

**Observatório da habitação da cidade de
São Paulo**
**Caracterização, processos e situações
críticas de encaminhamento**

Rosangela Dias Oliveira da Paz



Este documento foi elaborado por Rosangela Dias Oliveira da Paz, consultora 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, Mariana Mencia e Paulo Romeiro, 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.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.54

Copyright © Naciones Unidas, dezembro de 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumo	5
I. A situação urbana na cidade de São Paulo.....	7
1. São Paulo: desigualdade e vulnerabilidade socio-territorial	7
1.1 Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo	9
1.2 O mapa da vulnerabilidade social	12
2. As condições institucionais do município.....	15
2.1 Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.....	17
2.2 Conselho Municipal de Habitação	19
2.3 Ouvidoria Peral	20
2.4 Orçamento Participativo – OP	22
2.5 Conselho de Representantes	28
3. A disponibilidade de recursos para a resolução de temas de solo e moradia	30
II. Legislação urbana: moradia, solo e meio ambiente	37
III. Políticas e programas municipais de moradia, solo urbano e regularização fundiária	41
IV. Sugestões para o Observatório Habitacional da cidade de São Paulo.....	51
Bibliografía	54
Anexos	57
Anexo 1: Legislação.....	58
Anexo 2: Fichas de experiências de regularização fundiária	91
Aplicação da concessão especial de uso para fins de moradia	91
Renovação nos instrumentos de política urbana e participação cidadã: A experiência de Belo Horizonte	93

Resumo

O estudo – *Caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento*, teve como objetivo realizar levantamentos e análises das características do crescimento metropolitano, identificando os principais processos e situações críticas que afetam a metrópole de São Paulo, em particular sobre a situação do solo urbano e da moradia, no sentido de subsidiar o desenho e implementação do Observatório da Habitação do Município de São Paulo.

Parte da análise do contexto social, das desigualdades e contradições e das condições institucionais do município para concluir de que há carência de um sistema de informações que auxilie na gestão da política habitacional e, também, no controle social da sociedade civil organizada, que atua nos espaços públicos.

I. A situação urbana na cidade de São Paulo

1. São Paulo: desigualdade e vulnerabilidade socio-territorial

O município de São Paulo, com seus 10.405.867 habitantes,¹ é uma cidade global, com o maior parque industrial brasileiro, concentra o capital e desempenha papéis de grande centro financeiro e de sede de empresas transnacionais. Desde a década de 1990, o município vem passando por uma profunda reestruturação industrial e produtiva, mudando o perfil de suas atividades econômicas para setores de serviços.

O crescimento populacional dos anos 1960 para os anos 2000 praticamente triplicou e junto com ele os problemas sociais. A cidade é permeada de contradições, desigualdades e heterogeneidade social, fruto dos déficits sociais acumulados, por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população. Convive com o desemprego, violência, crime organizado, favelas, insuficiência de equipamentos públicos, enchentes, congestionamentos de tráfego, poluição, etc.

QUADRO 1
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE
(Em milhares de habitantes)

	População residente					
	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Brasil	70 191	93 139	119 003	146 825	157 080	169 799
Estado de São Paulo	12 824	17 772	25 041	31 589	34 121	37 032
Região Metropolitana de São Paulo	4 791	8 140	12 589	15 445	16 583	17 879
Município de São Paulo	3 783	5 825	8 493	9 646	9 839	10 405

Fonte: IBGE. In Vitale, 2004.

Ao mesmo tempo, São Paulo é o centro irradiador de 39 municípios que constituem a região metropolitana- RMSP, conhecida como Grande São Paulo. A região tem aproximadamente 17 milhões de habitantes, em uma área de 8.051 km², sendo 2.139 km² área urbanizada. O Estado de São Paulo é o mais desenvolvido da federação e o município de São Paulo tem importante

¹ Censo de 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE.

posição na geração das riquezas do país, apesar de nos últimos anos ter havido uma sensível redução de sua participação relativa na formação do Produto Interno Bruto - PIB.

A gestão da região metropolitana de São Paulo teve início em 1967, por meio da instituição da política de regionalização administrativa realizada pelo Estado. Em 1969, uma emenda constitucional transferiu a gestão das regiões metropolitanas para a União, que em 1973 instituiu oficialmente a Região Metropolitana de São Paulo, que era então composta por 33 municípios. No entanto, a partir das eleições de 1982, ocorre o início das políticas de descentralização administrativa e de autonomia estadual, que posteriormente foram consagradas na Constituição de 1988, devolvendo à esfera estadual o controle das regiões metropolitanas. Dessa forma a RMSP, agora composta por 39 municípios voltou a ser controlada pelo Estado.

MAPA 1 REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO



Fonte: <http://www.stm.sp.gov.br/regioes/pg-rmsp.jpg>.

Em 1995, foram desativados a Secretaria de Negócios Metropolitanos e os órgãos vinculados ao Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, fazendo com que a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA - EMLASA perdesse boa parte de suas atribuições e de sua importância estratégica, como principal órgão responsável pelo planejamento de políticas metropolitanas. Observa-se, que desde esse período há um vazio na política metropolitana que possibilite o enfrentamento, de forma coletiva e gestão articulada, dos problemas urbanos e sociais e potencialize o desenvolvimento da região, de forma integrada, articulada e complementar. Isso significa a construção de pactos ou acordos de gestão para resolver problemas que não são mais de um único município como habitação, uso do solo, transporte, coleta e destinação final do lixo, captação de água, destino do esgoto, etc. No Estado de São Paulo observam-se municípios que estão dentro de áreas de preservação dos mananciais, o que trás conseqüências ambientais para todos os outros municípios da região.

De acordo com a Secretária Executiva do Ministério das Cidades, Dra. Ermínia Maricato,² as Regiões Metropolitanas - RMs foram eleitas como prioridade pelo atual governo federal, do presidente Luis Inácio Lula da Silva, e estão no centro de ações transversais, que envolvem vários ministérios, “O Brasil possui 26 Regiões Metropolitanas reconhecidas por lei, que concentram 34% da população brasileira, 84% da população urbana e são consideradas hoje como focos de violência, desemprego e pobreza”. O Ministério das Cidades elaborou o Plano de Ação em Regiões Metropolitanas, que será implementado em onze metrópoles, sendo nove regiões metropolitanas, entre elas São Paulo, cujas ações iniciais priorizam o déficit habitacional e de saneamento.

As análises do Ministério das Cidades indicam que as regiões metropolitanas não são aquelas que têm os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), entretanto, considera que esta metodologia não é a mais adequada para aferir as desigualdades internas dos municípios, já que as regiões metropolitanas concentram pólos de riqueza e pobreza, sendo necessário a utilização de instrumentos para a leitura da exclusão e desigualdade social intra-cidades e nos seus diversos territórios.

1.1 Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo

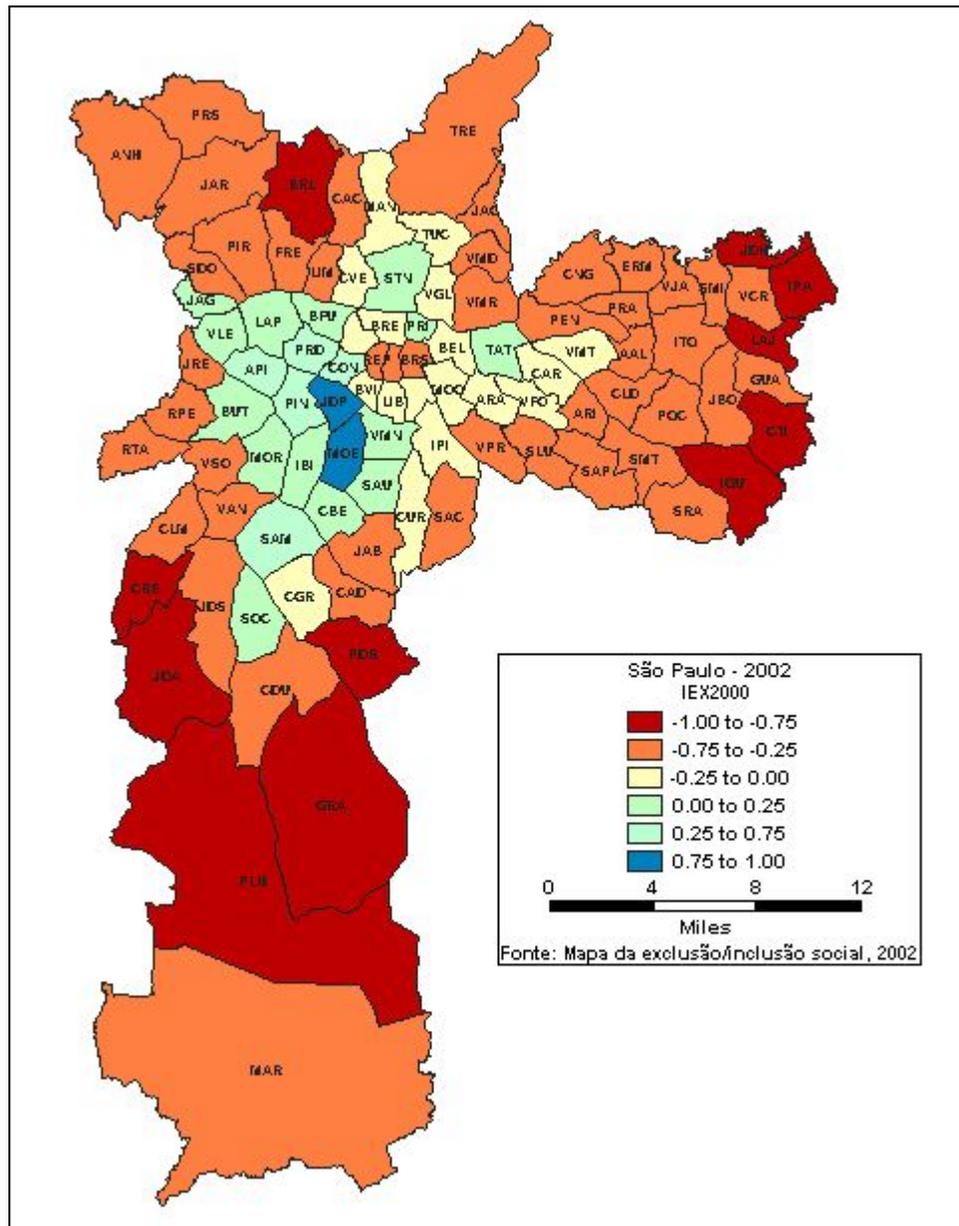
Os problemas sociais presentes na RMSP não diferem dos presentes na cidade de São Paulo. A população do município está distribuída em 96 distritos administrativos que apresentam grandes diferenças regionais e de concentração populacional. O município abriga 3,06% dos domicílios do país com renda inferior a dois salários mínimos -409 mil famílias vivem com renda em uma escala de zero a R\$ 400 ao mês, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 do IBGE.

O *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo (2002)*³ aponta que a desigualdade social expressa-se territorialmente, ou seja, a vulnerabilidade social esta associada à violência e à vulnerabilidade territorial. O município é “um mar de pobreza pontuado por ilhas de excelência”, por edifícios e condomínios fechados, onde a pequena parcela mais rica da população desfruta de conforto e segurança e a mais pobre é marcada por carências, ausência dos serviços públicos, violência e exclusão.

² Entrevista ao jornal eletrônico, Em questão, editado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Nº 5- Brasília, 13 de agosto de 2004.

³ O Mapa da Exclusão é produzido pela PUCSP, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-Inpe e Instituto Polis, desde 1996 constrói índices de discrepâncias, exclusão e de inclusão social para os 96 distritos da cidade com base em 47 variáveis.

MAPA 2
MAPA DA EXCLUSÃO



Fonte: Kazuo Nakano, Instituto Polis

A cidade ganhou 1,1 milhão de pobres entre 1991 e 2000 e aumentou significativamente a segregação econômica. A título de ilustração, observa-se que em bairros nobres, como o Morumbi, onde a renda média de um chefe de família é de R\$ 6.498,00, há maior concentração das classes A e B. Já os bairros pobres, como o Grajaú, onde a renda fica em torno de R\$ 597,00, estão localizados os moradores ainda mais pobres.

Vários estudos mostram que há um esvaziamento das áreas centrais e uma explosão populacional nas áreas mais pobres da cidade. Nos distritos centrais, com maior infra-estrutura urbana e serviços, a população moradora reduziu-se em até 26,5% durante a década de 90, ao mesmo tempo em que nos distritos de fronteira das regiões sul, leste e norte da cidade, a

população dobrou ao final da década, sem que a infra-estrutura e a provisão de serviços públicos básicos tenha acompanhado esse crescimento. Como exemplo, temos o Jardim Ângela, na zona sul da cidade, distrito com piores indicadores sociais, que nos últimos nove anos, a população residente no local aumentou 71,3%. De acordo como o urbanista Kazuo Nakano,⁴ estes "são locais que tinham terras livres e baratas. A população empobrecida encontrou nessas áreas uma alternativa compatível com seu nível de renda decrescente".

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, a maior concentração de moradores ocorre nos distritos periféricos, onde a oferta de serviços públicos é deficiente ou inexistente, ou seja, metade da população se concentra em 27 distritos, sendo que 23,8% (2,48 milhões) em apenas dez distritos, distantes e precários: Grajaú, Sapopemba, Brasilândia, Jardim Ângela, Cidade Ademar, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Sacomã, Jabaquara e Itaim Paulista.

O centro lidera o ranking de moradores de rua por pernoite. Conforme publicado no jornal Folha de São Paulo,⁵ diariamente dormem na Sé 773, pessoas e nessa região estão localizados 11 abrigos públicos, dos 60 existentes na capital. Segundo a Supervisora de Assistência Social da Sé, Viviane Delgado,⁶ o motivo de o centro liderar o ranking, com 8.706 moradores de rua, são as sobras do comércio, pois restaurantes, indústrias e confecções produzem lixo reciclável em quantidade. Entretanto, o lixo atrai não só moradores de rua, mas também os da periferia, que buscam nessa atividade rendimentos e formas de subsistência.

A questão das áreas centrais esta relacionada à condição de moradia em cortiços. Não há um consenso sobre o número de domicílios em cortiços no município. Uma primeira estimativa foi elaborada pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, em 1983, de 2,58 milhões de moradores. Em 1994, a pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE estimou em 160.841 famílias, ou a 595.110 pessoas. Outra pesquisa,⁷ da Fundação Sistema Nacional de Análise de dados – SEADE, estimou em 14.617 domicílios, correspondendo a 38.512 habitantes, para a área central. O Plano Municipal de Habitação, elaborado em 2003, assumiu esses números.

