Segurança Urbana;
- Conselho Municipal de Trânsito e Transporte;
- Conselho Municipal de Turismo.

O Município de São Paulo tem uma organização administrativa regional formada pelas Subprefeituras e pelo Conselho de Representantes que também tem funções no campo da política urbana e habitacional como será visto a seguir.

Diante da existência de diversos órgãos que atuam no campo da política urbana e habitacional é importante para definir o campo de atuação do Observatório Habitacional e a forma mais adequada de ser organizado e instituído verificar as funções e competências dos órgãos responsáveis por esta política em especial a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Habitação e as interfaces com os demais órgãos centrais e regionais do Município.

ORGANOGRAMA 1

3. Organismos de gestão da política urbana e habitacional do Município de São Paulo

3.1 Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e COHAB

As funções, competências e a forma de organização da A Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo – SEHAB estão previstas nas seguintes legislações: Lei n° 11.632/1994 que dispõe sobre a política de habitação voltada à população de baixa renda e cria o Fundo Municipal de Habitação, Lei n° 13.425/2002 que cria o Conselho Municipal de Habitação e a Lei n° 10.237/1986 que dispõe sobre a forma de organização e funcionamento da SEHAB.

O Município para promover a política habitacional tem um sistema municipal de habitação formado por uma Secretaria Municipal que é a Secretaria De Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB , um Conselho Municipal de Habitação vinculado a SEHAB, uma empresa municipal que é a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB e um Fundo Municipal de Habitação vinculado a COHAB.

A SEHAB tem a competência para orientar a ação integrada dos órgãos públicos e da iniciativa privada no sentido de estimular o encaminhamento de soluções habitacionais, especialmente para as classes da população de baixa renda e de promover a articulação da política

municipal de habitação com as demais políticas dos Governos Estadual e Federal (Artigo 4º da Lei n.º 11.632/1994).

Esta legislação que trata da política habitacional do Município estabelece as atribuições da SEHAB e da empresa COHAB. A SEHAB tem como função a formulação da política habitacional e de promover a avaliação da execução desta política. A COHAB por sua vez tem a função de implementar a política habitacional do Município.

A SEHAB tem como atribuições estabelecer a política habitacional, elaborar os programas e projetos habitacionais, propor alocação de recursos em programas e projetos habitacionais, com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação, propor atos normativos relativos à alocação de recursos do Fundo Municipal de Habitação, elaborar planos anuais e plurianuais do Fundo, fixando as metas a serem alcançadas. (Artigo 5º da Lei n.º 11.632/1994).

Compete a SEHAB também acompanhar e avaliar a execução dos programas e projetos, mediante apresentação de relatórios gerenciais periódicos, com a finalidade de proporcionar ao Conselho Municipal de Habitação os meios para aferir o desempenho dos programas nos seus diversos aspectos, físicos, econômicos – financeiros, sociais e institucionais, e sua vinculação às diretrizes governamentais.

Em apoio às atividades realizadas pela SEHAB existe a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB, que é uma empresa de economia mista da qual a Prefeitura do Município de São Paulo tem 99,99% das ações. A empresa foi criada em 1965, por meio da lei n.º 6738 de 16 de novembro de 1965 e tem como objetivo social a construção de unidades habitacionais populares, urbanização e provimento de serviços básicos aos núcleos habitacionais, e esta vinculada a SEHAB.

Com relação a COHAB a sua principal função é de ser o órgão operador do sistema municipal de habitação. A COHAB tem como atribuições implementar a política municipal de habitação, executar os programas e projetos da política municipal de habitação, implementar os atos normativos de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (Artigo 5º da Lei n.º 11.632/1994).

Importante esclarecer que a SEHAB tem várias atribuições relacionadas com a política urbana e tem na sua organização, Departamentos para exercer estas funções. As atribuições básicas de SEHAB estão definidas no artigo 1º da Lei n.º 10.237/86, e entre elas cabe destacar as seguintes:

- Controlar o uso e a ocupação do solo urbano, especialmente o seu parcelamento e as edificações nele constituídas no âmbito de sua competência;
- Proteger a paisagem urbana e o meio ambiente do município;
- Tratar de todos os assuntos relativos a arruamentos e loteamentos, desmembramentos e desdobros de lotes e afins, desde que relativos ao parcelamento do solo;
- Promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e parcelamentos irregulares;
- Controlar o uso dos imóveis especialmente no que se refere às normas de segurança, de uso e de zoneamento no âmbito de sua competência;
- Implantar e operacionalizar os subsistemas de cadastro e arquivos cartográficos do município, pertinentes a área de habitação e desenvolvimento urbano.

Para consecução de seus objetivos a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) conta em sua estrutura, além do gabinete, assessoria

técnica, jurídica e de comunicação, três coordenadorias às quais estão vinculados os departamentos que compõem a estrutura organizacional de SEHAB. As coordenadorias são: a Coordenadoria de Habitação, a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e a Coordenadoria Administrativa Financeira. Vinculado diretamente ao gabinete há também a Comissão Permanente de Acessibilidade.

Os Departamentos vinculados a SEHAB são os seguintes: Superintendência de Habitação Popular (HABI), Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (PARSOLO), Departamento de Regularização do Solo (RESOLO), Departamento de Controle do Uso de Imóveis (CONTRU), Departamento do Cadastro Setorial (CASE), Departamento de Aprovação de Edificações (APROV).

A Superintendência de Habitação Popular (HABI) é o órgão da SEHAB responsável pela coordenação técnica das ações da Secretaria no que se refere à execução do Programa de Habitação Popular, assim como aqueles relacionados à atuação do Fundo Municipal de Habitação garantir subsídios técnicos tendo em vista a formulação de política, diretrizes e prioridades da ação da Secretaria, na área de atendimento à população moradora em habitação subnormal. É competência de HABI, elaborar planos, programas e projetos, bem como realizar estudos e pesquisas sobre habitação, propiciar a articulação do Programa de Habitação Popular com órgãos públicos e privados e demais segmentos representativos da comunidade, ligados à problemática da habitação subnormal.

A Secretaria Executiva do Fundo Municipal de Habitação é exercida por HABI. Esta função também é desempenhada com relação do Conselho Municipal de Habitação, o que significa oferecer apoio técnico, administrativo e operacional ao funcionamento do Conselho e do Fundo.

A Coordenadoria de Habitação é composta de dois departamentos e dois programas vinculados diretamente à coordenadoria, são eles: Superintendência de Habitação Popular – HABI, Departamento de Regularização do Solo (RESOLO), o Programa Mananciais e o Programa Morar no Centro (Procentro).

O Departamento de Regularização do Solo (RESOLO), criado em 1990 pelo Decreto nº 28.607, de 21 de março de 1990 tem como atribuição promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e parcelamentos irregulares. Pelo que se depreende da análise das atribuições dos dois órgãos é possível concluir que HABI é responsável pela coordenação das intervenções em favelas, enquanto que RESOLO é o responsável pelas intervenções em loteamentos clandestinos e irregulares.

Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação

O Conselho Municipal de Habitação foi criado pela Lei nº 13.425/02. O Conselho tem entre suas atribuições tanto a elaboração da política habitacional como a gerência dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. O Conselho Municipal de Habitação, conforme estabelece o artigo 2º da lei que o instituiu, tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

O Conselho Municipal de Habitação é composto por 31 (trinta e um) membros representantes do Poder Público Municipal, Estadual e Federal e de segmentos da sociedade da seguinte forma:

- 13(treze) representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, sendo: Secretário Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); Superintendente de Habitação Popular da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);

3 (três) representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB–SP); 1 (um) representante da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB–SP); 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA); 1 (um) representante da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB); 1 (um) representante da Secretaria de Infra-Estrutura Urbana (SIURB); 1 (um) representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade; 1 (um) representante da Comissão Procentro;

- 1 (um) representante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo; 1 (um) representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU);
- 1 (um) representante da Caixa Econômica Federal (CEF);
- 16 (dezesesseis) representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação, eleitos de forma direta; 2 (dois) representantes de universidades ligados à área habitacional; 2 (dois) representantes de entidades de profissionais da área habitacional; 1 (um) representante de entidades sindicais dos trabalhadores da construção civil; 3 (três) representantes das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil, existentes no Município; 2 (dois) representantes de entidades que prestam assessoria técnica na área habitacional; 2 (dois) representantes de centrais sindicais; 2 (dois) representantes de Organizações não Governamentais que atuam na área habitacional; 1 (um) representante de conselho de categoria profissional da área habitacional; 1 (um) representante de conselho de categoria profissional do direito.

O Conselho de acordo com o artigo 6º, tem uma comissão executiva composta pelo Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB–SP); 3 (três) representantes das entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área habitacional; 1 (um) representante das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil; 1 (um) representante de universidades ligado à área habitacional; 1 (um) representante das entidades de profissionais da área habitacional.

O Conselho Municipal de Habitação pode ter unidades regionais. De acordo com a lei que criou o Conselho Municipal de Habitação poderão ser organizados Conselhos Regionais de Habitação. Estes Conselhos devem estar integrados com os órgãos regionais do Município de São Paulo que são as Subprefeituras e os Conselhos de Representantes.

As atribuições do Conselho definidas no artigo 3º são:

- Participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;
- Acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- Participar da elaboração de plano de aplicação dos recursos oriundos dos governos federal, estadual, municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB;

- Fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais;
- Constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções;
- Constituir comissão especial para organização de conselhos regionais de habitação;
- Estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano;
- Possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional;
- Convocar a conferência municipal de habitação;
- Estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afetos à elaboração do orçamento municipal e à definição da política urbana;
- Elaborar, aprovar e emendar o seu regimento interno;
- Articular-se com as demais instâncias de participação popular do município;
- Definir os critérios de atendimento de acordo com base nas diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no município.

O Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei nº 11.632/94 tem como gestor o Conselho Municipal de Habitação conforme posteriormente definiu a Lei nº 13.425/2002. O Fundo tem por objetivo centralizar os recursos destinados às atividades referentes à política habitacional de interesse social, contribuindo para a redução do déficit habitacional e para a melhoria das condições habitacionais de assentamentos populacionais de baixa renda.