A questão das favelas tem também centralidade na problemática habitacional do município. Para o Centro de Estudos da Metrópole – CEM, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-Cebrap, a população favelada de São Paulo é estimada em 1.160.597 pessoas.⁸ A magnitude destes números mostra o imenso desafio colocado pelo problema das favelas.

De maneira geral, o que se observa em São Paulo é que parte da população segue o trajeto do centro para a periferia, movida pelo avanço da pobreza. Na opinião do Secretário Municipal do Trabalho, Márcio Pochmann,⁹ surge um novo tipo de excluído social: "nos anos 90, ampliou-se o contingente que identificamos como de uma nova exclusão, são pessoas brancas, de famílias pequenas, nascidas aqui e de maior escolaridade". Os dados da Secretaria do Trabalho apontam que em 2003, 589 mil famílias viviam abaixo da linha da pobreza na cidade. Isso significa que 589 mil chefes de família possuem uma renda inferior a 1,5 salários mínimos por mês (R\$ 300,00).

Com esse cenário é preciso olhar para as condições de moradia da população e apontar metas e desenhar programas que correspondam as demandas e necessidades da população.

⁴ Técnico do Instituto Polis e pesquisador do Mapa da Exclusão Social/Inclusão Social, entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, em 19 de janeiro de 2003.

⁵ 19/01/03.

⁶ Entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, em 19 de janeiro de 2003.

⁷ Elaborada para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo – CDHU.

⁸ Conforme PMSP, 2003.

⁹ Entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo - FSP, em 19 de janeiro de 2003.

O Plano Municipal da Habitação, elaborado pela Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB revela as carências de moradia, a partir dos dados de inadequação dos domicílios por tipo de assentamento, favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais, cortiços e população moradora na rua.

QUADRO 2
INADEQUAÇÃO DO DOMICÍLIO, POR TIPO DE ASSENTAMENTO, SÃO PAULO, 2000

Indicadores	Município	Favelas*	Loteamentos*	Conjuntos Habitacionais	Cortiços**	Moradores de Rua
População	10 405 867	1 160 597	1 062 158	89 760	38 512	8 706
Domicílios	3 039 034	291 983	283 476	24 000	14 617	3 212
Habitante / domicílio	3,43	3,97	3,74	3,74	2,63	2,71
Renda média (SM)		1,8	3,48	--	--	--

Fonte: PMSP, SEHAB Plano Municipal de Habitação. In, Cardoso, 2004.

Obs:

* (valor somente em lote de 0-5 SM);

** (unicamente para 9 perímetros no centro).

1.2 O mapa da vulnerabilidade social

Na mesma direção, o *Mapa da Vulnerabilidade Social no Município de São Paulo*, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM,¹⁰ em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, buscou identificar as diferentes condições de carências sociais por meio da análise da distribuição da estrutura sócio-econômica no espaço urbano.

Nesse trabalho identificam-se, a partir dos 13.193 setores censitários da cidade de São Paulo (IBGE), oito grandes grupos, gerados a partir da combinação da dimensão de privação socioeconômica com a de estrutura etária, sendo consideradas 11 variáveis do Censo 2000/IBGE, que permitiram captar a heterogeneidade existente nas áreas periféricas da cidade. Para identificar os graus de vulnerabilidade foram sobrepostos no mapa os indicadores de privação. Dessa forma, as piores áreas são aquelas que apresentam mais carências sobrepostas. Foram identificados 3.313 setores de alta/altíssima vulnerabilidade, o que corresponde a 25% do total dos setores ou 29% da população da cidade. São mais de três milhões de pessoas vivendo em situação de alta vulnerabilidade social.

QUADRO 3
VULNERABILIDADE SOCIAL

Agrupamentos	Setores Censitários	Percentuais	População	Percentuais
Grupo 1 (nenhuma privação)	1 110	8,5	660 287	6,3
Grupo 2 (privação muito baixa)	2 392	18,2	1 642 744	15,8
Grupo 3 (baixa privação e idosos)	2 295	17,5	1 705 694	16,4
Grupo 6 (média-baixa privação e idosos)	1 551	11,8	1 183 717	11,4
Grupo 4 (média privação e adultos)	2 459	18,7	2 162 920	20,8
Grupo 5 (alta privação e jovens)	784	6,0	779 509	7,5

(continua)

¹⁰ Para maiores informações consultar www.centrodametropole.org.br

(QUADRO 3 CONCLUSÃO)

Agrupamentos	Setores Censitários	Percentuais	População	Percentuais
Grupo 7 (alta privação e adultos)	2 128	16,2	1 867 466	18,0
Grupo 8 (altíssima privação e jovens)	401	3,1	399 312	3,8
Total de alta/altíssima privação	3 313	25,3	3 046 287	29,3
Total	13 120	100	10 401 649	100

Fonte: SAS/CEM-Cebrap, 2003, in Koga e Ramos, 2004.

As análises do CEM-Cebrap¹¹ revelam as características de cada agrupamento:

Grupo 1/ nenhuma privação: “formado por 8,5% dos setores da região, englobando 6,3% da população. Apresenta as melhores condições de escolaridade e renda do município, assim como baixa presença de crianças de 0 a 4 anos e adolescentes. O grupo tem 33% dos responsáveis sendo do sexo feminino, mas apenas 6,1% deles possui menos de 8 anos de escolaridade. Em resumo, pode-se dizer que agrega população mais rica, com alta escolaridade, poucas crianças, pouca densidade e mulheres chefes em sua maioria com alta escolaridade. Está fortemente concentrado na região sudoeste do município, com poucas concentrações nas demais áreas”.

Grupo 2/ privação muito baixa: “formado por 18,2% dos setores censitários, englobando 15,8% da população do município. Se assemelha ao grupo 1 em termos de condições de vida e presença de crianças e adolescentes, porém a idade média do responsável é um pouco superior, e apresenta maior proporção de mulheres com menos escolaridade – 12,2% com até 8 anos de estudo”.

Grupo 3/ baixa privação – condições de precariedade socioeconômica médias e presença de famílias idosas: “formado por 17,5% dos setores censitários e engloba 16,4% da população. Ocupa o terceiro lugar em condições socioeconômicas e apresenta famílias mais idosas do que os dois grupos anteriores. Apresenta ainda a menor concentração de crianças de 0 a 4 anos (5,8% de sua população) e baixa presença de jovens de 15 a 19 anos (8,8% de sua população total). Em termos de escolaridade, apesar de apresentar um elevado percentual de responsáveis pelo domicílio alfabetizados (97,2%), diferencia-se dos grupos 1 e 2 quando observamos os chefes com ensino fundamental completo (apenas 57,7%)”.

Grupo 6/ média-baixa privação – condições de precariedade socioeconômica altas e presença de famílias velhas: “formado por 11,8% dos setores censitários, com 11,4% da população. Este grupo apresenta características bastante interessantes: possui a maior concentração de chefes mulheres (32,7% dos responsáveis por domicílio do grupo), sendo que mais 24,9% delas possuem no máximo 8 anos de escolaridade. Possui também chefes mais idosos, com baixa presença de crianças de 0 a 4 anos, porém a presença de adolescentes é análoga à média do município. Em termos de rendimento e escolaridade possui um perfil parecido ao do grupo 4”.

Grupo 4/ média privação – condições de precariedade socioeconômica médias e com presença de famílias adultas: “formado por 18,7% dos setores censitários, e engloba 20,8% da população da região, apresenta características próximas às médias observadas, com exceção dos rendimentos, que são inferiores aos observados para o total do município. Porém, algumas características colocam-no em pior condição do que o grupo 6, como a maior concentração de crianças de 0 a 4 anos, por exemplo”.

Grupo 5/ alta privação – condições de precariedade socioeconômicas médias e presença de famílias jovens: “formado por 6,0% dos setores censitários, englobando 7,5% da

¹¹ Informações retiradas do site www.centrodametropole.org.br

população do município. Caracteriza-se pela presença de chefes jovens – idade média de 38 anos, 28% dos chefes com idade entre 10 e 29 anos - com baixos níveis de rendimento (67,2% dos responsáveis pelo domicílio ganham até 3 salários mínimos) e escolaridade (apenas 25% dos chefes de família têm ensino fundamental completo). É o segundo pior grupo nos indicadores de renda e escolaridade. Neste grupo observa-se o menor percentual de chefes mulheres, 21,5%, sendo que 18,5% delas possuem até 8 anos de escolaridade, no máximo”.

Grupo 7/ alta privação – condições de precariedade socioeconômicas altas e presença de famílias adultas: “formado por 16,2% dos setores censitários, com 18,0% da população, caracterizado por chefes adultos, com baixa renda (60,4% ganham até 3 salários mínimos) e baixa escolaridade (apenas 31,5% dos chefes têm ensino fundamental completo). Apresenta ainda grande concentração de crianças de 0 a 4 anos e forte presença de adolescentes (11,2% da população do grupo têm entre 15 e 19 anos), além de 30% dos responsáveis serem do sexo feminino (25,4% com até 8 anos de escolaridade)”.

Grupo 8/ altíssima privação: “formado por 3,1% dos setores censitários, engloba 3,8% da população. Caracteriza-se por possuir os piores indicadores do município de São Paulo. Possui a maior concentração de crianças de 0 a 4 anos (13,7% da população), grande concentração de jovens de 15 a 19 anos (11,1% da população do grupo) e baixa idade média do responsável (38 anos). Seus indicadores de escolaridade são péssimos: apresenta a pior taxa de alfabetização entre todos os grupos, só 81,8% do total de responsáveis; apenas 19,1% dos responsáveis têm ensino fundamental completo; entre os responsáveis do sexo feminino, 91,8% possuem até 8 anos de escolaridade. Também apresenta os piores indicadores de renda: 75,9% dos responsáveis por domicílio ganham até 3 salários mínimos”.

De maneira geral, podemos afirmar que os dados presentes no Mapa da Vulnerabilidade Social do município de São Paulo revelam que as condições de vida dos moradores dos setores de alta/altíssima vulnerabilidade têm as características dos distritos excluídos da cidade, localizados nas áreas de fronteira, periféricas, de mananciais e de proteção ambiental:

- Presença de chefes jovens, com idade média entre 38 e 42 anos,
- Baixos níveis de rendimento (mais de 60% dos responsáveis pelo domicílio ganham até três salários mínimos),
- Baixos níveis de escolaridade (apenas 30% dos chefes de família têm ensino fundamental completo e há lugares onde somente 19% dos chefes encontram-se nessa condição),

Estão localizados nas áreas periféricas do município, particularmente nas áreas de fronteira da cidade,

- Alta concentração de população infanto-juvenil, (concentração de crianças de zero a quatro anos, e alta concentração de jovens de 15 a 19 anos).
- Merecem destaques algumas informações decorrentes desse estudo:¹²
- O Grajaú, localizado na zona sul, tem 231 setores de alta privação. Esse distrito tem problemas socioeconômicos complexos e abriga 332 mil pessoas, 69,1% delas em áreas de alta vulnerabilidade.
- As melhores áreas da cidade estão no eixo centro-sudoeste.
- Os distritos Consolação e Jardim Paulista possuem apenas setores de nenhuma ou de baixíssima vulnerabilidade.

¹² Publicadas no jornal FSP, de 23 de fevereiro de 2003.

- Na zona sul, 73,7% dos 244 mil moradores do Jardim Ângela vivem em áreas de alta ou altíssima exclusão. Na zona leste, 73,3% dos 158 mil moradores de Lajeado moram em condições similares.
- Distritos tradicionais como Belém, Tucuruvi e Ipiranga possuem áreas de baixa vulnerabilidade, mas a presença significativa de pessoas idosas é um fator que deve nortear as ações públicas nessas regiões.
- As 400 mil pessoas que habitam as regiões com os piores indicadores sociais da cidade não sofrem apenas a privação de bens e serviços, são também vítimas de uma segregação espacial, a oferta de serviços públicos é escasso ou nulo.

Esse estudo permite identificar outras demandas sociais, para além das políticas universais de saúde, educação, segurança e infra-estrutura urbana, como necessidades de centros de convivência e/ou equipamentos de saúde adaptados para os grupos mais idosos, em áreas de concentração de adolescentes. Há também demandas voltadas para cultura e lazer, educação profissionalizante e medidas de prevenção à violência. Em setores em que se verifica a presença significativa de crianças em lares chefiados por mulheres, há forte indicação de necessidade de investimentos específicos para saúde infantil e creches.

O Mapa da Vulnerabilidade Social ressalta ainda, as relações perversas da estrutura social paulistana, onde, por exemplo, as áreas de pior qualidade de vida são justamente as que apresentam as maiores concentrações de crianças e adolescentes. Faltam condições de desenvolvimento e de inserção urbana e social para quem mais necessita delas.

Os diversos instrumentos de geoprocessamento, mapas, índices, etc., permitem as políticas públicas conhecer a cidade de maneira territorializada, ao mesmo tempo em que facilitam a visão totalizadora da realidade, possibilitando o planejamento das ações. Para Koga,¹³ a análise territorial é um componente decisivo para definir a ação pública. "É essencial considerar o contexto em que as pessoas vivem".

2. As condições institucionais do município

A política social brasileira, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, sempre foi marcada pela setorização, fragmentação, pela ausência de articulação, comunicação e unidade entre as diversas políticas sociais e programas de ação, como também entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal.

Pode-se afirmar que há no município uma estrutura administrativa da prefeitura ampla e complexa, mas que ainda mantém a setorização e a uma fragmentação das políticas sociais e ações públicas. A principal manifestação desse fenômeno é o fato de que os órgãos municipais apresentam baixa comunicação e articulação, praticamente inexistindo planejamentos e intervenções conjuntas.

A estrutura pública é composta por 21 secretarias, Abastecimento, Assistência Social, Comunicação, Cultura, Educação, Esportes, Gestão Pública, Finanças, Governo, Habitação, Infra-Estrutura Urbana, Negócios Jurídicos, Planejamento, Relações Internacionais, Saúde, Segurança Urbana, Serviços e Obras, Subprefeitura, Trabalho e Desenvolvimento Social, Transporte, Verde e Meio Ambiente. Há ainda empresas e autarquias municipais, Ouvidoria Geral, coordenadorias e órgãos descentralizados, no caso as subprefeituras.

¹³ Membro do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, entrevista ao jornal FSP, 23/02/03.

São seis as coordenadorias que compõem a estrutura da Prefeitura Municipal de São Paulo: Juventude, Governo Eletrônico, Negro, Mulher, Orçamento Participativo e Participação Popular.

As empresas e autarquias municipais são as seguintes: Anhembi, Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab, Empresa Municipal de Urbanização – Emurb, Hospital do Servidor, Instituto de Previdência Municipal - Ipem e Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo - Prodam, Serviço Funerário e São Paulo Transportes - SPTrans.

Com relação à política habitacional, além da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, destacam-se as seguintes secretarias que cumprem papel importante na normatização, negociação, operacionalização e divulgação das políticas habitacionais: Governo, Negócios Jurídicos, Planejamento, Infra-Estrutura Urbana, Serviços e Obras, Verde e Meio Ambiente, Comunicação. Entre as empresas e autarquias, merecem destaque a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - Cohab e a Empresa Municipal de Urbanização – Emurb.

A Emurb foi criada em 1971, por meio da Lei Municipal nº 7.670 de 24 de novembro de 1971. Entre suas atribuições estão a reurbanização de áreas em processo de transformação ou vias em deterioração e a reabilitação de edifícios decadentes. Atualmente a Emurb coordena o Programa de Reabilitação da Região Central da Cidade, programa co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, cujos investimentos serão de aproximadamente US\$ 167 milhões em cinco anos.

A Cohab é empresa de economia mista, da qual a Prefeitura do Município de São Paulo têm 99,99% das ações. A empresa foi criada em 1965, por meio da lei nº 6738, de 16 de novembro de 1965. O objetivo social da COHAB é a construção de unidades habitacionais populares, urbanização e provimento de serviços básicos aos núcleos habitacionais.

Com relação as instâncias de participação, como os conselhos, que contam com a representação da sociedade civil organizada, seja para deliberação ou consulta sobre as políticas municipais, a prefeitura conta com os seguintes Conselhos Municipais:

1. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
2. Conselho Municipal de Alimentação Escolar.
3. Conselho Municipal de Assistência Social – Comas.
4. Conselho Municipal de Cultura.
5. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
6. Conselho Municipal de Educação.
7. Conselho Municipal de Habitação.
8. Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
9. Conselho Municipal da Pessoa Deficiente.
10. Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool.
11. Conselho Municipal de Políticas Urbanas.
12. Conselho Municipal de Saúde.
13. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan).

14. Conselho Municipal de Segurança Urbana.
15. Conselho Municipal de Trânsito e Transporte.
16. Conselho Municipal de Turismo.

O caráter e composição desses conselhos são diferenciados, mas são considerados pela atual gestão, como importantes espaços públicos de negociação entre a sociedade civil organizada e o poder público. Dos conselhos acima mencionados, o Conselho de Habitação e o Conselho de Políticas Urbanas incidem diretamente na política habitacional e no enfrentamento do déficit habitacional do município.

2.1 Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo - Sehab tem 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.

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).

A Superintendência de Habitação Popular – HABI é o departamento responsável pela desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais voltados à população residente em moradia subnormal (favelas e cortiços, por exemplo).

O Departamento de Regularização do Solo – RESOLO foi criado em 1990, por meio do Decreto nº 28.607, de 21 de março de 1990. É o departamento responsável por promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e parcelamentos irregulares.

A Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano conta para suas atividades com os seguintes departamentos: Departamento de Aprovação de Edificações – APROV, Departamento de Cadastro Setorial – CASE, Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas – PARSOLO, e Departamento de Controle do Uso de Imóveis – CONTRU.

O Departamento de Aprovação de Edificações – APROV é responsável pela instrução, análise e decisão dos pedidos de licença para construção, reforma e reconstrução de edificações de médio e grande porte na cidade.

O Departamento de Cadastro Social – CASE é responsável por implantar, operacionalizar e promover a permanente atualização dos cadastros técnicos sobre anúncios; terrenos; edificações; atos legais e dados técnicos dos logradouros e banco de nomes; numeração das unidades imobiliárias e estrutura urbana, incluindo melhoramento viário, legislação sobre zoneamento, áreas de proteção a aeroportos e mananciais.

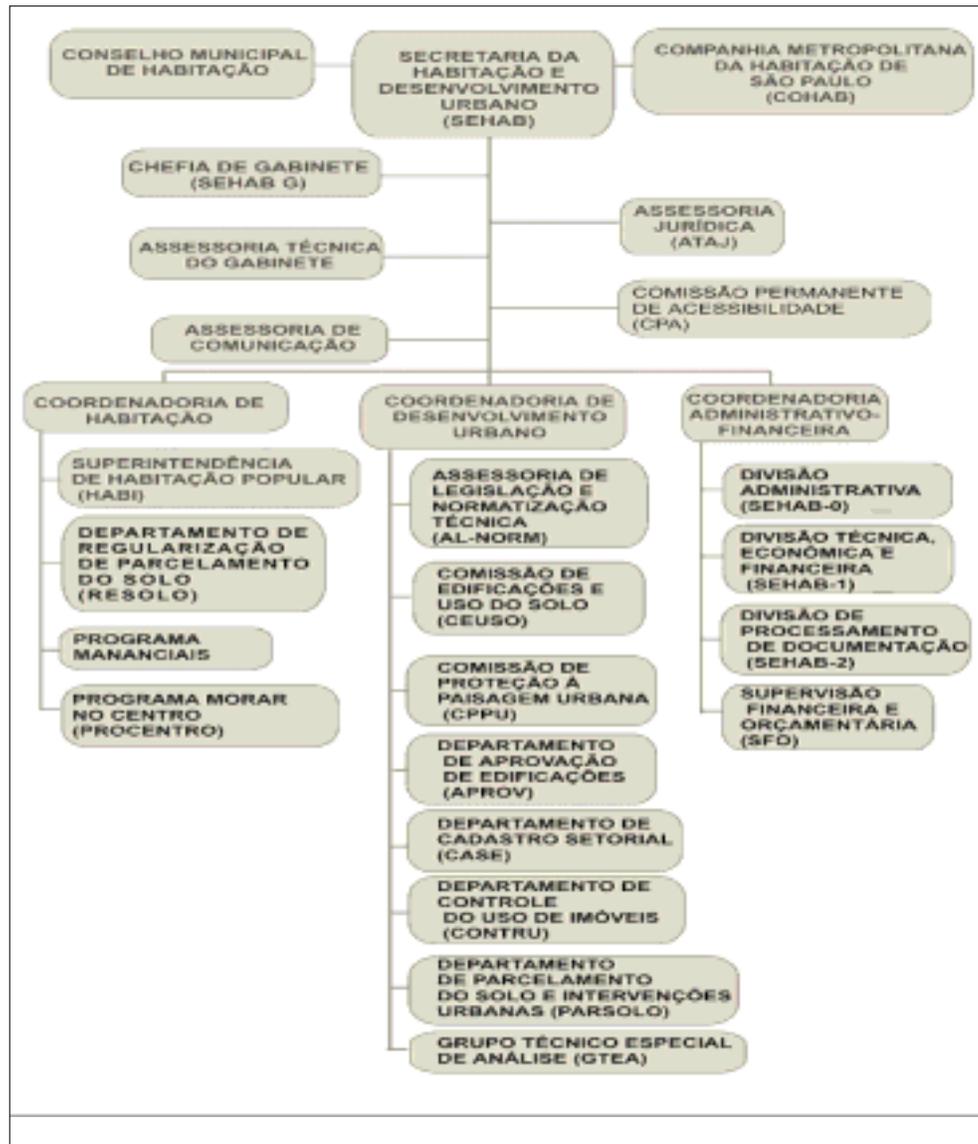
O Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas – PARSOLO é responsável pela aprovação do parcelamento do solo (loteamento, desmembramento e desdobro de lote).

O Departamento de Controle do Uso de Imóveis – CONTRU atua na prevenção e fiscalização de instalações e sistemas de segurança de edificações do município de São Paulo,

fiscaliza a segurança de edificações institucionais, comerciais e de serviços, concede licenças e fiscaliza a instalação e o funcionamento de elevadores, esteiras e escadas rolantes.

A seguir, apresentamos o organograma de Sehab:

ORGANOGRAMA 1 SEHAB



Fonte: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/organizacao/0002>.

É possível observar nessa estrutura, a ausência de uma instância que organize e produza informações sobre a política, programas e ações da secretaria. Da mesma forma, a estrutura não facilita a articulação e integração com outros órgãos públicos que tem interface com a política habitacional e com a intervenção descentralizada, através das sub-prefeituras. O Observatório da Habitação apresenta-se como uma resposta a essas carências institucionais da Sehab.

2.2 Conselho Municipal de Habitação

São Paulo conta com a presença de inúmeros movimentos sociais de moradia, espalhados por toda a cidade, que se organizam e pressionam para o atendimento das necessidades das chamadas famílias sem teto, moradoras de aluguel, favelas, loteamentos clandestinos, cortiços e moradoras de rua, e, também lutam por políticas públicas participativas. São movimentos sociais fortes e vigorosos, que mantêm articulações estaduais e nacional, e que se utilizam de estratégias de pressão, proposição e negociação com o poder público. Os movimentos querem moradia, mas querem também participar das decisões, na escolha dos programas, na definição de projetos e de seus recursos.

O Conselho Municipal de Habitação é um espaço institucional de participação. Criado em 2002, pela Lei 13.425/02, com os objetivos básicos de estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar a Política Municipal de Habitação, Tem a seguinte composição:

- 13 representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo,
- 1 representante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo,
- 1 representante da Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo – CDHU,
- 1 representante da Caixa Econômica Federal – CEF,
- 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação,
- 2 representantes de universidades ligados à área habitacional,
- 2 representantes de entidades profissionais da área habitacional,
- 1 representante de entidades sindicais dos trabalhadores da construção civil,
- 3 representantes das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil, existentes no município,
- 2 representantes de entidades que prestam assessoria técnica na área habitacional, 2 representantes de centrais sindicais,
- 2 representantes de ONGs que atuam na área habitacional,
- 1 representante do conselho de categoria profissional da área habitacional e
- 1 representante de conselho de categoria profissional do direito.

Conforme estabelece o artigo 2º da Lei nº 13.425/02, o Conselho tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo, sendo que suas deliberações deverão ser materializadas em resoluções que serão encaminhadas ao Secretário Municipal de Habitação para sua homologação.

São atribuições do Conselho:

- i) Participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;
- ii) Acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- iii) 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;

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

Ao conselho compete a gestão do Fundo Municipal de Habitação da seguinte forma:

- i) 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;
- ii) Encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas;
- iii) Aprovar as contas do Fundo antes de seu envio aos órgãos de controle interno;
- iv) Dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao FMH nas matérias de sua competência;
- v) Definir normas, procedimentos e condições operacionais;
- vi) Fixar a remuneração do órgão operador do FMH;
- vii) Divulgar no Diário Oficial do Município as decisões, análises das contas do FMH e pareceres emitidos.

No aspecto da participação popular a atual gestão avançou significativamente na criação do Conselho e na realização das Conferências de Habitação, que sempre foram acompanhadas de pré-conferências regionais em toda a cidade, possibilitando um exercício cidadão e a discussão de propostas.

O Conselho é a instância, por excelência, de diálogo e negociações, entre poder público e sociedade civil organizada na gestão democrática da política pública. O canal institucionalizado de participação da população na definição da política e de seus recursos, e também de controle social. O acesso às informações é condição básica para o exercício da participação.

Sem dúvida, o Observatório da Habitação é uma alternativa para a produção de informações, que instrumentalize os diversos atores da sociedade civil organizada, no exercício do controle social.

2.3 Ouvidoria Geral

A Ouvidoria Geral do Município foi inicialmente instituída por meio do Decreto 40.248, de 12 de janeiro de 2001, pela Prefeita Marta Suplicy, que posteriormente foi transformado na Lei 13.167, aprovada em 05 de julho de 2001.

Conforme estabelece o artigo 4º da Lei 13.167/01 a Ouvidoria Geral do Município de São Paulo será dirigida pelo Ouvidor Geral, que gozará de autonomia e independência, indicado em lista tríplice pela Comissão Municipal de Defesa dos Direitos Humanos e nomeado pela Prefeita para um mandato de 02 (dois) anos. De acordo com o que estabelece o artigo 10, a Ouvidoria Geral poderá atuar por iniciativa própria, por solicitação da prefeita ou por meio de denúncias, reclamações ou representações de qualquer pessoa da sociedade.

As atribuições da Ouvidoria Geral do Município dispostas no artigo 2º da Lei nº 13.167/01 são:

- i) Receber e apurar denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos, ou que contrariem os interesses públicos, praticados por servidores públicos do Município de São Paulo, empregados da Administração Indireta, agentes políticos, ou por pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam funções paraestatais, mantidas com recursos públicos;
- ii) Realizar diligências nas unidades da Administração, sempre que necessário para o desenvolvimento de seus trabalhos;
- iii) Proceder correições preliminares nos órgãos da Administração;
- iv) Manter sigilo, quando solicitado, sobre denúncias e reclamações, bem como sobre sua fonte, providenciando, junto aos órgãos competentes, proteção aos denunciantes;
- v) Manter serviço telefônico gratuito, destinado a receber denúncias ou reclamações;
- vi) Realizar as investigações de todo e qualquer ato lesivo ao patrimônio público, mantendo atualizado arquivo de documentação relativa às reclamações, denúncias e representações recebidas;
- vii) Promover estudos, propostas e gestões, em colaboração com os demais órgãos da Administração Municipal, objetivando aprimorar o andamento da máquina administrativa;
- viii) Elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades;
- ix) Realizar seminários, pesquisas e cursos versando assuntos de interesse da Administração Municipal, no que tange ao controle da coisa pública.

Desde a criação da Ouvidoria Geral, a Sehab recebeu, 218 reclamações, sendo 88 no ano de 2001, 87 no ano de 2002 e 43 no ano de 2003.

QUADRO 4
RECLAMAÇÕES SEHAB

SEHAB DESCRICAÇÃO	N. Reclamações		
	2001	2002	2003
Comércio irregular	12	6	0
Peculato	0	1	0
Improbidade administrativa	0	1	0
Perturbação do silêncio	1	2	0
Invasão de área pública	1	2	0
Poda/corte de árvore	0	0	1
Pavimentação	0	0	1
Desvio de materiais	0	0	1
Propina	0	4	1
Outras denúncias	0	5	2

(continua)

QUADRO 4 (CONCLUSÃO)

SEHAB DESCRICAÇÃO	N. Reclamações		
	2001	2002	2003
Infração disciplinar	0	10	3
Fiscalização ausente ou ineficaz	5	7	5
Qualidade do serviço	14	6	6
Construção irregular	19	11	6
Qualidade do atendimento	5	5	7
Outras reclamações	31	27	10
Total	88	87	43

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/ouvidoria/balanco/2003/secretarias/SEHAB.xls>.