A operacionalização do Fundo Municipal de Habitação tem em seu desenho institucional a COHAB, a Secretaria de Habitação representada por HABI, e o Conselho Municipal de Habitação. O fundo funciona da seguinte forma:⁶

- a) O Fundo passou a operar com a COHAB, deixando de estar ligado diretamente a um órgão da administração direta, isto é HABI/SEHAB.
- b) A COHAB passou a ser o agente operador da política responsabilizando-se por todo processo de produção, acompanhamento de execução e comercialização.
- c) A SEHAB, nesse desenho, tornou-se a responsável por elaborar os programas e planos, estabelecer as normas de aplicação de recursos do Fundo, e portanto, com função normativa e de promoção da política habitacional.
- d) HABI, por sua vez, passou a ter a função de secretaria executiva do Fundo,⁷ preparando pauta, agendando reuniões e assessorando o presidente nos assuntos referentes ao Fundo. Ademais, como cabe à SEHAB elaborar os programas e como HABI é o departamento da SEHAB com a competência para tratar da habitação de

⁶ Conforme explica “Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas da cidade de São Paulo – HABITAÇÃO – Fundo Municipal”, Instituto Pólis e PUC-SP, páginas 59/60.

⁷ O artigo 15 da lei que institui o Conselho Municipal de Habitação estabelece que a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação será exercida pela Superintendência de Habitação Popular – HABI, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que propiciará o apoio técnico e administrativo ao Conselho, na forma determinada pelo Regimento Interno.

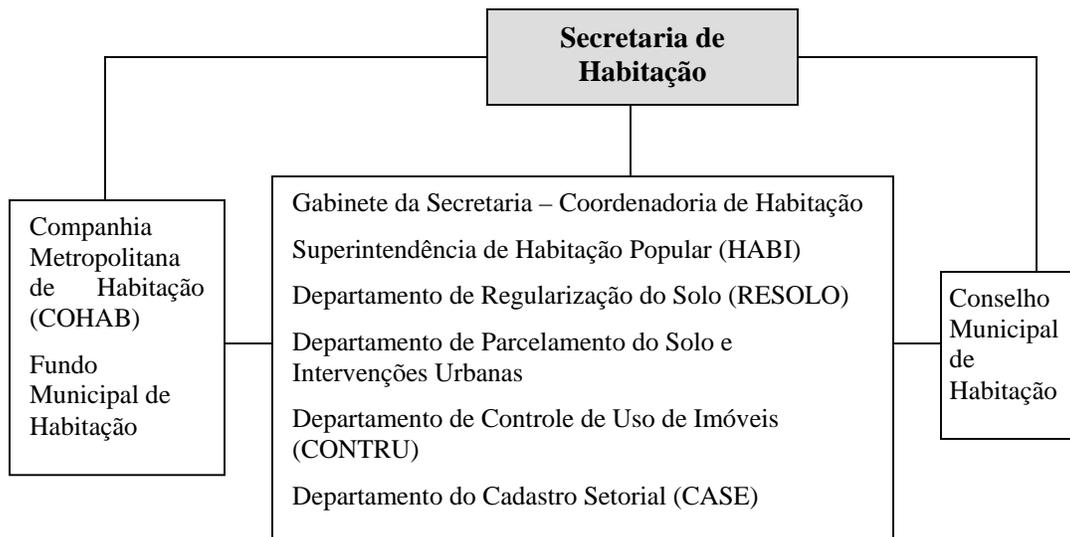
interesse social, manteve a atribuição de indicar a demanda de atendimento dos programas do Fundo.

Os recursos do fundo visam:

- Custear a produção e comercialização de unidades habitacionais de lotes urbanizados e de sua infra-estrutura básica, bem como a recuperação e melhoria das condições de vida nas favelas, cortiços e outras formas degradadas de habitação;
- Propiciar a aquisição de materiais de construção e estimular a utilização de processos alternativos para melhoria e barateamento das unidades habitacionais;
- Propiciar a produção de moradias para utilização sob forma de locação social com opção de compra;
- Propiciar a aquisição antecipada de terrenos para assegurar a implementação de programas habitacionais;
- Conceder financiamento para infra-estrutura básica e equipamentos comunitários necessários aos programas habitacionais;
- Conceder linhas de crédito para viabilização do adequado aproveitamento do solo urbano.

Apesar do Fundo Municipal de Habitação estar vinculado a COHAB, o órgão competente para decidir sobre como serão aplicados os recursos do Fundo é o Conselho Municipal de Habitação. De acordo com o artigo 4º da Lei nº 13.425/02, compete ao Conselho Municipal de Habitação tem as seguintes competências para deliberar sobre a gestão do Fundo Municipal de Habitação:

- estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com os critérios definidos na Lei nº 11.632/94, em consonância com a política municipal de habitação;
- encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas;
- aprovar as contas do Fundo antes de seu envio aos órgãos de controle interno;
- dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao FMH nas matérias de sua competência;
- definir normas, procedimentos e condições operacionais;
- fixar a remuneração do órgão operador do FMH;
- divulgar no Diário Oficial do Município as decisões, análises das contas do FMH e pareceres emitidos.

ORGANOGRAMA 2**3.2 Secretaria Municipal de Planejamento e Conselho Municipal de Política Urbana**

A Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA tem a sua organização e atribuições reguladas pelos Decretos 25.950/88 e 31.604/92. Hoje a Secretaria Municipal de Planejamento está assim estruturada: Departamento de Informações (Deinfo); Departamento de Planejamento e Normatização Territorial (Deplano); Departamento de Economia e Orçamento (Decor); Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU). Com base no artigo 2º do Decreto nº 25.950/88 cabe destacar as seguintes atribuições da Secretaria Municipal de Planejamento:

- promover o processo de planejamento interligado do Município;
- proceder a estudos de elaboração, revisão e avaliação periódica do Plano Diretor do Município de São Paulo, ajustando à evolução do Município;
- elaborar e rever as normas relativas ao uso e ocupação do solo, à classificação das atividades, à delimitação das zonas de uso, à preservação de bens culturais e paisagísticos e ao enquadramento dos casos omissos, de acordo com a legislação pertinente;
- elaborar a proposta de Orçamento–Programa Anual do Município e acompanhar sua execução;
- elaborar e rever os Orçamentos Plurianuais de Investimentos do Município, avaliar os orçamentos e acompanhar a execução orçamentária dos órgãos da administração indireta do Município.

Vale destacar as atribuições de SEMPLA de promover o planejamento municipal, a elaboração do Plano Diretor do Município e a elaboração e revisão das normas urbanísticas

incidentes sobre o Município. É fundamental também comentar a atribuição de SEMPLA de promover o entrosamento com órgãos ou entidades de planejamento.

O Departamento de Planejamento e Normatização Territorial – DEPLANO, tem várias atribuições que estão relacionadas com a política habitacional por ser órgão responsável pela elaboração e monitoramento da legislação urbana do Município em especial do Plano Diretor do Município de São Paulo. Dentre as suas atribuições definidas pelo Decreto nº 31.604/92, cabe destacar as seguintes:

- Elaborar, rever e avaliar periodicamente o Plano Diretor do Município de São Paulo;
- Promover, coordenar e controlar os processo de intervenções urbanas em áreas do Município, contando com a participação, sempre que necessário, de outros órgãos intervenientes;
- Realizar o processo de revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo em vista as diretrizes do Plano Diretor do Município de São Paulo;
- Elaborar estudos relativos à qualidade do meio ambiente inclusive como subsídio ao RIMA – Relatório de Impacto do Meio Ambiente;
- Promover estudos e propor diretrizes para políticas setoriais, com referência a controle do uso e ocupação do solo, preservação de bens culturais e paisagísticos e intervenções específicas em áreas e setores prioritários.

Pelo que se depreende da análise de suas atribuições, o Departamento de Planejamento e Normatização Territorial é o departamento responsável por excelência pela condução e planejamento do desenvolvimento urbano municipal, pelo que tem importância estratégica na integração das políticas urbana e habitacional.

Com base nestas atribuições podemos constatar que o Observatório Urbano da Cidade de São Paulo em processo de construção na sua uma função primordial de avaliar e monitorar a política urbana do Município de São Paulo, deverá promover o monitoramento das ações e as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Planejamento bem como fornecer subsídios. Com relação ao Observatório Habitacional a função principal será de avaliar de que forma a política habitacional e as ações e medidas voltadas a melhorar as condições de moradia na cidade previstos no plano diretor e nos planos regionais estão sendo implementados , bem como de fornecer subsídios para superar os obstáculos encontrados para a execução destes planos.

Conselho Municipal de Política Urbana

O Conselho Municipal de Política Urbana, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, foi instituído pelo Plano Diretor do Município e regulamentado pelo Decreto nº 43.230/03. Suas atribuições são:

- acompanhar o planejamento e a política de desenvolvimento urbano do Município;
- analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Regionais;
- acompanhar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Regionais, bem como a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano e ambiental;
- debater, propor diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB;

- articular a ação dos conselhos municipais vinculados à política urbana e ambiental, visando a integração e compatibilização das políticas de transporte, habitação, meio ambiente, paisagem urbana, proteção ao patrimônio histórico e cultural e uso do solo, para promoção e ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e do bem-estar dos munícipes.

A lei determina que para fins de acompanhamento do planejamento e da política de desenvolvimento do urbano do município o Conselho apreciará as manifestações relativas a políticas, diretrizes, programas e projetos de intervenção urbana, referentes a transporte, habitação, meio ambiente, paisagem urbana, proteção ao patrimônio histórico e cultural e ordenação do parcelamento, uso e ocupação do solo, dos seguintes conselhos e comissões municipais, respeitadas suas competências decisórias: Conselho Municipal de Habitação de São Paulo; Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES; Conselho Municipal de Transportes; Comissão de Edificações e Uso do Solo – CEUSO; Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – CONPRESP. Como se vê a própria lei prevê um conflito de competências entre os diversos conselhos que funcionam no município.

Conforme estabelece o artigo 3º da mencionada lei o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU será composto por 48 (quarenta e oito) membros na forma a seguir especificada:

- i) 16 (dezesseis) representantes das Macrorregiões Norte 1, Norte 2, Oeste, Centro, Leste 1, Leste 2, Sul 1 e Sul 2, nos termos do § 1º deste artigo, garantida a participação de 2 (dois) representantes para cada uma delas, sendo 8 (oito) deles eleitos pela população local e 8 (oito) indicados pelo Executivo dentre os integrantes do governo local;
- ii) 16 (dezesseis) representantes indicados por entidades de base representativas de setores econômicos e profissionais, por movimentos sociais e por entidades da sociedade civil, sendo:
- iii) 16 (dezesseis) representantes de órgãos públicos municipais, indicados pelos respectivos titulares, sendo um de cada secretaria ou órgão, a saber: Gabinete da Prefeita; Secretaria do Governo Municipal – SGM; Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEMPLA; Secretaria dos Negócios Jurídicos – SJ; Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSF; Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB; Secretaria Municipal de Transportes – SMT; Secretaria de Infra-Estrutura Urbana – SIURB; Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA; Secretaria de Serviços e Obras – SSO; Secretaria Municipal de Cultura – SMC; Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS; Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS; Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB.

Conforme o artigo 5º, integram o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU com direito apenas a voz, mas sem direito a voto representantes dos seguintes órgãos estaduais, com atuação metropolitana, sendo: 1 (um) da Secretaria de Estado do Meio Ambiente; 1 (um) da Secretaria de Estado da Habitação; 1 (um) da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos; 1 (um) da Secretaria de Estado de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento; 1 (um) representante do Consórcio Intermunicipal de Municípios do Grande ABC da Região Metropolitana de São Paulo; 1 (um) representante do Consórcio Intermunicipal de Municípios da Região Sudoeste da Região Metropolitana de São Paulo.

As avaliações, estudos e monitoramento das políticas urbana e habitacional feitas pelo Observatório Urbano e o Observatório Habitacional deverão ser destinadas para subsidiar a atuação dos Conselheiros do Conselho Municipal de Política Urbana. Cabe ao Conselho com base no planejamento de suas atividades definir as demandas para o Observatório Urbano e Habitacional, bem como de viabilizar as informações necessárias para os dois Observatórios desempenharem suas atividades

4. Órgãos Regionais do Município de São Paulo

4.1 Subprefeituras

A organização administrativa do Município tem como principais órgãos regionalizados a Subprefeitura e o Conselho de Representantes. A descentralização da administração municipal tem se dado desde agosto de 2002 por meio da implantação e funcionamento das Subprefeituras que são órgãos da Administração Direta, que foram organizadas por áreas administrativas regionalizadas que tiveram os seus limites territoriais estabelecidos em função de parâmetros e indicadores socioeconômicos. As Subprefeituras foram estabelecidas pela Lei nº 13.399/02.

As atribuições das Subprefeituras, definidas pelo artigo 5º são:

- constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;
- instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;
- planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecendo as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;
- coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade;
- atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população;
- ampliar a oferta, agilizar e melhorar a qualidade dos serviços locais, a partir das diretrizes centrais;
- facilitar o acesso e imprimir transparência aos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos;
- facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região.

A Subprefeitura tem entre suas atribuições coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade, o que tem grande relação com as políticas urbanas e habitacionais realizadas por SEMPLA e SEHAB. A própria lei que instituiu as Subprefeituras prevê em seu artigo 16 a transferência de órgãos, atribuições, cargos e funções de outros entes governamentais para a Subprefeitura o que demonstra uma clara confusão de competências entre os órgãos centrais executores das políticas urbanas e habitacionais com os órgãos regionalizados. A transferência de atividades para as novas estruturas será gradual, respeitados o volume de serviço e as limitações financeiras e orçamentárias, observado o princípio da continuidade do serviço público.

A lei criou no Município de São Paulo 31 (trinta e uma) Subprefeituras, constituídas pelos respectivos distritos abaixo relacionados:

- 1 – Perus: Anhangüera, Perus;
- 2 – Pirituba: Jaraguá, Pirituba, São Domingos;
- 3 – Freguesia/Brasilândia: Freguesia do Ó, Brasilândia;
- 4 – Casa Verde/Cachoeirinha: Casa Verde, Cachoeirinha, Limão;
- 5 – Santana/Tucuruvi: Mandaqui, Santana, Tucuruvi;
- 6 – Tremembé/Jaçanã: Jaçanã, Tremembé;
- 7 – Vila Maria/Vila Guilherme: Vila Maria, Vila Guilherme, Vila Medeiros;
- 8 – Lapa: Barra Funda, Lapa, Perdizes, Vila Leopoldina, Jaguará, Jaguaré;
- 9 – Sé: Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, República, Sé, Bela Vista, Liberdade, Cambuci;
- 10 – Butantã: Butantã, Morumbi, Raposo Tavares, Rio Pequeno, Vila Sônia;
- 11 – Pinheiros: Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Jardim Paulista;
- 12 – Vila Mariana: Vila Mariana, Saúde, Moema;
- 13 – Ipiranga: Cursino, Ipiranga, Sacomã;
- 14 – Santo Amaro: Santo Amaro, Campo Belo, Campo Grande;
- 15 – Jabaquara: Jabaquara;
- 16 – Cidade Ademar: Cidade Ademar, Pedreira;
- 17 – Campo Limpo: Campo Limpo, Capão Redondo, Vila Andrade;
- 18 – M´Boi Mirim: Jardim Ângela, Jardim São Luiz;
- 19 – Socorro: Socorro, Cidade Dutra, Grajaú;
- 20 – Parelheiros: Marsilac, Parelheiros;
- 21 – Penha: Penha, Cangaíba, Vila Matilde, Arthur Alvim;
- 22 – Ermelino Matarazzo: Ermelino Matarazzo, Ponte Rasa;
- 23 – São Miguel: São Miguel, Vila Jacuí, Jardim Helena;
- 24 – Itaim Paulista: Itaim Paulista, Vila Curuçá;
- 25 – Moóca: Brás, Água Rasa, Moóca, Pari, Belém, Tatuapé;
- 26 – Aricanduva: Carrão, Aricanduva, Vila Formosa;
- 27 – Itaquera: Itaquera, Parque do Carmo, Cidade Líder, José Bonifácio;
- 28 – Guaianases: Guaianases, Lajeado;
- 29 – Vila Prudente/Sapopemba: Sapopemba, São Lucas, Vila Prudente;
- 30 – São Mateus: São Mateus, São Rafael, Iguatemi;
- 31 – Cidade Tiradentes: Cidade Tiradentes.

4.2 Conselho de Representantes

O Conselho de Representantes esta previsto no artigo 54 da Lei Orgânica do Município como um órgão público regional que deve ser constituído para cada área administrativa do Município correspondente as Subprefeituras. De acordo com o artigo 55 da Lei Orgânica dos Municípios o Conselho de representantes tem as seguintes atribuições:

- iv) Participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal , bem como do Plano Diretor e das suas respectivas revisões;
- v) Participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da Administração Municipal;
- vi) Encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local.

Os Conselhos de Representantes foram recentemente instituídos pela Lei 13.881 de 30 de julho de 2004 e tem eminente caráter público . Estes Conselhos são órgãos de representação da

sociedade de cada região da cidade para exercer os direitos inerentes à cidadania de controle social, fiscalizando ações e gastos públicos, bem como manifestando demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência. Entre suas atribuições, que também se relacionam diretamente com as políticas urbana e habitacional cabe destacar as seguintes:

- Enviar à Câmara Municipal, particularmente à Comissão de Finanças e Orçamento, parecer sobre o Plano Plurianual (a cada 4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária e a Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, inclusive quanto à efetividade dos resultados alcançados com base nas metas estipuladas no processo de planejamento orçamentário;
- Estabelecer formas de articulação com os demais Conselhos de Representantes e diversos Conselhos e Fóruns representativos da região sem exercer relação de dependência ou subordinação entre os mesmos e o Conselho de Representantes;
- Contribuir para que os procedimentos da Subprefeitura, das obras e dos serviços municipais, tenham gestão transparente, sem discriminação e com qualidade de resultado, sugerindo e proporcionando medidas de controle dos cidadãos das ações municipais na área de ação da Subprefeitura, em especial as de regulação de uso e ocupação do solo e de contratação de serviços e obras;
- Acompanhar, de forma integrada com os demais representantes da população em fóruns democráticos instituídos para este fim, a adequação da aplicação das dotações orçamentárias nos serviços e órgãos na área de sua abrangência;
- Zelar pela aplicação das leis urbanísticas, em especial as relativas ao Plano Diretor, Estatuto da Cidade, uso e ocupação do solo e legislação ambiental;
- Acompanhar a implementação e a aplicação do Plano Anual de Metas da Subprefeitura;
- Debater e apresentar sugestões para o Plano Diretor da cidade, bem como para os planos diretores da região, distritos e bairros, e de operações urbanas na área de sua abrangência;
- Participar da elaboração da proposta orçamentária da Subprefeitura;
- Organizar pré-conferências regionais preparatórias para a Conferência Municipal dos Conselhos de Representantes;
- Opinar sobre projetos que gerem impacto urbanístico e ambiental significativo na região da subprefeitura a seu critério, ou por solicitação do Executivo ou de pelo menos um terço dos vereadores da Câmara Municipal.

Os Conselhos de Representantes serão compostos por 27 (vinte e sete) membros sendo 9 (nove) eleitos pelos partidos políticos com representação na Câmara Municipal, observada a proporcionalidade partidária e os demais 18(dezoito) membros serão eleitos através do voto direto, secreto, facultativo e universal de todas as pessoas com mais de 16 (dezesesseis) anos e que sejam portadoras de título de eleitor. O Município de São Paulo tem a obrigação de implementar estes Conselhos no ano de 2005.