Já a Cohab recebeu 68 reclamações, desde a criação da Ouvidoria Geral, sendo 26 no ano de 2001, 13 no ano de 2002 e 29 no ano de 2003.

**QUADRO 5
RECLAMAÇÕES SEHAB**

COHAB DESCRICAÇÃO	Reclamações		
	2001	2002	2003
Comércio irregular	1	0	0
Invasão de área pública	1	1	0
Construção irregular	2	1	0
Infração disciplinar	0	2	0
Limpeza pública	0	0	3
Qualidade do atendimento	1	2	5
Qualidade do serviço	3	3	9
Outras reclamações	18	4	12
Total	26	13	29

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/ouvidoria/balanco/2003/autarquias/COHAB.xls>.

Essas reclamações, embora ainda pequenas e pouco representativas face aos problemas apresentados em várias intervenções públicas, são importantes à medida que indicam a possibilidade do exercício do direito a cidadania, através da reclamação, e da existência de canais públicos para esse exercício e para sua apuração e resolução.

2.4 Orçamento Participativo - OP

O Orçamento Participativo - OP, considerado como a principal inovação democrática no Brasil contemporâneo, teve no município de São Paulo, um processo de implantação diferenciado, dada as proporções da cidade, a situação orçamentária e a cultura institucional.

A Prefeitura por meio de seu sitio na internet faz o seguinte balanço, em três anos de Orçamento Participativo:

“2001- Em seu primeiro ano de funcionamento, o Orçamento Participativo de São Paulo contou com 34 mil participantes em suas 191 assembleias e movimentou R\$ 481 milhões. Apenas as áreas de Educação e Saúde eram submetidas à escolha popular.

2002 - Mais de 55 mil pessoas decidiram onde e como seriam aplicados em 2003 cerca de R\$ 662 milhões. Nas 450 assembléias e reuniões, a população votou em propostas para as duas áreas já apreciadas no ano anterior e elegeu, em cada região do município, uma terceira área de prioridades. Foram escolhidas as áreas de Habitação, Melhoria de Bairros e Programas Sociais.

2003 - A população opinou sobre todas as áreas de atuação do governo municipal, de maneira descentralizada, nas 31 subprefeituras. Foram mais de 450 assembléias e reuniões, plenárias e conferências, que concretizaram a escolha popular e promoveram a divulgação de informações e a formação cidadã. Chegou-se a 80 mil participantes e foram eleitos(as) mais 2.131 novos(as) delegados e delegadas e 216 conselheiros e conselheiras.”

Apesar desse balanço, outras avaliações feitas por ongs e universidades¹⁴ apontam inúmeros problemas e dificuldades durante os processos de OP. Uma questão importante diz respeito ao fato do OP não estar previsto em lei, como em outros municípios, não tendo qualquer institucionalidade que garanta sua continuidade nas gestões que sucederem a gestão que o instituiu.

Destaca-se que no segundo ano da gestão da prefeita Marta Suplicy foi introduzido o ciclo temático, no qual a área de habitação passou a ser discutida e demandada no Orçamento Participativo.

QUADRO 6
OBRAS E SERVIÇOS DEMANDADOS NO OP DE 2003, NA ÁREA DE HABITAÇÃO*

Subprefeitura	Demanda	Situação atual
Aricanduva/ Vila Formosa Distrito Aricanduva	Urbanizar a favela Santo Eduardo e reassentar as famílias que vivem no local	215 famílias da favela Santo Eduardo já transferidas para o Conj. Habit. Inácio Monteiro. Resta elaborar o projeto de urbanização do remanescente. Previsão de término para 2004
Butantã Distrito Raposo Tavares	Foi proposto estudo para a construção de um conjunto habitacional para população em áreas de risco e baixa renda, no Jd. Educandário ou áreas alternativas. Movimentos indicarão áreas para empreendimentos do PAR	Terreno do Jardim Educandário em fase final de transferência para a Cohab. O próximo passo é viabilizar o mutirão para a construção de 150 unidades (3ª geração) e 100 unidades para atendimento da favela Morada do Sol
Casa verde/ Cachoeirinha Distrito Limão	Construção de unidades para atender às famílias da Favela Beira Rio	Conjuntos habitacionais para atender as demanda em fase de projeto. Até o fim das obras, as famílias residirão em alojamento
Cidade Tiradentes Distrito Tiradentes	Continuidade dos mutirões	Os mutirões Unidos Venceremos e Paulo Freire (100 unidades cada) estão em fase de projeto, iniciando a terraplenagem. O mutirão Barro Branco I (160 UH) e Barro Branco II (640 UH) estão em fase de contratação de assessorias técnicas
Ermelino Matarazzo Distrito Ponte Rasa	Regularização da Vila São Francisco, com a aprovação do projeto de lei 13.514, de 16 de janeiro de 2003	Área já desafetada; cadastro dos moradores em elaboração
Freguesia do ó/ Brasilândia Distrito Brasilândia	Regularização e urbanização do Jd. Paulistano II	Projeto já foi licitado e homologado. Processo em andamento
Guaianases Distrito Guaianases	Dar amparo legal e técnico para a regularização dos loteamentos que serão apresentados	Lei que permite regularização dos loteamentos aprovada em setembro de 2002. Levantamento e diagnóstico dos loteamentos solicitados já concluídos e em fase de análise

(continua)

¹⁴ Não faz parte do escopo desse relatório uma análise detalhada dessas questões. Para aprofundamento, sugerimos a leitura de Vitale, 2004.

QUADRO 6

Subprefeitura	Demanda	Situação atual
Ipiranga Distrito sacomã	Estudo de viabilidade de terras e aproveitamento de área para a realização da 3ª etapa de mutirão	Terreno em estudo para a construção de 160 unidades
Itaim paulista Distrito vila curuçá	Análise de viabilidade para a regularização da Rua Jeceaba com Registro Velho	Realizada vistoria; área (favela Jd. Bartira) será incluída na próxima lista de desafetação a ser enviada à Câmara Municipal
Jabaquara Distrito jabaquara	Urbanização das favelas Cidade Azul e Manoel Alves Mesquita	Áreas já desafetadas e serão urbanizadas com recursos do PAT-PROSANEAR (governo federal). Projeto em fase de licitação
Jaçanã/tremembé Distrito tremembé	Levantamento de áreas na região norte, pela Cohab, para a realização de mutirões	Áreas previstas sendo negociadas com proprietários dos terrenos
Lapa Distrito barra funda	Estudos para atender a população da favela Aldeinha, com 150 domicílios, e da favela Ilha Verde, com 250 casas	A área municipal destinada a essas demandas está ocupada por um galpão comercial. O Departamento de Patrimônio (PATRI) irá iniciar o processo de reintegração da parcela ocupada
Móoca Distrito belém/água rasa	Estudos para viabilizar atendimento à favela Néelson Cruz, onde vivem 900 famílias e que fica em área particular	Estudos em andamento avançado. Por ser área particular, é essencial resolver, primeiramente, a situação fundiária
Parelheiros Distrito parelheiros	Diagnóstico das demandas habitacionais, incluindo melhorias no sistema de saneamento, coleta de lixo e sistema viário	Os dados quantitativos e de localização estão sendo agrupados. O próximo passo será organizar Oficinas Qualitativas por Unidade de Planejamento Participativo (UPP) na região
Perus Distrito anhangüera	Levantamento para identificar a área mais apta a ser regularizada, que será determinada em conjunto entre a Sehab e a população	Lei que permite regularização dos loteamentos aprovada em setembro de 2002. Concluídos os levantamentos e diagnósticos dos loteamentos, que serão agora discutidos com a população
Pirituba Distrito jaraguá	Estudo de loteamentos passíveis de regularização	Lei que permite regularização dos loteamentos aprovada em setembro de 2002. Diagnóstico de loteamentos concluído e em fase de análise
Santo amaro Distrito campo belo	Estudos de viabilidade de desadensamento da Favela "Buraco Quente", também conhecida como "Morro do Piolho"	Será atendida na Operação Urbana Água Espriada, que visa a requalificação de toda a área. Haverá remoção das famílias da favela e a viabilização de unidades habitacionais
São mateus Distrito iguatemi	Urbanização do loteamento "Jd. da Conquista" por meio do programa "Lote Legal". Estudo e diagnóstico de loteamentos passíveis de regularização	Urbanização em andamento desde outubro de 2002. Diagnóstico de loteamentos concluído
São miguel paulista Distrito são miguel	Efetuar pesquisa para levantamento de áreas destinadas à construção de moradias	Terrenos em fase de estudo
Sé Distrito cambuci	Estudo de viabilidade para desapropriação do terreno situado à Rua do Glicério com possibilidade de substituição por área alternativa, situada na esquina das ruas Barão de Iguape com Sinimbu	Estudo fundiário em andamento
Socorro Distrito grajaú	Em função de restrições legais, a proposta vencedora – habitação por mutirão – será encaminhada logo após ser aprovada a legislação estadual necessária para viabilizá-la	Enquanto a Lei Estadual não é aprovada, estão sendo mapeadas áreas para ZEIS-4 na região
Vila prudente/ Sapopemba Distrito sapopemba	Conclusão do estudo de viabilidade para aquisição de área para mutirão com autogestão no Jardim São Roberto ou área alternativa nas imediações	Área já definida; desapropriação sendo avaliada

(continua)

QUADRO 6 (CONCLUSÃO)

Subprefeitura	Demanda	Situação atual
Pinheiros Distrito itaim bibi	Aprovação do Jd. Edite como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Levantamento da disponibilidade de espaços livres e análise fundiária para desadensamento da ocupação	A favela Jd. Edite já foi aprovada como ZEIS. Área será atendida pela Operação Urbana Água Espreada, que prevê a requalificação da região e a transferência da população favelada para habitação de interesse social.

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/coordenadorias/op/Quadros_resumoma2004.doc.

*Informações fornecidas pela Secretaria de Habitação, em novembro de 2003.

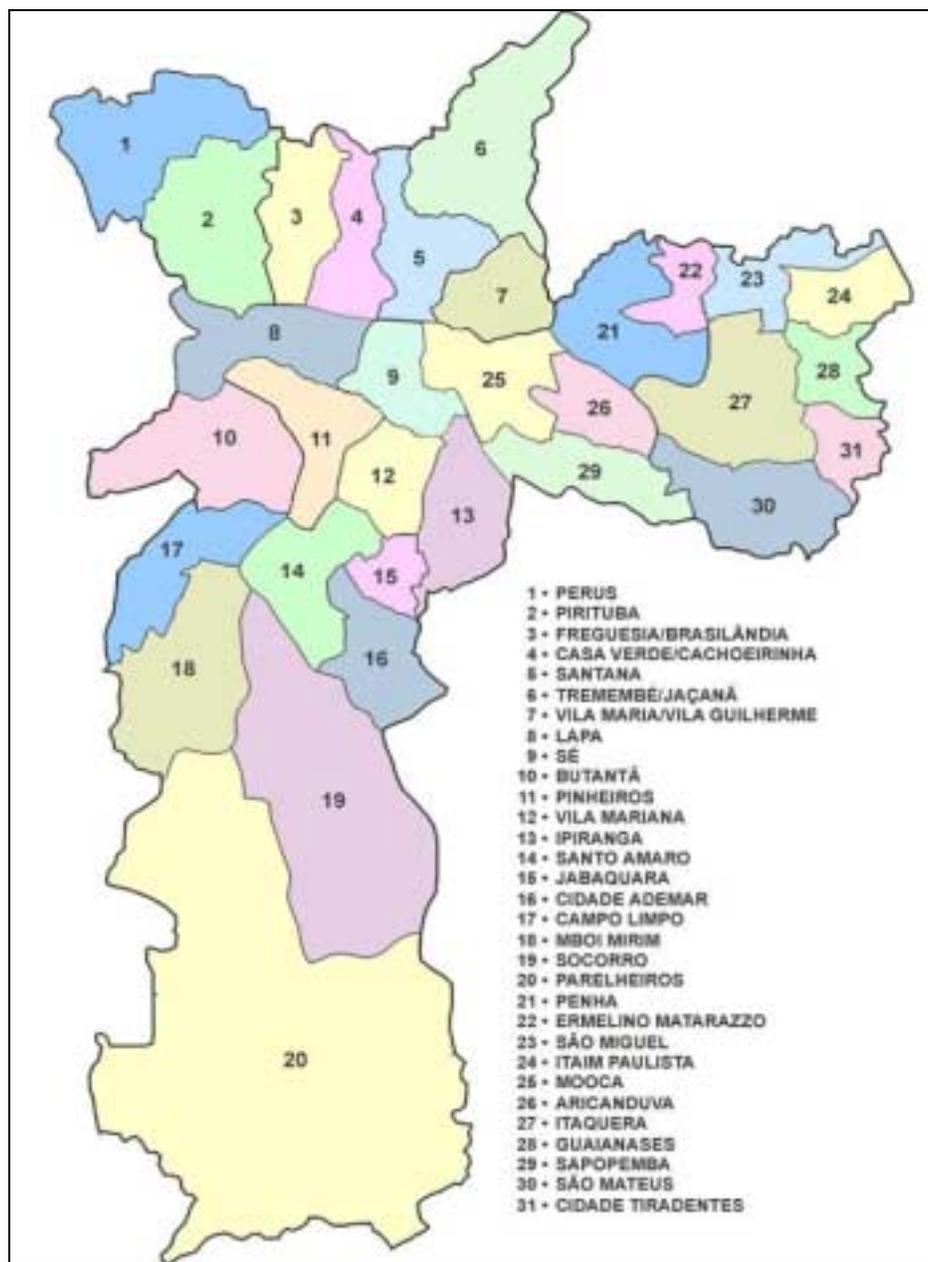
Esses quadros expressam as demandas e prioridades de intervenções, na visão da população participante do Orçamento Participativo. É importante destacar o caráter formativo de postura cívica e cidadã presente nesse processo, o que exige um investimento na capacitação dos sujeitos sociais.