III. Requisitos para implementação do Observatório Habitacional da Cidade de São Paulo

1. Desenho Institucional do Observatório Habitacional

Para a implantação do Observatório Habitacional da Cidade de São Paulo é necessário definir o seu desenho institucional. Tendo por base os critérios da UN – Habitat para a constituição de um Observatório Urbano Local não é necessário que seja criado um organismo específico para exercer as funções de monitorar e avaliar a implementação da Agenda Habitat, de contribuir com o manejo, análise e uso da informação para a formulação de políticas urbanas mais eficazes e de contribuir com o conhecimento sobre a realidade social, econômica, cultural e ambiental das cidades.

Para a UN– Habitat na maioria dos casos uma entidade existente pode assumir as funções do Observatório tais como um Departamento de Planejamento Urbano, uma universidade, uma organização não governamental, ou outra organização competente do setor público ou privado.

Com base no sistema de planejamento municipal constituído no Município de São Paulo com base na Lei Orgânica e no Plano Diretor do Município, o Observatório Habitacional de forma integrada com o Observatório Urbano da Cidade de São Paulo devem ser reconhecidos oficialmente no sistema de planejamento municipal como organismos de consulta e monitoramento das políticas urbana e habitacional do Município de São Paulo.

A definição do desenho institucional do Observatório Habitacional, tem como premissa que a proposta de criação do Observatório é do Governo Municipal de São Paulo, em especial da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município – SEHAB. Outra premissa para definir o desenho institucional mais adequado para os objetivos do Observatório serem atendidos, é deste não ficar subordinado as estruturas de direção da SEHAB, como o Gabinete da Secretaria ou da Superintendência de Habitação Popular–HABI.

O Observatório Habitacional deve ter no seu desenho institucional autonomia política e financeira do grupo político que estiver na direção do Governo Municipal para poder desenvolver análises e difusão de informação, identificar condições, tendências e temas prioritários por meio

de investigação e subsidiar os processos de decisão no Conselho Municipal de Habitação e outros espaços de participação da Gestão da Cidade como o orçamento participativo em que participam os gestores da política urbana e habitacional e organizações de diversos segmentos da sociedade.

Para as funções que lhe serão atribuídas a existência de dependência política e econômica do Observatório com a linha política do grupo político que estiver exercendo a Gestão do Governo Municipal pode comprometer totalmente a independência e autonomia necessária deste organismo para realizar o monitoramento e avaliação da política habitacional na cidade de São Paulo.

Para a implantação do Observatório Habitacional que possa permitir um grau de autonomia e independência deste organismo com o grupo político que esteja na direção do Governo Municipal, o desenho institucional mais adequado é do Observatório Habitacional se constituir num organismo público vinculado ao Sistema Municipal de Habitação. Com base nos órgãos de gestão da política urbana e habitacional analisados no item anterior, este Sistema é formado pelo Conselho Municipal de Habitação, pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Companhia Metropolitana de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação

O desenho institucional mais adequado é do Observatório Habitacional ser constituído como um organismo público que tenha personalidade jurídica própria, instituído por lei municipal. O Observatório Habitacional como uma instituição pública deve ter um Conselho Gestor e um estatuto contendo a sua forma de organização e funcionamento.

Por este desenho institucional o Observatório Habitacional deve ser criado por lei municipal. Neste caso o mais adequado é da mesma lei que for criar o Observatório Urbano da Cidade de São Paulo, também crie o Observatório Habitacional com um dos Observatórios Temáticos integrantes da Rede e Sistema do Observatório Urbano.

A Administração Pública Municipal como já foi mencionado nos termos da Lei Orgânica do Município compreende a Administração Direta e a Administração Indireta nos termos do artigo 80. Na Administração Direta além do Gabinete do Prefeito, as Secretarias e as Subprefeitura, é admitida como organismo os órgãos auxiliares previstos em lei. A Administração Indireta é integrada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

Podemos constatar que a Lei Orgânica não trata especificamente da figura jurídica do Observatório como o fez por exemplo para os Conselhos que devem ser criados por lei. Considerando que o Observatório Habitacional deverá ser um órgão do sistema municipal de informações previsto na Lei Orgânica e do Sistema Municipal de Habitação, a forma mais adequada de organizar o Observatório é de ser criado como um órgão público da Administração Direta. A adoção deste caminho ao invés de ser criada uma nova entidade dotada de personalidade jurídica no âmbito da Administração Indireta, é do sistema municipal de habitação já ser integrado por uma empresa municipal de habitação que é a COHAB, além da existência também de outra empresa que atua nesta área que é a EMURB.

O desenho institucional resultante desta proposta é do Observatório Habitacional ser instituído como um órgão público vinculado a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.⁸ O Observatório Habitacional deve ter uma ligação institucional com o

⁸ De acordo com o parágrafo; único do artigo 80 da Lei Orgânica do Município, os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, serão criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja áreas de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

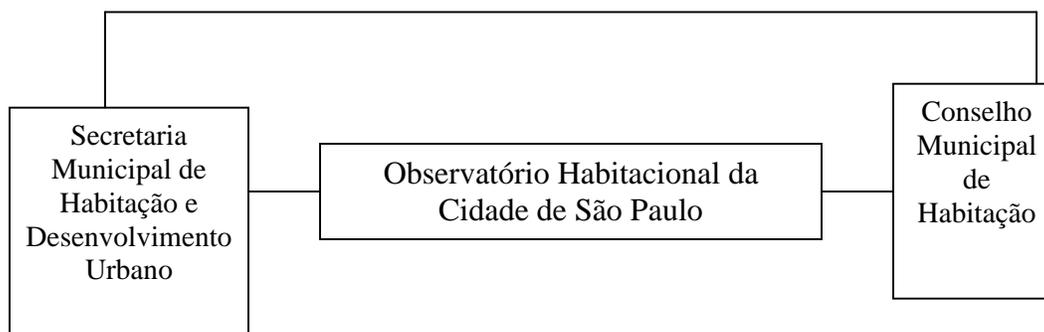
Conselho Municipal de Habitação que está vinculado a SEHAB. Esta vinculação a SEHAB não significa retirar autonomia do Observatório. A lei que criar o Observatório deve prever uma maior vínculo deste com o Conselho Municipal de Habitação como instância política para definir as suas prioridades, ações e projetos.

O propósito do Observatório Habitacional ficar vinculado ao Conselho Municipal de Habitação é de fortalecer o Conselho como uma instância democrática da gestão da política habitacional do município. Como já foi visto este Conselho tem entre suas atribuições: participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano; possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional.

Outra justificativa do Observatório Habitacional ficar vinculado ao Conselho Municipal de Habitação é deste ser um órgão composto por uma diversidade de representantes de segmentos da sociedade. Pela característica do Conselho de ser um órgão que tem legalmente a independência e autonomia para promover o monitoramento da política habitacional municipal, o Observatório Habitacional poderá ter o grau de independência e autonomia para exercer as suas funções.

A lei que instituir o Observatório Habitacional deve conter as seguintes matérias: finalidade e objetivos os princípios norteadores da sua função, as atribuições e o seu enquadramento institucional no sistema municipal de habitação, a área de atuação e os temas que poderão ser abordados, a sua forma de organização e estrutura, os instrumentos que serão utilizados para o desenvolvimento de suas atribuições, a previsão das fontes de recursos, os meios para o estabelecimento de cooperação e parcerias.

ORGANOGRAMA 3 PROPOSTA DE DESENHO INSTITUCIONAL DO OBSERVATÓRIO HABITACIONAL



2. Princípios, finalidade e objetivos do Observatório Habitacional

Os princípios da Administração Pública são os que devem nortear o Observatório Habitacional para o desempenho de suas funções e atribuições. Destes princípios cabe destacar os seguintes: moralidade, transparência, publicidade, democratização, descentralização, e participação popular. O Observatório deve ter como finalidade se constituir num organismo voltado a contribuir com o monitoramento da implementação da política urbana e habitacional constituída através da Lei Orgânica e do Plano Diretor do Município de São Paulo para a superação da desigualdade social e territorial na cidade.

Para atender esta finalidade o Observatório Habitacional deve ter os seguintes objetivos:

- Democratizar o conhecimento sobre a situação habitacional e as políticas e programas de habitação desenvolvidos na cidade de São Paulo, mediante o fornecimento de informações e análises para subsidiar a participação dos cidadãos no processo de planejamento e gestão da cidade;
- Realizar o monitoramento das políticas, programas e projetos habitacionais desenvolvidos na cidade de São Paulo, pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, bem como do dos órgãos estaduais (Secretaria de Habitação do Estado e Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitação e Urbano – CDHU) e dos órgãos federais Ministério da Cidade, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Patrimônio da União);
- Fornecer subsídios para o Conselho Municipal de Habitação, e para os demais Conselhos Gestores de Políticas Públicas como o Conselho Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal do Meio Ambiente e os Conselhos de Representantes;
- Contribuir com a recuperação e registro da memória e história da habitação na cidade de São Paulo de modo a colaborar com o pertencimento dos habitantes da cidade e entorno.

Estes objetivos devem gerar como resultado o conhecimento sobre a questão habitacional para todos os segmentos da sociedade para que participem com igualdade de condições no monitoramento e avaliação sobre a situação habitacional e as políticas urbana e habitacional desenvolvidas na cidade de São Paulo.

Para alcançar este resultado de democratização do conhecimento uma das funções do Observatório Habitacional é o desenvolvimento de ações de capacitação dirigidas aos gestores públicos e aos diversos segmentos sociais para se apropriarem das informações e estudos gerados pelo Observatório.

A perspectiva de uma gestão democrática na cidade tem como pressuposto a condição de igualdade entre os diversos segmentos da sociedade no campo do conhecimento sobre a história, memória, realidade social, econômica, cultural e ambiental da cidade, e das ferramentas legais e institucionais disponíveis para a promoção de políticas públicas voltadas a combater a desigualdade social e territorial.