Pode-se observar uma série de avanços em relação ao projeto inicial, mas também dificuldades e limites na implementação do processo. As avaliações que vem sendo realizadas sobre essa experiência revelam, entre outros aspectos, que há dificuldades no acesso aos dados atualizados de todas as secretarias e subprefeituras. O que uma ferramenta de monitoramento e avaliação, como o Observatório da Habitação, teria muito a contribuir.

Subprefeituras

As Subprefeituras foram instituídas pela Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002. A própria Lei previu a transferência gradual de atividades para as Subprefeituras, o que deve ser feito através da transferência de órgãos, atribuições cargos e funções às subprefeituras.

MAPA 3 SUBPREFEITURAS



Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br

Foram criadas 31 Subprefeituras divididas em distritos, que podem ser compostos por mais de um bairro, conforme listagem que segue:

QUADRO 7
SUBPREFEITURAS POR BAIRROS

Subprefeituras	Bairros
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

Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br

Durante o processo de elaboração da Lei houve muitas discussões sobre o número ideal de subprefeituras e sobre o grau de descentralização política e financeira. Essa é uma polêmica que esta relacionada a governabilidade da gestão pública, a indicação dos sub-prefeitos e interfere diretamente na operacionalização das políticas setoriais.

As atribuições das Subprefeituras são as seguintes, de acordo com o artigo 5º da Lei que as instituiu:

- i) Constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;
- ii) Instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;
- iii) Planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecidas as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;

- iv) Coordenar o plano regional e plano de bairro, distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo plano estratégico da cidade;
- v) Compor com subprefeituras vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema, ou o serviço em causa, exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma subprefeitura;
- vi) Estabelecer formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as subprefeituras e municípios limítrofes a partir das diretrizes governamentais para a política municipal de relações metropolitanas;
- vii) Atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população;
- viii) Ampliar a oferta, agilizar e melhorar a qualidade dos serviços locais, a partir das diretrizes centrais;
- ix) Facilitar o acesso e imprimir transparência aos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos;
- x) Facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da administração municipal que operam na região.

Apesar da criação das Subprefeituras, observa-se que, com algumas exceções, o poder de decisão sobre as políticas e ações continua centralizado nas secretarias e no gabinete da prefeita. Na área de habitação registra-se a transferência das atribuições de fiscalização e contenções de loteamentos irregulares para as Subprefeituras,¹⁵ entretanto, até o momento não se tem estabelecido uma proposta de descentralização da estrutura, execução e do orçamento.

2.5 Conselho de Representantes

Em 30 de julho de 2004, foi aprovada na Câmara Municipal de São Paulo a Lei 13.881, que institui os Conselhos de Representantes, no âmbito de cada Subprefeitura do município de São Paulo.

Os Conselhos de Representantes são, segundo o disposto no parágrafo 1º do artigo 1º da Lei de criação, organismos autônomos da sociedade civil, reconhecidos pelo Poder Público Municipal como 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.

Os Conselhos de Representantes serão compostos por 27 membros, sendo que 9 membros de cada conselho serão eleitos pelos partidos políticos com representação na Câmara Municipal, observada a proporcionalidade partidária. As vagas dos demais 18 membros, não vinculadas à representação partidária, serão preenchidas através do voto direto, secreto, facultativo e universal de todas as pessoas com mais de 16 anos e que sejam portadoras de título de eleitor.

Observa-se que esta composição dos Conselhos de Representantes não foi consensuada com a representação da sociedade civil que se mobilizou para debater o tema, assim, o tema

¹⁵ Lei nº 13.428/02 que altera a Lei de regularização de parcelamento do solo para fins urbanos, que previu em seu artigo 12ª nova redação para o artigo 39º da Lei 11.775/95, criando o Grupo Especial de Fiscalização e Contenção de Loteamentos Irregulares – GEFIC, que será coordenado pela Secretaria das Subprefeituras, com a atribuição de integrar as ações da Prefeitura na contenção da implantação ou expansão de loteamentos irregulares ou clandestinos.

apresenta discordâncias e polêmicas que voltaram a pauta no momento da regulamentação da Lei, bem como no processo de escolha dos conselheiros.

As atribuições dos Conselhos de Representantes são as seguintes:

- i) Elaborar o seu Regimento Interno de trabalho, observadas as disposições desta Lei;
- ii) 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;
- iii) 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;
- iv) 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;
- v) 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;
- vi) Zelar pela aplicação das leis urbanísticas, em especial as relativas ao Plano Diretor, Estatuto da Cidade, uso e ocupação do solo e legislação ambiental;
- vii) Acompanhar a implementação e a aplicação do Plano Anual de Metas da Subprefeitura;
- viii) 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;
- ix) Participar da elaboração da proposta orçamentária da Subprefeitura;
- x) Opinar na cessão e tombamento de bens na área da Subprefeitura;
- xi) Organizar pré-conferências regionais preparatórias para a Conferência Municipal dos Conselhos de Representantes;
- xii) 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;
- xiii) Participar, em nível local, do processo de planejamento municipal e, em especial, da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal;
- xiv) Participar, em nível local, da fiscalização da execução orçamentária e dos demais atos da administração municipal;
- xv) Encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local.

A relação do Conselho de representantes com os demais conselhos de políticas setoriais, em particular com o Conselho de Habitação, merece estudos e debates específicos, para definir articulações, fluxos e comunicação, como também a questão da composição dos Conselhos de Representantes e do processo de escolha em cada subprefeitura.

3. A disponibilidade de recursos para a resolução de temas de solo e moradia

A Prefeitura Municipal de São Paulo enfrenta uma forte pressão financeira, decorrente do alto endividamento público, o que comprometeu a implementação de uma série de ações. Não pretende-se neste estudo analisar a situação orçamentária do município, mas apenas chamar a atenção para algumas informações que deverão estar presente na agenda do Observatório da Habitação.

Segundo reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo – FSP,¹⁶ a dívida da Prefeitura é de R\$ 26,1 bilhões, o que significa que São Paulo deve 2,35 vezes o que arrecada, ou seja, quase o dobro da relação máxima fixada pela Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 1,2 vezes, meta que deverá ser gradativamente alcançada até o ano de 2016.

Para que essa meta seja atingida a Prefeitura deverá gastar a mais, cerca de 10% de sua receita anual com o pagamento de juros da dívida. No entanto, a Prefeitura já gasta aproximadamente 13% de sua receita anual para pagamento desses juros, portanto, para atingir a meta estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal a Prefeitura corre o risco de ter que utilizar cerca de 23% de sua receita anual para pagamento de juros da dívida.

No ano de 2003, conforme explicita tabela abaixo que demonstra as despesas realizadas por cada órgão da Prefeitura, foram gastos R\$ 9.717.464.380, dos quais R\$180.816.042 foram gastos pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o que representa aproximadamente 1,86% do orçamento municipal. Chama a atenção o fato da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano ter gasto apenas R\$9.474.931, em que pese o fato de ter sido o ano de elaboração da Lei que instituiu os Planos Regionais do Município de São Paulo. A COHAB gastou R\$26.222.773 e a Secretaria de Infra-Estrutura Urbana gastou R\$345.907.894.

QUADRO 8
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR ÓRGÃO

Posição 30/11/03					
Órgão	Descrição	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
9	Câmara Municipal	213 090 000	213 090 000	197 198 785	195 171 285
10	Tribunal de Contas	79 380 966	83 312 966	81 987 766	76 315 880
11	Gabinete da Prefeita	72 609 769	74 633 265	67 511 199	61 217 559
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	148 731 381	140 966 167	120 439 258	94 228 660
13	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano	10 094 507	10 794 295	10 238 341	9 474 931
14	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano	275 263 000	270 715 349	204 458 654	180 816 042
15	Secretaria Municipal de Gestão Pública	31 528 239	30 763 349	27 851 267	25 847 376
16	Secretaria Municipal de Educação	1 891 353 449	1 521 010 425	1 451 473 316	1 352 895 413
17	Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico	151 807 608	131 467 191	107 668 242	90 808 196

(continúa)

¹⁶ Publicada no Caderno Cotidiano da Folha de São Paulo - FSP, 25 de junho de 2004.

QUADRO 8**Posição 30/11/03**

Órgão	Descrição	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
18	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde	1 406 563 927	1 353 932 557	1 217 012 838	1 143 707 528
19	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	97 983 362	95 534 853	84 799 585	75 569 100
20	Secretaria Municipal de Transportes	631 814 602	847 882 200	740 411 643	643 105 699
21	Secretaria dos Negócios Jurídicos	64 240 972	75 033 385	73 438 511	70 491 379
22	Secretaria de Infra-Estrutura Urbana	396 867 066	483 019 085	421 414 450	345 907 894
23	Secretaria de Serviços e Obras	515 457 604	584 836 834	566 664 494	442 497 106
24	Secretaria Municipal de Assistência Social	166 265 058	161 650 268	150 218 610	137 917 405
25	Secretaria Municipal de Cultura	136 533 419	129 553 645	111 094 128	98 984 770
26	Secretaria Municipal de Abastecimento	224 610 257	283 227 508	277 650 839	248 938 048
27	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	77 689 138	77 671 899	50 188 363	39 418 008
28	Encargos Gerais do Município	3 016 192 304	3 189 745 047	3 106 804 363	2 966 064 395
29	Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social	51 101 363	73 148 333	70 491 552	60 185 744
30	Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	227 402 023	230 696 661	224 366 011	191 398 477
31	Secretaria Municipal de Relações Internacionais	1 959 111	2 491 150	2 264 809	2 035 085
32	Ouvidoria Geral do Município de São Paulo	1 048 984	1 621 115	1 363 475	1 199 098
33	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	104 694 178	114 612 410	100 627 855	96 672 065
41	Subprefeitura Perus	11 020 909	23 465 392	18 671 083	17 374 901
42	Subprefeitura Pirituba	11 380 774	48 396 533	42 137 785	40 326 787
43	Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	17 557 198	52 061 963	42 835 836	40 076 283
44	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	11 824 983	28 278 560	20 436 392	18 593 594
45	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	15 036 604	37 311 938	30 117 763	28 481 334
46	Subprefeitura Tremembé/Jaçanã	11 050 452	30 977 534	26 927 933	25 218 987
47	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	13 943 235	34 661 117	30 569 737	29 123 282
48	Subprefeitura Lapa	14 997 811	31 848 445	27 086 056	24 079 052
49	Subprefeitura Sé	33 315 747	61 593 147	53 102 879	43 228 168

(continua)

QUADRO 8

Posição 30/11/03

Órgão	Descrição	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
50	Subprefeitura Butantã	14 601 617	50 100 579	43 732 976	40 947 476
51	Subprefeitura Pinheiros Subprefeitura Vila	15 270 638	24 706 110	20 429 368	18 342 718
52	Mariana	14 473 640	25 334 038	21 555 598	19 787 285
53	Subprefeitura Ipiranga Subprefeitura Santo	14 465 608	44 270 618	36 920 326	33 535 105
54	Amaro	13 019 696	32 707 997	27 888 419	25 395 019
55	Subprefeitura Jabaquara Subprefeitura Cidade	8 834 519	22 631 563	19 577 686	17 118 368
56	Ademar Subprefeitura Campo	9 260 841	30 446 114	26 165 914	22 354 062
57	Limpo Subprefeitura M'Boi	11 759 907	55 244 084	45 002 973	42 072 088
58	Mirim	8 722 646	41 684 570	30 580 377	26 658 247
59	Subprefeitura Socorro Subprefeitura	9 321 124	49 750 517	39 738 908	37 496 977
60	Parelheiros	6 830 851	14 010 621	10 761 903	9 646 219
61	Subprefeitura Penha Subprefeitura Ermelino	15 485 486	44 251 855	37 825 801	34 372 826
62	Matarazzo Subprefeitura São	12 929 145	32 420 584	25 705 758	23 773 826
63	Miguel Subprefeitura Itaim	14 640 498	48 203 447	42 839 408	39 974 041
64	Paulista	8 415 893	40 500 323	31 511 338	29 418 118
65	Subprefeitura Moóca Subprefeitura	13 378 382	33 976 398	27 104 006	24 342 448
66	Aricanduva	9 582 439	24 108 331	19 885 255	17 689 663
67	Subprefeitura Itaquera Subprefeitura	14 637 806	51 800 798	45 121 223	42 472 128
68	Guaianases Subprefeitura Vila	10 183 049	36 026 657	28 407 246	26 607 336
69	Prudente/Sapopemba Subprefeitura São	10 959 239	58 119 731	49 725 718	47 044 669
70	Mateus Subprefeitura Cidade	12 522 436	54 057 067	42 089 968	40 293 346
71	Tiradentes Fundo Municipal dos	7 103 195	25 286 395	21 170 046	19 748 860
90	Direitos da Criança e do Adolescente	12 816 066	11 650 545	4 333 264	2 932 137
91	Fundo Municipal de Habitação - COHAB	71 008 000	38 673 310	26 222 773	26 222 773
92	Fundo Mun do Sist dos Corredores Segregados Exclus p/ Tráfego Ônibus	30 914 533	171 054 219	119 871 822	118 600 893
93	Fundo Municipal de Assistência Social Fundo Especial do Meio Ambiente e	19 561 746	23 774 295	17 858 635	11 987 201
94	Desenvolvimento Sustentável	4 049 000	4 049 000	0	0

(continua)

QUADRO 8 (CONCLUSÃO)

Posição 30/11/03					
Órgão	Descrição	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
95	Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais	1 250 000	1 250 000	1 097 296	661 018
96	Fundo Municipal de Turismo	1 100 000	709 211	600 000	600 000
97	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano	5 000	5 000	0	0
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	62 136 200	402 782	0	0
Total Geral		10 593 649 200	11 621 211 343	10 623 247 825	9 717 464 380

Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br

A seguir, apresenta-se a programação de investimentos para 2004, da COHAB e do Fundo Municipal de Habitação e os demonstrativo de investimentos (em reais) para 2004.