3. Atribuições do Observatório Habitacional

A lei municipal que criar o Observatório deve estabelecer as suas atribuições para atingir os seus objetivos, como também evitar sobreposições com as funções já exercidas pelos demais órgãos do sistema municipal de habitação. Para o Observatório Habitacional promover o monitoramento das políticas, programas e projetos habitacionais desenvolvidos na cidade de São Paulo, devem ser previstas as seguintes atribuições:

- Promover pesquisas e estudos sobre temas e questões atinentes a política e programas habitacionais desenvolvidos na cidade de São Paulo, fornecer informações e análises para subsidiar a participação dos cidadãos no processo de planejamento e gestão da cidade;
- Realizar estudos e pesquisas e fornecer subsídios para o Conselho e a Conferência Municipal de Habitação;

- Avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos habitacionais;
- Fornecer informações, conhecimentos e experiências positivas de acesso à moradia para o Observatório Urbano do Município de São Paulo;
- Construir e analisar indicadores sobre condições de moradia adequada;
- Realizar pesquisas sobre formas alternativas de produção e de acesso à moradia;
- Realizar o registro da memória e história da habitação na cidade de São Paulo;
- Disseminar as pesquisas sociais, econômicas e ambientais que se produzem na cidade de São Paulo relacionadas com a questão habitacional;
- Produzir estudos e análises sobre o impacto das ações, programas e projetos previstos no Plano Diretor, Orçamento Municipal e demais instrumentos do planejamento municipal que digam respeito a habitação.

Com base nas normas de proteção do direito a moradia o Observatório Habitacional deve desempenhar as seguintes funções:

- Promover um efetivo monitoramento e avaliação das condições de moradia incluindo as condições dos sem casa e das inadequadas moradias, mediante consultas e participação da população na formulação e adoção de políticas habitacionais;
- Verificar o grau da extensão e amplitude da titularidade do direito à moradia com equidade, de modo a evitar qualquer forma de discriminação, em razão de gênero da origem social, condição econômica, do grau de instrução, da raça, etnia e cor;
- Analisar as oportunidades e condições de acesso à moradia para as mulheres, especialmente as que estão na condição de chefes de família.

O Observatório Habitacional deve ter como atribuição proporcionar informações detalhadas sobre os grupos sociais que se encontram em situação vulnerável e desfavorecida em matéria de moradia”. Incluem, em particular, desabrigados e suas famílias, os alojados inadequadamente e os que não têm acesso às instalações básicas, os que vivem em assentamentos “ilegais”, os que estão sujeitos ao despejo forçado e os grupos de baixa renda.

4. Campo de atuação do Observatório Habitacional

Uma questão estratégica para a implementação do Observatório Habitacional é a abrangência do monitoramento e avaliação que será desenvolvido. É preciso definir se o Observatório desenvolverá o monitoramento e avaliação da política municipal habitacional de responsabilidade do Governo do Município de São Paulo, ou se o Observatório promoverá o monitoramento das políticas habitacionais de responsabilidade do Estado de São Paulo, e da União (Ministério das Cidades) e das condições de moradia na cidade de São Paulo e das ações, atividades que afetam o direito à moradia do seus habitantes.

Partindo da premissa que o Observatório Habitacional deve ser um organismo que integra o sistema do Observatório Urbano da Cidade de São Paulo e a rede global de observatórios urbanos das Nações Unidas a sua missão é de contribuir com a implementação da Agenda Habitat. Em razão desta missão o Observatório Habitacional deve efetuar o monitoramento sobre como as instituições do Estado Brasileiro estão cumprindo com as obrigações e compromissos de proteção e a promoção do direito à moradia dos habitantes do Município de São Paulo. Este

monitoramento abrange os entes federativos (União, Estado e Município) e as instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Considerando que o Observatório Habitacional deve promover estudos, pesquisas, fornecer subsídios sobre a situação da moradia para contribuir com a participação dos cidadãos, e dos habitantes nos espaços e processos políticos relacionados com a política urbana e habitacional será necessária levantar informações, promover estudos e pesquisas relacionados a programas e projetos habitacionais de responsabilidade da União, Estado e Município de São Paulo, dos projetos e empreendimentos de grande impacto urbano e ambiental, da atuação do mercado imobiliário, do comportamento dos órgãos essenciais a justiça (Justiça Estadual, Ministério Público, órgãos de segurança pública).

Para o Observatório Habitacional poder apoiar o processo de planejamento e gestão urbana da cidade de São Paulo realizar o monitoramento das atividades, programas e projetos das instâncias encarregadas do desenvolvimento do habitação da cidade; construir e analisar indicadores sobre condições de moradia adequada; fornecer informações, conhecimentos e experiências positivas de acesso à moradia para o Observatório Urbano do Município de São Paulo; produzir informações sobre os temas e problemas de moradia da cidade de São Paulo, o monitoramento não pode se restringir apenas a política municipal de habitação.

O Observatório Habitacional deve abranger no seu campo de atuação o monitoramento e a avaliação da situação da moradia e as política urbana e habitacional na cidade de São Paulo com base nas normas internacionais de proteção do direito à moradia em especial as normas previstas nos seguintes tratados: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Cabe ao Observatório Habitacional promover o monitoramento do cumprimento das seguintes resoluções do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas: Comentário Geral nº 4 do, que trata dos componentes do direito à moradia e o Comentário Geral nº 7, que contém normas de proteção nas situações de despejos forçados.

Os marcos referenciais internacionais para subsidiar os estudos, avaliações e monitoramento do Observatório Habitacional devem ser os seguintes:

- A Agenda Habitat da Conferência Global das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Sustentáveis realizada em 1996 na cidade de Istambul;
- As Metas do Desenvolvimento do Milênio aprovada pela Assembléia das Nações Unidas no ano de 2000;
- Os indicadores urbanos utilizados pela Agência Habitat das Nações Unidas;
- As recomendações do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas feitas ao Estado brasileiro para o cumprimento das obrigações e compromissos sobre a proteção e a promoção do direito à moradia previstos nos tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é signatário em especial do Pacto do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No âmbito nacional os marcos legais e institucionais que devem ser considerados pelo Observatório são os seguintes:

- As normas da Constituição Brasileira sobre o direito à moradia, política urbana e habitacional;

- O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001(lei federal de desenvolvimento urbano) e a Medida Provisória 2220/2001 que trata da concessão de uso especial para fins de moradia;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766 alterada pela lei nº 9.785 de 1999, que contém normas para fins regularização de loteamentos populares e conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público;
- Lei de Locação de Imóvel Urbano nº 8.245/1991, que disciplina a locação em habitações coletivas de aluguel como os cortiços que existem em grande quantidade na cidade de São Paulo;
- Lei de Terras da União – Lei nº 9.636/1998. esta lei disciplina os institutos e procedimentos para utilização das terras da União pra fins de moradia;
- A política e os programas habitacionais desenvolvida pelo Ministério das Cidade, levando em consideração as resoluções do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades.

No âmbito estadual deve ser considerados para fins de avaliação e monitoramento da questão habitacional na cidade de São Paulo o cumprimento por parte do Governo do Estado de São Paulo através da Secretaria Estadual de Habitação e a Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano (CDHU) dos programas habitacionais previstos nas leis estaduais que devem ser desenvolvidos na cidade de São Paulo:

- Lei nº 6.756, de 14 de março de 1990 – dispõe sobre o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano;
- Lei de Programas Habitacionais Sociais Destinados à População de Baixa Renda – Lei nº 9.142 de 9 de março de 1995;
- Lei de Proteção aos Mananciais – Lei Estadual 9866/1997;
- Lei sobre Programa de Locação Social – Lei nº 10.365/99;
- Lei sobre Programa de Crédito para Compra de Terra – Lei nº 10.535/2000.

Na esfera do Município de São Paulo os marcos legais que devem ser observados nas avaliações, estudos e monitoramento do Observatório como já foi ressaltado no início são a Lei Orgânica e o Plano Diretor do Município de São Paulo que definiram a política urbana e habitacional e os instrumentos e a forma de gestão destas políticas .

Existem leis específicas que deverão ser consideradas pelo Observatório Habitacional como a lei municipal que trata das condições habitacionais dos cortiços e dos direitos dos moradores destas moradias conhecida como a Lei Moura (Lei Municipal nº 10.928/1991), das leis municipais que tratam da regularização fundiária das favelas situadas em áreas públicas municipais como a lei Municipal nº 13.514/2003 que versa sobre a outorga da concessão de uso especial pra fins de moradia para a população moradora de 160 (cento e sessenta) favelas situadas em áreas públicas municipais, e a lei municipal de regularização de loteamentos irregulares.

No marco institucional é fundamental o monitoramento sobre as formas de atuação do Conselho Municipal de Habitação e sobre a gestão do Fundo Municipal de Habitação. Devem ser consideradas também para o monitoramento as resoluções do Conselho Municipal de Habitação que define os programas e os recursos para o desenvolvimento da política habitacional e as resoluções da Conferência Municipal de Habitação.

No âmbito municipal deve ser objeto de avaliação, estudos e monitoramento do Observatório além do Plano Diretor os demais instrumentos do planejamento da cidade que são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento do Município de São Paulo. Cabe ao Observatório avaliar o cumprimento do Governo Municipal do orçamento anual destinado para a área de habitação, levando em consideração o processo descentralizado do orçamento participativo realizado nas áreas administrativas das Subprefeituras e do Conselho de Representantes.

O Observatório Habitacional deve promover o monitoramento dos impactos das políticas habitacionais de forma conjugadas com outras políticas públicas que resultam impacto na situação habitacional da cidade de São Paulo, como por exemplo as formas de acesso, a qualidade e os valores das tarifas dos serviços públicos de energia elétrica, e saneamento básico (água, esgoto e tratamento e coleta de resíduos sólidos). É fundamental que o Observatório Habitacional promova o monitoramento das empresas do Estado de São Paulo responsáveis pela prestação destes serviços: Empresa de Saneamento e Água (SABESP) e da empresa de fornecimento de energia elétrica (Eletropaulo).