QUADRO 9
PROGRAMAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA 2004

Cohab-SP	Fundo Municipal de Habitação - F.M.H.
<ul style="list-style-type: none"> - Intervenções para melhorias em Conjuntos Habitacionais através do programa “Viver Melhor – COHAB”; - Provisão de Infra-estrutura para viabilizar projetos habitacionais; - Regularização de Obras de Edificações em diversos conjuntos habitacionais já implantados; - Produção de Unidades Habitacionais em áreas próprias 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de Conjuntos Habitacionais (edificações), incluindo Mutirões, envolvendo produção superior a 16.000 unidades, das quais cerca de 4.925 têm previsão de conclusão em 2004; Implementação e Obras de Infra-estrutura em diversos Conjuntos Habitacionais (incluindo Mutirões), envolvendo mais de 10.500 famílias beneficiadas; - Regularização de Obras de Edificações em diversos empreendimentos (incluindo Mutirões e Loteamentos Irregulares); - Requalificação de imóveis e áreas centrais do município, através da provisão de habitação para venda ou locação social, dentro do programa “Requalificação Centro”; - Remoção e realocação de famílias que habitam áreas impróprias, por conta da regularização dos loteamentos irregulares e da locação social transitória até o efetivo atendimento em programas vinculados ao FMH; - Execução de obras de contenção geotécnica nos diversos conjuntos habitacionais, de modo a evitar situações de risco; - Desenvolvimento de novos Projetos Habitacionais de caráter social.

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/orc_2004/empresas/cohab.doc

QUADRO 10
DEMONSTRATIVO DE INVESTIMENTOS PARA 2004 - COHAB

EMPREENDIMENTO - COHAB	
Investimento com recursos próprios	46 874 562
Regularização de Conjuntos/Unidades Habitacionais	1 497 000
Investimentos do Convênio COHAB/CDHU	79 532 166
TOTAL COHAB - SP	127 903 718

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/orc_2004/empresas/cohab.doc

QUADRO 11
DEMONSTRATIVO DE INVESTIMENTOS PARA 2004 - FMH

EMPREENDIMENTO - F M H	
Com Recursos Orçamentários	
- Reabilitação Centro	41 323 000
- Bairro Legal	5 292 000
- Programa de Assistência Técnica em HIS	1 000
- Mutirões / Convênios	32 478 000
- Infra-estrutura em Mutirões	4 429 595
Total com Recursos Orçamentários	83 523 595
Com Recursos Próprios	
- Bairro Legal – Obras e Serviços	2 358 574
- Bairro Legal – Subvenções Sociais	540 066
Total com Recursos Próprios	2 898 640
Total FMH	86 422 953
Total Geral Investimentos	214 325 953

Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br

QUADRO 12
DEMONSTRATIVO DE FONTES E USOS – 2004
(em Reais)

EMPREENDIMENTO - F M H	
Recursos totais	366 667 630
Recursos Próprios	312 667 630
Receitas Operacionais	107 353 801
Alienações de Imóveis	4 000 000
Operações Urbanas	38 258 078
Convênio COHAB/CDHU	79 532 156
Repasses ao FMH	83 523 595
Recursos Tesouro Municipal	54 000 000
Aumento de Capital	54 000 000
Aplicações 366 667 630	
Custeio	65 085 146
Serviço da Dívida	87 256 531
Investimentos / COHAB – SP	127 903 718
Investimentos / FMH – Rec Orçamentários	83 523 595
Investimentos / FMH – Recursos Próprios	2 358 574
Subvenções Sociais / FMH – Recursos Próprios	540 066

Fonte: www.prefeitura.sp.gov.Br.

Observa-se que os recursos do Fundo Municipal de Habitação são insuficientes, sendo necessários um aporte de recursos orçamentários para o desenvolvimento de programas sociais com subsídio para as famílias de baixa renda.

II. Legislação urbana: moradia, solo e meio ambiente

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a política habitacional é de competência comum entre União, Estados e Municípios. Já a Constituição Estadual de São Paulo, em seus artigos 181 e 182, definiu a competência municipal para o desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social, especificando a construção de conjuntos, a regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares, com a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu artigo 167, estabelece:

Art. 167 - É de competência do Município com relação à habitação:

I - elaborar a política municipal de habitação, integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias populares, garantindo-lhes condições habitacionais e de infra-estrutura que assegurem um nível compatível com a dignidade da pessoa humana;

II - instituir linhas de financiamento bem como recursos a fundo perdido para habitação popular;

III - gerenciar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados a financiamento para habitação popular;

IV - promover a captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais;

V - promover a formação de estoques de terras no Município para viabilizar programas habitacionais.

Parágrafo único - Para o cumprimento do disposto neste artigo, o Município buscará a cooperação financeira e técnica do Estado e da União.

Do ponto de vista jurídico, orientam as intervenções da política habitacional:

- as definições e dispositivos constantes no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que outorgam concessões especiais de uso para fins de moradia social

e possibilitam melhores condições de implementação em benefício da qualidade urbana e,

- as legislações municipais que regem o uso e ocupação do solo, a produção habitacional e seus aspectos de segurança e bem estar, controle de energia e proteção ambiental.

O Estatuto da Cidade é a principal legislação de regulação do espaço urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes enumeradas em dezesseis incisos. Os principais instrumentos presentes no Estatuto da Cidade são:

- **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios** – possibilita a imposição do caráter de função social da cidade pela obrigatoriedade da plena utilização da infraestrutura disponibilizada pelo poder público. Trata-se de uma sanção imposta pelo Poder Público Municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel. Assim, o Poder Público Municipal se quiser fazer valer a prerrogativa de impor ao proprietário a obrigação para que ele dê adequada utilização à sua propriedade urbana, cumprindo a função social, deverá elaborar plano diretor e editar lei específica, que deverão fixar condições e prazo dessas obrigações. Caso o proprietário não cumpra esta determinação legal, o mesmo será compelido a fazer uso da propriedade urbana parcelando ou edificando, ressarcindo-se depois das despesas feitas.
- **IPTU progressivo no tempo** – mecanismo utilizado para a imposição de usos de acordo com as políticas urbanas: permite uma sanção imposta pelo Poder Público Municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel. O Poder Público poderá, por Plano Diretor e Lei específica, impor sanção pecuniária ao proprietário que ao ser notificado para nos prazos legais edificar ou parcelar o imóvel não cumprir a obrigação. A sanção é consistente no pagamento do IPTU progressivo no tempo pelo descumprimento da obrigação de adequada utilização, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
- **Desapropriação com Pagamento em Títulos** – possibilita a viabilização de um estoque de terra e/ou de edificações para os programas sem a necessidade de desembolso direto, caso não seja confirmada a destinação exigida pela prefeitura. Da mesma forma que os instrumentos anteriores, deve ser considerado uma sanção imposta pelo Poder Público Municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel. Caso o proprietário não edifique ou parcele o seu imóvel urbano no prazo de cinco anos consecutivos, o município manterá a cobrança do IPTU progressivo pela alíquota máxima (15%) até que se cumpra a referida obrigação, podendo, valer-se da desapropriação do imóvel com pagamento da indenização em títulos da dívida pública.
- **Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**: Trata-se de uma forma de incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.
- **Direito de Preempção**: Nos termos do artigo 25, o Poder Público Municipal terá preferência para adquirir imóvel urbano objeto alienação onerosa entre particulares.

- **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia:** Prevista no artigo 1º da Medida Provisória 2.220 de 4/09/01, trata-se de um título de posse concedido ao possuidor que até 30 de junho de 2001 possuía como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados imóvel público situado em área urbana, que seja utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
- **Usucapião Especial de Imóvel Urbano** – garantia de titulação de áreas ocupadas em benefício do morador caso não haja reclamações em 5 anos. Possibilita que o ocupante de terra particular que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
- **Outorga Onerosa do Direito de Construir** – possível fonte de recursos para programas sociais através de arrecadação de contrapartida compensatória do direito de construir acima do permitido. Trata-se de faculdade titularizada por particular que desejar construir acima do coeficiente único (*básico*) de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.
- **Operações Urbanas Consorciadas** – permite repartir com outros atores a atribuição da promoção de melhorias urbanísticas. Nos termos do parágrafo 1º do artigo 32, é considerada um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
- **Consórcio Imobiliário:** Nos termos do artigo 46, o Consórcio Imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Trata-se de um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realizar urbanização em áreas que tenham carência de infra-estrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados.
- **Estudo de Impacto de Vizinhança** – visa à garantia da qualidade de vida das populações próximas a qualquer tipo de empreendimento urbano. Trata-se de um instrumento da política urbana destinado a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Deve ser considerado como um instrumento preventivo do ente estatal destinado a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.
- **Direito de Superfície:** Trata-se da hipótese do proprietário urbano ter a possibilidade de conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, através de escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
- **Transferência do Direito de Construir:** Com base no Plano Diretor e em Lei Municipal o poder público poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o imóvel for considerado para fins de implantação de equipamentos urbanos

e comunitários, preservação histórica, ambiental, paisagística, social, cultural, e programas de regularização fundiária.

No âmbito municipal, várias leis e decretos regulamentam o uso do solo e a produção habitacional. O Plano Diretor Estratégico do Município, Lei 13.340/2003, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. O Plano Diretor definiu várias áreas de interesse social através da delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em todas as subprefeituras. Estas foram readequadas nos Planos Regionais,¹⁷ recém aprovados na Câmara Municipal, juntamente com o Plano Municipal de Habitação e da nova Lei de Ocupação e Uso do Solo.

Do ponto de vista institucional, é de muita relevância a adequada coordenação entre todos os organismos participantes ativos dos programas habitacionais em todos os níveis administrativos. Para tanto, o apoio do gerenciamento no levantamento das ações dos organismos envolvidos é fundamental no sentido de subsidiar os encaminhamentos. A implantação dos programas deve levar em conta as especificidades de cada região e comunidade a serem atendidas, em uma abordagem territorial que se coordene as ações das Subprefeituras.

A partir desses marcos jurídicos e analisando a legislação urbana da cidade, pode-se afirmar que a Prefeitura Municipal de São Paulo apresenta uma base institucional legal consistente, principalmente com a elaboração e aprovação do Plano Diretor, em consonância com o Estatuto da Cidade, além de somar uma série de legislações específicas, que normatizam e regulam o espaço urbano.

Anexamos a este relatório síntese das principais legislações urbanas: tributárias, regularização fundiária do município de São Paulo.

¹⁷ Para cada uma das 31 Subprefeituras da cidade existe um plano regional estratégico específico, fato que colabora para preservar as características de cada território.

III. Políticas e programas municipais de moradia, solo urbano e regularização fundiária¹⁸

Vale ressaltar que pela primeira vez o município aprovou um Plano Municipal de Habitação e elaborou também um conjunto de documentos técnicos que objetivam criar bases para uma intervenção planejada, estabelecendo prioridades e critérios para a utilização dos recursos.

O Plano Municipal de Habitação apresenta os objetivos e diretrizes; a problemática e as necessidades habitacionais prioritárias do município; a projeção de crescimento do déficit habitacional e a resolução do mesmo até 2012; a estimativa de recursos necessários para atender a demanda prioritária de habitação; os instrumentos econômicos e financeiros e seus instrumentos jurídicos. Definiu ainda, uma série de mecanismos, recursos e os órgãos responsáveis.

Art. 79 - São objetivos da política de habitação do Município:

I - assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no artigo 6º da Constituição da República;

II - 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;

III - articular a política de habitação de interesse social com as políticas sociais, para promover a inclusão social das famílias beneficiadas;

IV - articular de forma democrática as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, para otimizar os recursos e para enfrentar as carências habitacionais;

V - promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social - HIS, definida no inciso XIII do artigo 146 desta lei, de forma a reverter a atual tendência de periferização e ocupação dos espaços inadequados pela população de baixa renda;

¹⁸ Não faz parte do escopo desse trabalho uma avaliação sobre a Política Municipal de Habitação, seus programas, resultados, limites e possibilidades. Pretende-se apenas localizar os principais programas e aspectos que devem embasar a construção do Observatório da Habitação.

VI - estimular a produção de Habitação de Mercado Popular - HMP, definida no inciso XIV do artigo 146 desta lei;

VII - garantir a diversidade dos programas e dos agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda;

VIII - 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;

IX - coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados nas áreas de preservação ambiental e de mananciais, nas remanescentes de desapropriação, nas de uso comum do povo e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada a essas áreas;

X - criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social - HIS e habitação de renda média baixa, aqui denominada Habitação do Mercado Popular - HMP, especialmente na área central e nos espaços vazios da Cidade;

XI - propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional;

XII - contribuir para o fortalecimento e organização independente dos movimentos populares que lutam por moradia digna, pelo acesso à Cidade e pela garantia da função social da propriedade urbana;

XIII - garantir a captação de recursos financeiros, institucionais, técnicos e administrativos destinados a investimentos habitacionais de interesse social, promovendo-a em fontes privadas e governamentais, incluindo aquelas externas ao Município;

XIV - garantir o acesso e a permanência das famílias de baixa renda às linhas de financiamento público de Habitação de Interesse Social.

Parágrafo Único - Entende-se por moradia digna aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos.