5. Organização e estrutura do Observatório Habitacional

O Observatório Habitacional deve conter Conselho Gestor formado por representantes do Governo Municipal e de segmentos da sociedade. É importante prever um representante do Observatório Urbano da cidade de São Paulo. Do Governo Municipal os representantes devem ser da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, sendo necessário uma representação da Superintendência de Habitação Popular e uma representação da Companhia Metropolitana de Habitação.

Através deste desenho institucional o Observatório Habitacional pode ter um conjunto de instituições como institutos e centros de pesquisa, associações de profissionais, organizações não governamentais, organizações populares, entidades empresariais como associados. Estes sócios do Observatório poderiam integrar o seu Conselho Gestor. Este Conselho Gestor formado por diversos segmentos da sociedade teria a função de manter a independência e autonomia do Observatório Habitacional para desempenhar suas funções públicas.

A Presidência do Conselho Gestor pode ser exercida por qualquer membro do Conselho. O Observatório Habitacional para exercer suas funções deve ter um suporte técnico e administrativo. Para este fim é necessário constituir uma secretaria executiva. Esta secretaria deve ser formada por um quadro de técnicos com conhecimento na área de habitação.

O Observatório pode também constituir uma Comissão de Especialistas para colaborar com as atividades e os projetos que serão desenvolvidos. Estes especialistas poderiam ser indicados pelos diversos segmentos da sociedade representados no Conselho Municipal de Habitação, e escolhidos pelo Conselho Gestor.

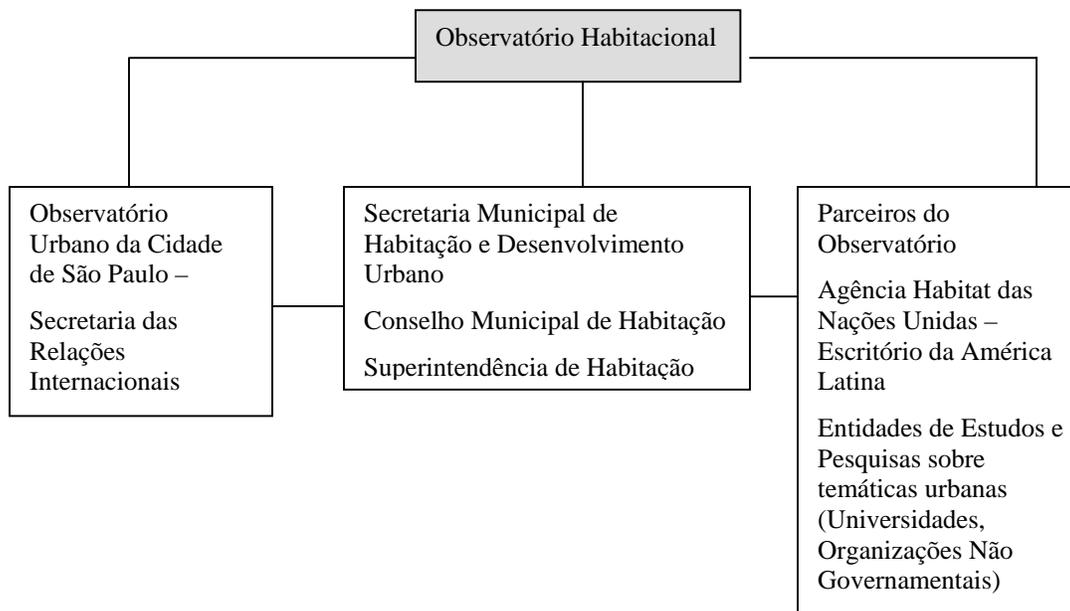
Considerando que maioria das experiências de Observatórios Urbanos são desenvolvidas mediante parcerias entre Universidades, Institutos de Pesquisa e organizações não governamentais como demonstram as experiências registradas no último item, a lei pode autorizar a realização de parcerias do Observatório Urbano com estas organizações, realizando por exemplo convênios de cooperação técnica.

A lei também pode prever que as funções e atribuições do Observatório possam ser desempenhadas por um conjunto de instituições públicas (Universidades), e entidades e organizações da sociedade. Por ser uma função pública deve ser instituído um processo de seleção pública com base na legislação brasileira de licitações. A lei deve prever critérios para um processo de licitação, definindo os critérios para a formação de Consórcio entre Universidades,

entidades profissionais ou empresariais e organizações não governamentais. Neste caso a lei deve estabelecer o período de validade do consórcio para exercer as funções do Observatório e atribuir a Secretaria Executiva do Observatório a responsabilidade de promover o processo de licitação.

Nesta figura jurídica de Consórcio formado por um conjunto de entidades e organizações da sociedade através de um processo de licitação para exercer as funções do Observatório Habitacional, pode ser atribuído ao Conselho Municipal de Habitação, a fiscalização do Consórcio.

ORGANOGRAMA 4



6. Fontes de recursos do Observatório Habitacional

Uma matéria que deve ser prevista na lei são as fontes de recursos que serão aplicadas para viabilizar as atividades do Observatório Habitacional. Deve ser estabelecida uma rubrica própria incluída no Orçamento Municipal para custeio das atividades independentemente de eventuais recursos obtidos pelo Observatório Habitacional através de fontes nacionais ou internacionais.

Deve ser prevista uma unidade orçamentária para o Observatório poder receber recursos do orçamento do Município. A possibilidade de obter recursos do Fundo Municipal de Habitação deve ser prevista na lei. Neste caso caberá ao Conselho Municipal de Habitação aprovar os recursos que poderão ser utilizados pelo Observatório.

Deve ser prevista a possibilidade do observatório receber contribuições ou doações de organismos e instituições públicas e privadas nacionais, bem como de organismos e entidades internacionais.

7. Instrumentos de comunicação

Os estudos, análises e informações produzidas pelo Observatório Habitacional serem divulgados de forma ampla e periódica e de serem acessíveis a qualquer pessoa. Os mecanismos de comunicação e divulgação dos trabalhos do Observatório devem conter uma linguagem que possibilite a sua compreensão por qualquer pessoa interessada nos assuntos habitacionais.

A Lei que criar o Observatório Habitacional deve prever os seguintes instrumentos para o desempenho das suas funções de alimentar o sistema municipal de informações e utilizar as informações e os indicadores econômicos, sociais, urbanísticos, ambientais e culturais deste sistema, e de disseminar informações, conhecimentos e experiências:

- organização e manutenção de um site do Observatório Habitacional na Internet ligado ao Governo Eletrônico do Município de São Paulo;
- produção de informes periódicos para fornecer a sociedade informações sobre a habitação na cidade de São Paulo, bem como para divulgar as avaliações e estudos realizados e as atividades do Observatório Habitacional;
- produção de publicações sobre as avaliações e estudos realizados pelo Observatório, utilizando também instrumentos de áudio e vídeo e matérias didáticos;
- promoção de seminários, debates e encontros.

Para desenvolver esta função é importante o estabelecimento de uma cooperação técnica com o Governo Eletrônico do Município de São Paulo, seja para obter informações de outros órgãos municipais como também para difundir as informações e conhecimento produzido pelo Observatório Habitacional. As fontes de dados constituídas no âmbito do Observatório Habitacional devem alimentar o Observatório Urbano da cidade.

IV. Estratégia de implementação do Observatório Habitacional

O primeiro passo é do Conselho Municipal de Habitação até o final do ano de 2004 constituir uma Comissão Especial para elaborar uma proposta do Observatório Habitacional e um plano para a sua implementação. Esta Comissão Especial deve ser formada por um grupo de Conselheiros do Conselho Municipal de Habitação e deve ter o apoio técnico da Secretaria Executiva do Conselho. Esta Comissão deve ser formada por Conselheiros que representem os diversos segmentos da sociedade.

O segundo passo é da Comissão definir até o final de fevereiro de 2005. Uma proposta base sobre a organização institucional, funções e atribuições, abrangência do Observatório Habitacional, sobre os parceiros e sócios estratégicos para ser submetida a discussão com os diversos segmentos da sociedade e com o Conselho Municipal de Habitação.

O terceiro passo é da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano organizar um Seminário Municipal sobre o Observatório Habitacional até o final do mês de março de 2005, para apresentar a proposta base elaborada pela Comissão Especial visando colher subsídios e propostas para o Observatório. O seminário deve ter como público alvo os Conselheiros dos Conselhos Municipais: em especial de Habitação, Política Urbana, Meio Ambiente, Cultura, Assistência Social, dos conselheiros do orçamento participativo, associações profissionais, organizações populares, entidades empresariais, membros do Poder Judiciário e Cartórios Públicos. Entidades e instituições acadêmicas. Neste seminário devem ser convidados representantes de Observatórios Urbanos para apresentar suas experiências e subsidiar a discussão da proposta do Observatório Habitacional.

O quarto passo é sistematizar os resultados do Seminário e apresentar a proposta do Observatório Habitacional para ser aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação até o final de abril de 2005.

O quinto passo é com base na proposta de Observatório aprovada no Conselho Municipal de Habitação, elaborar o projeto de lei para ser apresentado na Câmara Municipal de Habitação até o final de maio de 2005. No envio do projeto de lei para a Câmara de Vereadores, poderá ser realizado um Seminário com os Vereadores para apresentação da proposta.

Para disseminar a proposta do Observatório Habitacional, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano deverá apresentar a proposta na Conferência Municipal da cidade que será realizada no primeiro semestre do ano de 2005 como Conferência preparatória para a Segunda Conferência Nacional das Cidades.

Para viabilizar a aprovação da proposta do Observatório Habitacional o Conselho Municipal de Habitação poderá constituir um Grupo Especial de Acompanhamento do Projeto de lei na Câmara Municipal de Vereadores. Este grupo deve ser formado por Conselheiros dos diversos segmentos da sociedade representados no Conselho Municipal de Habitação.