Art. 80 - São diretrizes para a Política Habitacional:

I - o desenvolvimento de projetos habitacionais que considerem as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas;

II - o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade de vida dos moradores de habitações de interesse social, nas unidades habitacionais, infra-estrutura urbana e equipamentos, estimulando programas geradores de emprego e renda, a valorização do espaço público, assegurando a integração desses programas com a perspectiva de desenvolvimento das comunidades;

III - o estímulo à participação e ao controle social na definição das políticas e prioridades da produção habitacional;

IV - a consolidação do Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação do setor como as Conferências Municipais de Habitação e o Orçamento Participativo;

V - a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, com qualidade e conforto, assegurando níveis adequados de acessibilidade, de serviços de infra-

estrutura básica, equipamentos sociais, de educação, saúde, cultura, assistência social, segurança, abastecimento e esportes, lazer e recreação;

VI - a produção, nas regiões centrais da Cidade dotadas de infra-estrutura, de unidades habitacionais em áreas vazias ou subutilizadas, e a recuperação de edifícios vazios ou subutilizados, para a população de baixa e média renda;

VII - a consolidação da moradia social nas áreas centrais, mediante a ação conjunta da população e dos Poderes Públicos Estadual e Federal, contribuindo para os programas de reabilitação dessas áreas, compatibilizando-as com a inclusão social e urbana da população de baixa renda que habita a região ou nela trabalha, de modo a evitar sua expulsão;

VIII - a utilização de parte dos recursos provenientes da valorização imobiliária em programas habitacionais de interesse social nas áreas bem dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos;

IX - a promoção da regularização física e fundiária de assentamentos já consolidados e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda;

X - a intervenção em áreas degradadas e de risco, de modo a garantir a integridade física, o direito à moradia e a recuperação da qualidade ambiental dessas áreas;

XI - a requalificação de áreas de cortiços e urbanização de favelas por meio de ações integradas com outros órgãos da Prefeitura, do Estado e do Governo Federal;

XII - a garantia, nos programas habitacionais, de atividades conjuntas de proteção ao meio ambiente e de educação ambiental, de modo a assegurar a preservação das áreas de mananciais e a não-ocupação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população, através de parcerias de órgãos de governo e organizações não governamentais;

XIII - a priorização, nos programas habitacionais coordenados ou financiados pelo Município, do atendimento à população de baixa renda residente em imóveis ou áreas insalubres e de risco;

XIV - o impedimento da ocupação irregular de novas áreas mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização;

XV - o estabelecimento de parâmetros físicos de moradia social, índices urbanísticos e de procedimentos de aprovação de projetos, de forma a facilitar a produção habitacional pela iniciativa privada;

XVI - o estímulo às alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais, incentivando a participação social e a autogestão como controle social sobre o processo produtivo e medida para o barateamento dos custos habitacionais e de infra-estrutura, além da produção cooperativada;

XVII - a otimização da infra-estrutura e a redução dos custos de urbanização dos programas habitacionais;

XVIII - o respeito ao meio ambiente, buscando adotar tecnologias de projeto, construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para os princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo-se alternativas de conservação de água e de disposição de resíduos sólidos, além de recuperação de áreas verdes, preservação ambiental e de reciclagem dos resíduos inerentes aos empreendimentos;

XIX - o estímulo à realização de parcerias com universidades e institutos de pesquisa para desenvolvimento de alternativas de menor custo e maior qualidade e produtividade das edificações residenciais;

XX - a facilitação do acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo, investimento de recursos orçamentários a fundo perdido, permissão de uso e subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social;

XXI - a intervenção nas habitações coletivas de aluguel por meio da reciclagem e requalificação de edifícios subutilizados;

XXII - 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;

XXIII - o acesso e a manutenção das famílias de baixa renda nos programas e financiamentos públicos de habitação de interesse social;

XXIV - a articulação das instâncias estadual, federal e municipal de governo no setor de habitação buscando otimizar e potencializar suas ações;

XXV - a garantia de informação atualizada sobre a situação habitacional do Município, especialmente em relação ao déficit e às necessidades habitacionais;

XXVI - a promoção da captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais para os fins citados nesse capítulo;

XXVII - a promoção do acesso à terra urbanizada para viabilizar Programas Habitacionais de Interesse Social;

XXVIII - a promoção, no caso de necessidade de remoção de área de risco ou de desadensamento por necessidade de obra de urbanização, do atendimento habitacional das famílias a serem removidas, preferencialmente na mesma região ou, na impossibilidade, em outro local, com a participação das famílias no processo de decisão.

§ 1º - Como melhoria das moradias entende-se programas e projetos que intervenham em situações habitacionais precárias para a garantir condições dignas de habitabilidade.

§ 2º - Como produção de novas moradias entende-se a provisão de novas unidades em empreendimentos habitacionais e a adequação de edificações existentes, para fins habitacionais.

§ 3º - Lei municipal estabelecerá os equipamentos mínimos necessários à implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Art. 81 - São ações estratégicas da Política Habitacional:

I - 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 infra-estrutura, serviços e equipamentos;

II - 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;

III - elaborar o Plano Municipal de Habitação, com participação social e que considere:

a) o diagnóstico das condições de moradia no Município;

b) a articulação com os planos e programas da região metropolitana;

- c) a definição de metas de atendimento da demanda até 2006 e 2012;*
- d) a definição de diretrizes e a identificação de demandas por região, subsidiando a formulação dos planos regionais;*
- IV - elaborar e tornar público o Plano Municipal de Habitação no Diário Oficial do Município até 30 de abril de 2003;*
- V - buscar a 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;*
- VI - reservar parcela das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos, aos portadores de necessidades especiais e à população em situação de rua;*
- VII - aplicar nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, os instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim de moradia, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;*
- VIII - divulgar, de forma acessível, a legislação pertinente a empreendimentos e projetos habitacionais;*
- IX - agilizar a aprovação dos empreendimentos de interesse social estabelecendo acordos de cooperação técnica entre os órgãos envolvidos;*
- X - investir no sistema de fiscalização integrado nas áreas de preservação e proteção ambiental constantes deste plano, de forma a impedir o surgimento de ocupações irregulares;*
- XI - reformar imóveis da Prefeitura destinados a programas de locação social;*
- XII - nas Operações Urbanas priorizar o 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;*
- XIII - apoiar a formação de técnicos na área de habitação, estabelecendo parcerias com universidades, centros de pesquisa tecnológica, entidades de classe, iniciativa privada e organizações não-governamentais;*
- XIV - implementar 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;*
- XV - compatibilizar a legislação de Habitação de Interesse Social - HIS com as diretrizes estabelecidas neste plano;*
- XVI - realizar, periodicamente, as Conferências Municipais de Habitação para definição da política municipal de habitação, e para implantar o Conselho Municipal de Habitação, democrático e representativo, que administre os recursos destinados à moradia em São Paulo.*

Os eixos estruturantes da Política Municipal de Habitação:

QUADRO 13
EIXOS DA POLÍTICA HABITACIONAL – SEHAB/COHAB

Participação da Sociedade			
Consolidar o Conselhos Municipal de habitação e as Conferências Municipais de Habitação			
Morar no Centro	Bairro Legal	Modernização	Provisão Habitacional
Consolidar a moradia nas áreas centrais e atrair moradores de renda média, compatibilizando os programas de reabilitação no centro, com garantias de não expulsão da população de baixa renda.	Urbanizar favelas e loteamentos precários de baixa renda, articulando ações com as demais políticas sociais e urbanas, de forma a garantir o direito à habitação e à cidade.	Modernização administrativa e incentivo à produção, pelo mercado, de moradia de padrões acessível aos grupos de renda média e média baixa, simplificando, agilizando e dando transparência aos processos de aprovação de novos empreendimentos.	Ampliar a oferta de novas moradias em condições acessíveis à população de renda inferior a 6 salários e atender as necessidades de reassentamento de famílias, geradas nas intervenções de urbanização de favelas e de loteamentos precários.

Fonte: Sehab/Cohab.

A Sehab conta hoje com 16 programas ligados à questão habitacional executados por SEHAB ou COHAB. São eles: Bairro Legal, Viver Melhor, Programa Mananciais, Regularização Fundiária em Favelas, Lote Legal, Morar no Centro, Planta On-line (Sehab) - Frente de atuação da Secretaria, Construir Barato e Direito, Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas - Prover (Sehab), Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale - PROCAV (Sehab), Programa Novação (Cohab), Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos dos Viadutos e o Programa dos Mutirões (Cohab).

Programa Bairro Legal

- Tem como objetivo a realização da regularização fundiária, a promoção do acesso a serviços e equipamentos públicos, áreas verdes e de lazer. O programa tem ainda uma interface com outros programas sociais de geração de emprego e renda como o Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo.
- As ações do programa tais quais a implantação de melhoria de parques e praças, de equipamentos de saúde, educação, cultura, esportes, ruas e avenidas, além da canalização de córregos, e complementação das redes de infra-estrutura, são realizadas em territórios contínuos, delimitados e ocupados por população predominantemente por população de baixa renda.
- Conta com os seguintes subprogramas: Urbanização e regularização de favelas, Urbanização e regularização de loteamentos, Requalificação dos conjuntos habitacionais (programa Viver Melhor), Intervenção em mananciais, Reassentamento de famílias.

Programa Viver Melhor

- Tem como objetivo combater a exclusão social dos conjuntos habitacionais da COHAB promovendo sua integração na cidade.
- Desenvolvido em parceria com outros órgãos municipais, entidades privadas, organizações não governamentais e a comunidade local.
- O programa tem realizado ações como reforma de edifícios comerciais, estudos que identifiquem a potencialidade e a vocação de cada Conjunto Habitacional além da implantação de serviços como: Telecentros; Padaria Comunitária; Ruas de Lazer;

Posto de Saúde da Família; regularização fundiária; melhoria do transporte; melhoria da segurança; coleta seletiva; acessibilidade para portadores de deficiência física; e programas socioeconômicos (geração de alternativas de trabalho e renda: Renda Mínima, Começar de Novo, Bolsa Trabalho, Oportunidade Solidária, Operação Trabalho e Banco do Povo).

- O programa também implantou a Convenção Condominial nos conjuntos.

Programa Mananciais

- Apesar de previsto como uma extensão do Programa Bairro Legal, tem uma gestão autônoma ligada diretamente ao Gabinete do Secretário.
- Trata-se de programa realizado com recursos do Banco Mundial que realiza obras de infra-estrutura urbana tais como a colocação de redes de água e esgotos em favelas, pavimentação, contenção de encostas, drenagem pluvial e de córregos, além da construção de praças, de centros comunitários e do reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco no entorno dos reservatórios de Guarapiranga e Billings.
- Conta ainda com ações de acompanhamento social, educação ambiental, melhoria nas condições de coleta de lixo e é articulado com os demais programas de inclusão social da prefeitura considerando a sustentabilidade, por meio da fiscalização integrada, da regularização fundiária e da articulação entre os atores envolvidos.

Programa de regularização fundiária em favelas

- Realizado pela Superintendência de Habitação Popular – HABI, tem como objetivo a regularização de favelas situadas em 160 áreas públicas municipais.
- Pretende beneficiar cerca de 60.000 famílias que terão seus títulos de posse devidamente registrados em Cartório.
- Para realização do programa as 160 áreas públicas foram desafetas por meio da Lei 13.514/03, sancionada em janeiro do ano de 2003. A lei que desafetou as 160 áreas autoriza a utilização da concessão de direito real de uso para as famílias que não preenchem os requisitos da concessão de uso especial para fins de moradia, a autorização de uso para fins comerciais e a cessão de posse para fins institucionais.

Programa Lote Legal

- Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, prevê a regularização fundiária e a urbanização de loteamentos, por meio da implantação de infra-estrutura básica como iluminação pública, pavimentação e construção de redes de água e esgoto.
- Nos anos de 2001 e 2002 foram realizadas obras que resultaram na entrega de 289.605 metros quadrados de pavimentação e 87.092 metros de guias e sarjetas. Construiu 22.809 metros de redes de água e coleta e tratamento de esgoto, 21.125 metros em drenagens e canalizações de córregos e concluiu 5.599 metros em muros de contenção, para evitar deslizamentos de terra. Foram entregues 21 praças, onde foram plantadas 4.464 árvores ou arbustos e 17 quadras poli-esportivas. Foram regularizadas por COHAB a situação da moradia de 24.463 famílias que moravam em conjuntos habitacionais e conjuntos irregulares no município de São Paulo.

Programa Morar no Centro

- Coordenado pelo Programa de Valorização do Centro – PROCENTRO tem como objetivo melhorar as condições de habitabilidade daqueles que vivem no centro, atrair novos moradores para região e promover a inclusão social da população de baixa renda. Sua intervenção tem como foco principal a ampliação do uso residencial na região central da cidade. As ações são de construção ou melhoria de imóveis para a população de baixa renda.
- Por conta do programa no ano de 2002 foram iniciados estudos e projetos para a implantação de 14 empreendimentos na área central, beneficiando 1.118 famílias.
- O foco territorial compreende: Belém, Bresser, VI. 25 de janeiro, Pedro Facchini, Carmo, Imoroti, Eiras Garcia, Baron. Porto Carrero, SEMAB, R. Senador Feijó, R. Assunção, VI. Dos Idosos, Favela do Gato.
- Conta com os seguintes subprogramas: Programa de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH, Programa de Locação Social e Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

Alguns programas, como Planta On-line e Construir Barato e Direito não são programas exatamente de intervenção, mas visam melhorar as condições de atendimento por parte da Sehab, além de desenvolver ações gerais no âmbito da política fundiária.

Planta On-line

- Visa informatizar as plantas e consolidar o licenciamento integrado com a aprovação. Está sendo desenvolvido com entidades dos setores da construção e de projetos.

Construir Barato

- Ainda não foi implantado.
- Tem como objetivo realizar ações no âmbito da política fundiária, operando mudanças na legislação de zoneamento e código de obras para agilizar o processo de aprovação e baratear o custo da terra de maneira a possibilitar uma maior facilidade para produção habitacional, tanto por parte do poder público como da iniciativa privada.

Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas – PROVER

- Realizado por Sehab, é um programa da gestão anterior, chamado de Cingapura. Tal programa deve terminar em 2004 quando os compromissos com o BID, financiador do programa, serão cumpridos. Nos dois primeiros anos da atual administração foram entregues 1.722 unidades em conjuntos habitacionais.

Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social dos Fundos de Vale

- Assim como o Prover, é um programa da gestão anterior que a atual administração pretende cumprir os compromissos com o BID, financiador do programa.
- A Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana é responsável pelas obras de canalização e implantação de vias nas marginais dos córregos e a Sehab é responsável pelo reassentamento das famílias.

- Término do programa: 2004.

Programa Novação

- Executado por COHAB consiste na anistia do saldo devedor para 60 mil mutuários, que estão com as prestações em dia, com contratos com cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, assinados até 31 de dezembro de 1987.
- Os mutuários que estão com as prestações atrasadas podem colocá-las em ordem através de um parcelamento do débito em até 18 vezes, ou quitá-las em dia com desconto de 15% sobre o valor da parcela vencida até 30 de junho.

Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos dos Viadutos

- Visa a reabilitação urbanística e atenção aos moradores dos vãos existentes nos viadutos e pontes. Os removidos são transferidos para hotéis, albergues ou casas alugadas.
- Desde o início do programa foram removidas 1.279 pessoas de 39 viadutos.

Programa de Mutirões

- Sob responsabilidade da COHAB, o programa vem retomando as obras paralisadas nas gestões anteriores, tendo iniciado, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, as obras de cerca de 7.500 unidades habitacionais, sendo que dessas 2.150 foram concluídas.
- O sistema autogerido prevê o financiamento pelo Fundo Municipal de Habitação, e a infra-estrutura e o gerenciamento das obras pela Cohab (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo).
- Os chamados mutirantes, representados por associações, são responsáveis pela construção das moradias, contratação de assessoria técnica e administração dos empreendimentos.

Pode-se afirmar que o desenho institucional da política habitacional revela avanços importantes. Pela primeira vez tem-se uma Política Habitacional Municipal, que estabelece diretrizes, programas e ações, definindo metas e uma previsão de investimentos. Outro importante aspecto refere-se a articulação da política habitacional com a política urbana, particularmente pela elaboração e aprovação do Plano Diretor. Entretanto, de acordo com Cardoso (2004), “falta ainda, uma política fundiária que permita construir mecanismos de ampliação do acesso a terra e a formação de reservas fundiárias públicas consistentes com as necessidades futuras da ação governamental”.