Bibliografia

- Alfonsin, Betania, Fernandes Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2004.
- Alfonsin, Jacques Távora. *O Acesso à Terra como conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.
- Amaral, Ângela. *Habitação: Avaliação da política Municipal*. Observatório dos Direitos do Cidadão, nº4. São Paulo: Instituto Pólis/PUC–SP, 2002.
- Baltrusis, Nelson, Pasternak, Suzana. *Um olhar sobre a habitação em São Paulo*. In *Desigualdade e governança*, Cadernos Metrópole, nº 09, PRONEX CNPq / EDUC São Paulo SP, 2003 (pgs. 81 – 118).
- Cardoso, Adauto. *Habitação, Balanço da Política Municipal, 2001–2003*. Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 22. São Paulo: Instituto Pólis/PUC–SP, 2004.
- Cimbalysta Renato, E Moreira Tomás *O Conselho e o Fundo Municipal de habitação na Cidade de São Paulo*. Observatório dos Direitos do Cidadão, nº 10. São Paulo: Instituto Pólis/PUC–SP, 2002.
- Fernandes, Edésio (*Organizador*). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Editora Del Rey, *Belo Horizonte*, 2001.
- Mattos, Liana Portilho (Organizadora), *Estatuto da Cidade Comentado, Mandamentos*, Belo Horizonte, 2002.
- Osório, Letícia Marques, *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.
- _____, *Housing Rights in Brazil – Mission Report*, Cohre, Brasil, 2002.
- Paz da Oliveira, Rosângela Dias *Observatório dos Direitos do Cidadão: uma experiência de monitoramento de políticas públicas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo*, VIII Congresso Luso–Afro–Brasileiro de Ciências Sociais, Centro de Estudos Sociais –2004.
- Rolnik Raquel Saule Júnior Nelson (Coordenação), *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, Pólis, Caixa Econômica Federal, Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.
- Rossetto, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 15. São Paulo: Instituto Pólis/PUC–SP, 2003.

Saule Júnior, Nelson, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.
_____, *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004.

Documentos internacionais

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.
Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 12 de dezembro de 1991.
Agenda 21 de 1992.
Agenda Habitat e Declaração de Istambul de 1996.
Comentário Geral Nº 7 sobre o Direito à moradia adequada: despejo forçado do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E/C. 12/1997/4), 16 de maio de 1997.
Metas de Desenvolvimento do Milênio –MDM – Assembléia Geral das Nações Unidas, setembro de 2000.

Documentos nacionais

Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – Plataforma Brasileira DHESC, Projeto Relatores Nacionais em DHESC, Recife, 2003.
Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Resoluções da I Conferência Municipal de Habitação*. Mimeo, s/ data.
_____, *Plano de Ação em Favelas do Município de São Paulo 2001–2009*. Mimeo, s/ data.

Tratados internacionais

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)
Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966)
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965)
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

Legislação nacional

Constituição Brasileira de 1988
Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)
Medida Provisória n 2220/2001
Lei nº 6.766 de 1979 com as alterações trazidas pela Lei 9.785 de 1999 (Lei do Parcelamento do solo urbano)
Lei Federal nº 8245, de 18 de Outubro de 1991 (Lei de Locação de Imóveis Urbanos)
Lei Federal nº 9.636/98 (Lei de Terras da União)

Legislação estadual de São Paulo

Lei Estadual nº 6.756, de 14 de março de 1990
Lei Estadual nº 9.142 de 9 de março de 1995
Lei Estadual nº 9866/1997;
Lei Estadual nº 10.365/99
Lei Estadual nº 10.535/2000

Legislação municipal de São Paulo

Lei Orgânica do Município de São Paulo de 4 de abril de 1990
Plano Diretor do Município de São Paulo – Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002
Lei Municipal nº 13.881/ 2004
Lei Municipal nº 13.399/2002
Lei Municipal nº 13.425/2002
Lei Municipal nº 11.632/1994
Lei Municipal nº 10.237/1986
Lei Municipal nº 7.670/1971
lei Municipal nº 6738/1965

Decretos municipais

Decreto Municipal nº 31.604/92
Decreto Municipal nº 25.950/88

Sites consultados

<http://www.observatorio.tk>
<http://www.un.org/spanish/ag/habitat/agenda-s.htm>
<http://www.unhabitat.org/guo/>
<http://www.unhabitat-rolac.org>
<http://www.polis.org.br>
<http://www.estatutodacidade.org.br>
<http://www.cidades.gov.br>
<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/organizacao/0002>
http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/coordenadorias/op/Quadros_resumoma2004.doc
http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/orc_2004/empresas/cohab.doc

Anexos

Anexo 1

Fichas de experiências de Observatórios

Ficha 1

Experiência do Observatório Nacional Urbano – Observatório Metropolitano de Guadalajara (OMEGA) – México

Experiência piloto e primeiro componente da Rede Nacional de Observatórios Urbanos como um marco do Programa Habitat México. Exemplo de Observatório certificado dentro do sistema mundial de Observatórios Urbanos (GUO) pelo programa HABITAT das Nações Unidas, “UN-HABITAT”.

a) Composição

Convênio Interinstitucional de Colaboração Acadêmica com o Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey, o Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores do Ocidente e a Universidade de Guadalajara Este projeto conta com a iniciativa conjunta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado, com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado com caráter técnico de Secretariado Técnico do Conselho da Zona Metropolitana de Guadalajara e com a Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Federal. Elaboraram em conjunto o Programa de Trabalho 2004 – 2005:

- A secretaria de Desenvolvimento impulsionou o Observatório como experiência piloto e primeiro componente da Rede Nacional de Observatórios Urbanos como um marco do Programa Habitat México.
- As atividades do Observatório Metropolitano de Guadalajara são congruentes com os objetivos da política social e com os programas de desenvolvimento territorial e urbano do Plano Nacional de Desenvolvimento 2001 – 2006.
- A Secretaria de Desenvolvimento Urbano disponibilizará de um espaço de coordenação em conjunto com as dependências que abordam a temática sócio-urbana da entidade. O aproveitamento recíproco de informação permitirá que instâncias como o Conselho Metropolitano de Guadalajara, o Instituto de Informação Territorial e secretarias afins incluam contribuições produzidas por OMEGA na formulação de suas políticas e programas institucionais.
- Os municípios de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, mediante a participação ativa nas definições dos padrões de qualidade de vida e desenvolvimento social para suas populações.
- O Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS por sua sigla em Inglês), que através de sua Oficina em México certificou-o a rede de Observatório Urbano Global.

b) Objetivo geral

Instalar e operar um sistema de pesquisa acadêmica que reconheça e avalie permanente as condições existentes na Zona de Guadalajara em matéria meio ambiental, urbanística e socioeconômica, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento sustentável desta metrópole através da geração de informação confiável, oportuna e acessível.

- Aportar elementos conceituais para ampliar a compreensão das dinâmicas operantes na aglomeração urbana.
- Colaborar com organismos na esfera governamental, com as entidades do setor privado e com as organizações e atores da sociedade civil na solução dos problemas sócio-territoriais.
- Compartilhar informação e conhecimentos gerados com a rede global de observatórios urbanos e com a rede nacional de observatórios urbanos para o exame das condições locais e da previsão das tendências nacionais que as identifiquem.

Para fundamentar seu trabalho científico o *Observatório Metropolitano de Guadalajara* adotou o seguinte critério metodológico e critérios táticos, adotando como eixos temáticos o ambiental, urbano territorial e socioeconômico. Definido cinco campos de ação: Monitoramento e avaliação; consulta e participação cidadã; capacitação, pesquisa e comunicação e difusão.

c) *Financiamento*

Recursos provem do Governo do Estado; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Comissão Nacional Florestal, organismos internacionais UN-Habitat, UCGIS, HUD, entre outros.

Ficha 2

Observatório dos Direitos do Cidadão – Uma experiência de monitoramento de políticas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo

a) *Tipo de projeto*

O projeto foi criado com o objetivo de “subsidiar a intervenção dos atores organizados da sociedade civil na implementação e controle das políticas públicas voltadas à ampliação da cidadania, por meio do acompanhamento e da análise da gestão municipal e da disseminação sistemática de avaliações e informações”.

b) *Organismos executores*

Parceria entre ONG Instituto Polis e Universidade PUC/SP através do IEE (Instituto de Estudos Especiais).

IEE/PUC-SP – Instituto de Estudos Especiais é uma unidade de pesquisa e serviços da Pontifícia Universidade Católica. Atua, desde 1972, nos campos da gestão social e da gestão de políticas, em colaboração com organizações governamentais e não-governamentais.

Objetivo do trabalho do IEE é contribuir para a produção e sistematização de conhecimentos e estratégias de formulação, gerenciamento e implementação de políticas públicas e programas sociais.

O Observatório atua no monitoramento e na avaliação de políticas sociais, com destaque para as áreas de infância e juventude, educação, assistência social e programas de renda mínima.

No desenvolvimento deste trabalho, o IEE articula os núcleos de estudo e pesquisa do programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de Serviço Social e Educação, especialmente, Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente, Movimentos Sociais, Saúde e Sociedade, Currículo, Estado, Sociedade.

Instituto Pólis: atua no campo da temática urbana e da gestão municipal, na investigação do impacto das políticas públicas e na melhoria da qualidade de vida e na ampliação dos direitos de cidadania.

c) Objetivo

O observatório tem como propósito o monitoramento e análise das políticas públicas municipais de saúde, habitação, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além do orçamento público.

Da mesma forma deverá subsidiar e capacitar sujeitos sociais da sociedade civil organizada, que atuam no espaço público.

d) Fundamento

O projeto foi formulado, partindo do pressuposto de que a democratização da gestão pública não ocorre apenas por iniciativa de governos, mas esta condicionada a participação ativa, reivindicatória e propositiva da sociedade civil organizada. Neste sentido, é preciso criar mecanismos que fortaleçam os atores sociais para o controle das políticas públicas.

e) Composição

O Observatório é gerido por um Colegiado de Gestão, formado pela equipe do projeto (Polis e IEE/PUCSP) e por representantes dos principais movimentos sociais atuantes na cidade, no campo das políticas públicas monitoradas, que compartilham a gestão do projeto: União dos Movimentos de Moradia (UMM), União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS), Central de Movimentos Populares (CMP–Estadual), Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fórum Municipal de Assistência Social.

O Colegiado foi constituído em janeiro de 2002 e seu principal objetivo é articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais e tem significado um espaço de discussão sobre os desafios dos atores coletivos que intervêm nas políticas da cidade e de deliberação sobre os temas de estudo. O Observatório conta com uma equipe de técnicos e estagiários que se responsabilizam pelos trabalhos a serem desenvolvidos.

f) Funcionamento do projeto

É dado a partir da realização de reuniões mensais do Colegiado nas quais se estabelece um diálogo entre os movimentos e debates sobre as agendas de luta. Nessas reuniões são definidas as pautas de estudos e publicações. Esses momentos têm sido avaliados pelos participantes como uma oportunidade de troca de experiências, de reflexão e de articulação entre o movimento.

No âmbito interno, a ONG e a Universidade buscam pesquisadores para os estudos, levantam dados, organizam documentos, preparam as oficinas, revisam os estudos e coordenam as publicações, bem como se articulam com a Escola da Cidadania do Polis para a elaboração e promoção de cursos e seminários de formação e capacitação.

A produção de conhecimento no Observatório é pensada enquanto produção coletiva e estreitamento de vínculos entre os parceiros, e, portanto, implica em um processo metodológico participativo que envolve: Discussão e definição dos temas no Colegiado, Realização de estudos, pesquisas e levantamentos de dados, Elaboração de textos e artigos, por autores convidados, indicados pelos núcleos de pesquisa da universidade e pelo Instituto Polis, Realização de Oficinas temáticas para discussão da versão preliminar dos textos, contemplando as contribuições dos diferentes atores e leitura e revisão da equipe conjuntamente com os autores.

As pautas de estudo referem-se a atualidade política, o que impõe um desafio de aprimorar a capacidade analítica aliada a agenda política da cidade e agilidade na elaboração para fornecer instrumentos para negociações nas distintas instâncias de participação.

g) Produtos

Os principais produtos do Observatório são suas publicações, frutos da articulação com a sociedade civil organizada e com os núcleos de pesquisa da universidade. O observatório já produziu quatro séries de estudos, pautados conjuntamente com os parceiros e publicados em cadernos pelo Instituto Polis. São eles: Balanço da evolução das políticas sociais, Conselhos Municipais, Articulação entre os Conselhos Municipais, Fundos Municipais e Balanços de dois anos de gestão municipal.

O Observatório apresenta duas pesquisas em curso. A primeira, prevista para o segundo semestre de 2004, em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Movimentos Sociais – NEMOS, intitulada “O protagonismo das lideranças, membro das coordenações de movimentos sociais, participantes do Colegiado de Gestão, que busca traçar um perfil das lideranças e dos movimentos participantes do Observatório”.

A segunda pesquisa, intitulada “Avaliação dos mecanismos de participação no contexto das subprefeituras”, busca avaliar o processo de participação cidadã na implementação das políticas públicas no âmbito de três subprefeituras, seus limites e possibilidades.

Ficha 3

Observatório das Metrôpoles: segregação espacial e governança urbana

Ano de implantação: Julho de 2004

a) Organismos executores

Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Fundação Universidade Estadual de Maringá (CCH/UEM), Universidade Federal do Pará (UFPA), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social ((IPARDES), Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas), Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFGM), Escola de Minas/Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Católica de Goiás (UCG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET), FASE Pernambuco, Departamento de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CCHLA/UFRN), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal da Bahia (UFBA).

b) Tipo de projeto estrutura

O conjunto dos parceiros indicados no primeiro item formam um instituto em rede que pesquisa sobre o tema das metrôpoles brasileiras e os desafios do desenvolvimento destas macrorregiões.

Trata-se de um projeto inovador em razão da parceria entre sociedade civil, Universidade e Poder Público. Os parceiros utilizam uma metodologia unificada de pesquisa, monitoramento e intervenção, além de explorarem a mesma base de dados.

A produção dos resultados comparáveis tem permitido a identificação de tendências convergentes e divergentes das metrópoles geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa a sociedade brasileira nos últimos 20 anos.

Os parceiros da pesquisa acreditam que o conhecimento gerado, embora específico sobre as regiões metropolitanas envolvidas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Maringá, Goiânia, Belém, Fortaleza, Natal, Recife e Salvador) gera uma compreensão mais ampla a respeito dos impactos das transformações sobre as grandes cidades brasileiras.

c) Objetivo

O Observatório das Metrópoles apresenta três objetivos básicos:

O primeiro deles diz respeito à avaliação de maneira comparativa dos impactos das políticas de ajuste estrutural e reestruturação produtiva sobre as metrópoles brasileiras, bem como o monitoramento e desempenho das políticas urbanas locais.

O segundo objetivo diz respeito ao desenvolvimento das atividades de ensino e extensão universitárias que concorram para a construção de uma esfera pública que possa influenciar suas decisões dos atores políticos e sociais.

E por último, o projeto apresenta como objetivo traçar a análise das dinâmicas de organização interna da metrópole, em particular o fenômeno da mobilidade residencial em sua relação com os processos de produção do espaço construído, associando-as às transformações da estrutura socioespacial.

d) Temática do observatório

Estudo comparativo das metrópoles do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, Belém, Goiânia e Maringá.

e) Fundamento

O projeto apresenta como referência o quadro de estabilização, ajuste e reestruturação, que busca avaliar como as regiões metropolitanas brasileiras têm respondido às transformações da economia brasileira, identificando os fatores determinantes destas mudanças nas décadas de 80 e 90.

Dentro desta perspectiva, foi constatado que a sociedade brasileira enfrenta um paradoxo: a crescente metropolização da questão social e desafios metropolitanos do desenvolvimento nacional, mas, ao mesmo tempo, a inexistência de bases políticas, institucionais e técnicas para a construção de um modelo eficiente de governança destas áreas. Neste sentido, a Metrópole constitui-se órfã de gestão da sociedade brasileira. Com o propósito de desvendar os seus mecanismos e fornecer subsídios para a sua gestão que o observatório foi concebido.

f) Funcionamento do projeto

O Observatório das Metrópoles durante o período de seu funcionamento procurará efetuar as seguintes atividades:

- a) Dar continuidade ao monitoramento da evolução do quadro de desigualdades socioespaciais nas metrópoles brasileiras nas décadas de 80 e 90, utilizando-se um sistema de classificação que permita a hierarquização dos espaços intrametropolitanos segundo a composição sócio-ocupacional e as condições urbanas de vida;

- b) Dar continuidade do monitoramento da avaliação do desempenho das políticas locais nas metrópoles tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais, a distribuição dos equipamentos e serviços urbanos, o modo de produção e gestão dos serviços e as políticas orçamentárias estaduais e locais;
- c) Dar continuidade do monitoramento da avaliação do impacto do quadro de desigualdades socioespaciais e no desempenho político–institucional dos governos estaduais e municipais, no sentido do surgimento ou não de obstáculos à construção e implementação de uma política de desenvolvimento fundada na cooperação e negociação entre as forças locais capazes de minimizar os riscos de marginalização das regiões metropolitanas;
- d) Consolidar e difundir a metodologia de pesquisa da segmentação social intra–urbana na escala metropolitana, baseada na social áreas analysis, experimentada nas pesquisas comparativas realizadas sobre as cidades de Paris, Londres, Nova York e Madri;
- e) Ampliar a base de dados sobre os problemas intrametropolitanos e os efeitos das políticas urbanas locais, já existentes no Observatório para outras regiões metropolitanas brasileiras;
- f) Aprofundar a análise das mudanças e permanências, nos anos 80 e 90, no padrão de segregação sócio–espacial na metrópole através de estudos de caso que qualifiquem e exemplifiquem as tendências observadas na pesquisa quantitativa já realizada e da atualização desta pesquisa quantitativa com base no Censo de 2000;
- g) Dar continuidade à análise das formas de produção do espaço construído, tendo em vista a lógica de atuação dos agentes envolvidos e os diferentes padrões residenciais, enquanto mecanismos de acessibilidade à moradia e de segmentação do espaço metropolitano, associando–os às transformações da estrutura sócio–espacial e à mobilidade residencial;
- h) Dar continuidade e ampliar o programa de formação de quadros da política urbana já desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles nas áreas metropolitanas, através de cursos de extensão universitária voltados à capacitação de integrantes dos Conselhos Municipais, dos técnicos das Prefeituras e lideranças da sociedade civil;
- i) Elaborar, desenvolver e implementar um curso universitário de especialização itinerante, em nível de pós–graduação, sobre gestão metropolitana;
- j) Buscar articular estas ações com o Programa de Capacitação das Cidades em desenvolvimento no Ministério das Cidades, através da presença da Rede Observatório das Metrôpoles no Conselho das Cidades;
- k) Dar continuidade aos cursos de treinamento de pesquisadores da Rede Observatório das Metrôpoles na área das metodologias de análise social do espaço e de avaliação das políticas públicas;
- l) Elaborar e desenvolver um projeto de criação de um Portal de capacitação de Gestores/Planejadores Urbanos para as Áreas Metropolitanas, tendo como inspiração a experiência da Fundação Oswaldo Cruz na área da Gestão de Saúde;
- m) Dar continuidade à atuação nas instituições formadoras da opinião pública (jornais, revistas, rádio e televisão) com a finalidade de divulgar os resultados do nosso trabalho de pesquisa e ajudar a formar o debate público sobre a questão metropolitana;

- n) Dar continuidade à nossa atuação nas áreas públicas constituídas em torno dos problemas urbanos, com especial atenção ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, ao Conselho Nacional das Cidades e à Frente Nacional de Saneamento, com a finalidade de ajudar no processo coletivo de formulação de políticas urbanas para as áreas metropolitanas;
- o) Dar continuidade à difusão de informações do trabalho através da home page: www.observatorio.tk
- p) Estreitar os laços de cooperação e intercâmbio científico dos membros do Observatório das Metrôpoles nas redes de pesquisadores latino-americanas dedicadas ao tema da Metrôpole.