IV. Sugestões para o Observatório da Habitação da cidade de São Paulo

As sugestões apresentadas vão em duas direções:

- indicação do foco de estudos e produção de análises do Observatório e,
- sugestão de dimensões e indicadores de monitoramento e avaliação da política habitacional.

Quanto ao foco estudos e produção de análises do Observatório:

A complexidade do município, em sua configuração social, econômica e territorial, bem como as condições político-institucionais, apontam para que o Observatório da Habitação seja um instrumento de gestão e controle social. A decorrência dessa idéia é de que o Observatório deve produzir informações e análises que devem ser pautadas e priorizadas pela Secretaria e Conselho de Habitação.

Uma segunda questão importante é a compreensão de que a política habitacional tem interface com a política econômica e com todas as políticas sociais e seu sucesso esta relacionado à complementariedade das ações das outras secretarias e na potencialização das ações conjuntas. A análise das condições institucionais do município revelam uma profunda setorização e fragmentação das políticas e ações públicas.

Observa-se ainda, que a descentralização político-administrativa (subprefeituras), esta inconclusa, já que não foi acompanhada de uma reforma administrativa que estabelece-se uma nova arquitetura institucional. Nesse sentido, há que se aprofundar a descentralização e planejar e intervir conjuntamente. Ações e planos integrados devem ser construídos territorialmente entre as várias secretarias e órgãos públicos.

Entendemos que o Observatório de Habitação deve trabalhar em dois patamares:

O primeiro, básico, de monitoramento dos diversos programas sociais, através da produção da informação sobre programas e serviços da Sehab, possibilitando uma base de dados gerais, unificados e também territorializados (geo-processados), que permitam aos agentes governamentais, ao Conselho de Habitação, como à todo e qualquer cidadão interessado, o acesso

às informações sobre quais os programas em andamento, estágio de desenvolvimento, número de famílias beneficiárias, custos, etc.

O segundo patamar é a produção de estudos, análises, avaliações sobre os processos, resultados e impactos das ações da área de habitação. No nosso entendimento, devem ser privilegiadas às avaliações de resultados e impactos, pois são essas que permitirão, tanto ao gestor como ao Conselho de Habitação, replanejar as ações e controlar a política pública.

Quanto as dimensões e indicadores de monitoramento e avaliação

Monitoramento e avaliação são processos avaliativos de uma determinada política, programa ou projeto social, condições básicas para a gestão de programas, e igualmente importantes para a produção de conhecimentos sobre a ação e para o controle social.

Avaliação é um processo contínuo que abarca o programa desde sua concepção, sua implementação, resultados e impactos. A adoção de metodologias participativas possibilita o aprendizado social, coletivo, através da apropriação reflexiva.

De acordo com o Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP,¹⁹ as metodologias de avaliação devem considerar:

- “A apropriação contínua e articulada do contexto, inputs, processos e produtos;
- O monitoramento sistemático do desenvolvimento do programa e de cada um dos seus componentes e produtos, nas suas diversas etapas, correlacionando objetivos, estratégias e resultados;
- Uma abordagem quali-quantitativa que permita apreender processos e produtos;
- O aprendizado e desenvolvimento contínuo das equipes locais e das instituições envolvidas gestando uma efetiva “comunidade de aprendizagem”; e um processo coletivo de avaliação;
- A construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade que permitam a comparação com parâmetros regionais / nacionais e, igualmente, com padrões de qualidade / cobertura que se busca atingir;
- A seleção de informações necessárias, sistema de coleta, armazenamento, análise e validação”.

Não cabe neste estudo uma exposição exaustiva sobre elementos e conceitos da avaliação de programas sociais. Vale registrar que há dois tipos básicos: a avaliação *ex-ante* e a avaliação *ex-post*. A primeira é realizada durante as fases de preparação e formulação do programa, e a segunda é feita concomitantemente ou após a realização do programa. Quanto à sua natureza, as avaliações podem ser classificadas como: de resultados e de processos.

Indicadores são instrumentos de medição, conjunto de variáveis, consistentes, específicas e sensíveis, que possibilitam captar e medir um conceito, assim, são sinalizadores de processos, resultados e impactos relativos a uma dada ação planejada.

De acordo com o Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP (2004), os indicadores são também instrumentos de mediação,

¹⁹ Projeto: Pós-Ocupação nos Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS/Habitar Brasil e o Processo de Construção de Indicadores Sociais para Avaliação de Resultados, IEE/PUCSP, 2004.

...“pois possibilitam olhar para o real sob ângulos determinados, de captar aspectos e processos da realidade social cuja a totalidade é de difícil apreensão. Ao mesmo tempo, resultam de escolhas dos sujeitos e das múltiplas relações que se estabelecem em um determinado contexto histórico e cultural. Indicadores sociais somente têm significado se inseridos nas relações sociais e práticas sociais que o determinam”.

A construção de indicadores parte de parâmetros e concepções, definidos com base nos objetivos/resultados e estratégias de condução do plano de ação. A escolha de indicadores deve considerar a disponibilidade e facilidade na obtenção de informações, a clareza de significado, a pertinência e consistência, a universalização do uso. Devem ser consensuados de forma a permitir a todos os envolvidos, gestores, equipes técnicas, conselheiros, moradores, observar e acompanhar o desempenho do plano de ação; que todos possam participar na avaliação da ação em que estão envolvidos.

Essa é a uma importante tarefa do Observatório da Habitação: a construção de seus indicadores e da metodologia de monitoramento e avaliação.

A título de ilustração apresentamos um conjunto de dimensões de indicadores de resultados e de impactos usuais em avaliações de programas habitacionais.

QUADRO 14 EXEMPLO DE INDICADORES

Dimensões de Resultados	Dimensões de Impactos
Habitabilidade da unidade habitacional, Qualidade dos produtos/serviços/materiais, Custos gerais e relativos, Inserção urbana, Inclusão social, Acessibilidade e oferta de infraestrutura e serviços urbanos, Regularização fundiária, Atendimento a legislação urbana e ambiental, Condições de risco das moradias, Segurança no local de moradia, Organização e participação dos moradores, Avaliação dos moradores (satisfação do usuário), sobre qualidade dos produtos e de suas condições de vida, Permanência das famílias atendidas nas áreas.	Mudanças nas condições de moradia das famílias, Mudanças nas condições da propriedade e da posse, Mudanças nos gastos mensais com moradia, Mudanças nas condições de sociabilidade e participação, Mudanças relativas à oportunidades de trabalho, capacitação profissional e projetos de geração de renda, Mudança urbanística no entorno (atendimento à legislação municipal, remoções, destinação ou uso da área), Mudança de investimentos públicos no entorno (ampliação ou complementação de serviços urbanos públicos), Mudança na dinâmica imobiliária no entorno (valorização imobiliária, indução de novos empreendimentos, etc), Mudança nas condições ambientais do entorno (mudanças nas condições do solo, rios e córregos, lixo, etc.).

Fonte: elaboração do autor

Finalizando, esse estudo releva a importância de construção de um sistema de monitoramento e avaliação, que organize e produza informações sobre a política, programas e ações da Sehab, auxiliando os processo de tomada de decisões, pelos gestores, como também pelo Conselho Municipal de Habitação, e, que também socialize as informações para a sociedade em geral, e articule a ação dos diversos agentes e órgãos públicos.

Bibliografia

- 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).
- Baptista, Myrian Veras e Bierrenbach, Maria Ignês . *Avaliação das Políticas Municipais da Criança e do Adolescente (2001-2002)*, nº23. São Paulo, Polis/PUCSP, 2004.
- Draibe, Sônia. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, Ma C. R. N; Carvalho Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP.
- Cardoso, Adauto. *Habitação, Balanço da Política Municipal, 2001-2003*. Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 22. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004.
- CEM - Centro de Estudos da Metrópole. *Estimativas de demanda por políticas de habitação social no Município de São Paulo*. Relatório de pesquisa desenvolvido para a Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: CEM/Cebrap, 2003.
- 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.
- Koga e Ramos, Território e políticas públicas. in: Trabalho com famílias ed. São Paulo: IEE-PUCSP, 2004.
- Pochmann, Márcio (org.) *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, Novos Caminhos para a Inclusão Social*. São Paulo, Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.
- Prefeitura do Município de São Paulo e Secretaria do Governo Municipal. *Região Metropolitana de São Paulo – Gestão em Debate*. São Paulo, maio de 2004.
- Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Resoluções da I Conferência Municipal de Habitação*. Mimeo, s/ data.
- Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano de Ação em Favelas do Município de São Paulo 2001-2009*. Mimeo, s/ data.
- Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Departamento de regularização do Parcelamento do Solo. *Plano de Ação para Regularização de Loteamentos 2003-2004*. São Paulo: PMSP, 2003.

- Rossetto, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 15. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.
- Secretaria Municipal de Assistência Social. Plano Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo - PLASSP 2002-2003
- Secretaria Municipal de Habitação - Sehab. *Plano Municipal de Habitação*. São Paulo: PMSP, 2003.
- Sposati, Aldaísa. A Política de Assistência Social na cidade de São Paulo. 2 edição. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo, Pólis/PUC-SP, 2002.
- Vieira, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In Revista Serviço Social e Sociedade nº53. São Paulo. Cortez Editora. 1997.
- Vitale, Denise. Orçamento Participativo:avaliação da política municipal, 2001-2002. Observatório dos Direitos do Cidadão, nº18. São Paulo, Pólis/PUC-SP, 2004.
- Wanderley, Mariangela B., Arregui, Carola C., Paz, Rosângela D. O. da. Gestão de Programas Sociais - Referenciais Teóricos para Monitoramento e Avaliação In: Trabalho com famílias ed. São Paulo: IEE-PUCSP, 2004, v.2, p. 169-190.

Leis, decretos e portarias

- Decreto nº 42396, de 17 de setembro de 2002 atualizado por: LEI Nº 13475 de 30 de dezembro de 2002, LEI Nº 13516 de 27 de janeiro de 2003 e DECRETO Nº 42.761 de 26 de dezembro de 2002. www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Decreto nº 42.396, de 17 de setembro de 2004.
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Decreto nº 42.396 DE 17 de setembro de 2002
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Decreto Estadual nº 43.022, de 07 de abril de 1998.
- Lei nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002 e 13.522 de 19 de fevereiro de 2003.
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Lei nº 13.479 de 30 de dezembro de 2002 e Decreto nº 43.143 de 29 de abril de 2003.
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Lei nº 13433 de 27 de setembro de 2002.
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/legislacao. Acesso em 8 jul 2004.
- Lei Estadual nº 1172, de 17 de novembro de 1976.
- Lei Estadual nº 9866, de 28 de novembro de 1997.
- Lei Estadual nº 11.216, de 22 de julho de 2002.
- Lei nº 11.775, de 29 de maio de 1995.
- Lei nº 13.428, de 10 de setembro de 2002.
- Lei nº 13.433, de 27 de setembro de 2002.
- Parecer Jurídico da equipe jurídica do Instituto Pólis sobre regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos do Município de São Paulo.
- Parecer Jurídico da equipe jurídica do Instituto Pólis sobre regularização fundiária em áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda.
- Portaria nº 90 Ano 2003, www.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridico. Acesso em 16 jul 2004.
- Portaria Intersecretarial nº 1 Ano: 2003,
www.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos. Acesso em 16 de julho de 2004.
- Projeto de Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (nº 139/04),
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor_regional. Acesso em 27/07/04.
- Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

Sites consultados

<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/organizacao/0002>

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/ouvidoria/balanco/2003/secretarias/SEHAB.xls>

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/ouvidoria/balanco/2003/autarquias/COHAB.xls>

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

http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/orc_2004/empresas/cohab.doc

Anexos

Anexo 1

Legislação

Legislação Tributária

IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano

Consolidação da Legislação Tributária do Município de São Paulo: que contém o Decreto 42396 de 17/9/02, atualizado pelas Leis, 13475 de 30/12/02, 13516 de 27/1/03 e Decreto 42761 de 26/12/02.

O Município com base no artigo 156, I da Constituição Federal está autorizado a criar o IPTU, o qual incidirá sobre construções e terrenos situados na zona urbana do território Municipal.

A Consolidação da Legislação Tributária do Município trata o Imposto Predial no Capítulo I (artigos 1º a 22º) e do Imposto Territorial Urbano no Capítulo II (artigos 23 a 64) das Disposições Comuns relativas aos Impostos Predial e Territorial Urbano no Capítulo III (artigos 65 a 76) e no Capítulo VI dos Incentivos Fiscais.

A hipótese de incidência do Imposto Predial apresenta os seguintes aspectos:

- Aspecto Material: A propriedade, domínio útil ou a posse de bem imóvel construído, localizado na zona urbana do Município.

O artigo 2º considera zona urbana toda a área em que existam melhoramentos executados ou mantidos pelo Poder Público, indicados em pelo menos dois dos incisos do artigo, quais sejam: meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 Km do imóvel considerado.

O artigo 3º amplia o conceito de áreas urbanas para abranger áreas urbanizáveis e as de expansão urbana destinadas à habitação, inclusive residencial de recreio, industrial ou comercial ainda que localizadas fora da zona urbana do Município.

Os incisos do artigo consideram estas áreas as pertencentes a parcelamentos do solo regularizados pela Administração Municipal, ainda que executados irregularmente, áreas pertencentes a loteamentos aprovados, áreas dos conjuntos habitacionais, aprovados e executados nos termos da legislação pertinente e áreas com uso ou edificação aprovada de acordo com a legislação urbanística de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações.

De acordo com o artigo 6º, o imposto não incide nas hipóteses de imunidade Constitucional 150 VI e sobre os imóveis ou parte deles considerados como não construídos para os fins da incidência do imposto territorial urbano.

- Aspecto Quantitativo: De acordo com o artigo 7º o imposto predial é calculado a razão de 1% sobre o valor venal do imóvel, para imóveis utilizados exclusiva ou predominantemente como residência, devendo ser observado os descontos e acréscimos mencionados no artigo 8º.

Contudo, para os imóveis construídos com a utilização não exclusivamente residencial, o artigo 9º determina que o imposto seja calculado à razão de 1,5% sobre o valor venal do imóvel, respeitados os acréscimos e descontos previstos no artigo 10.

O artigo 11 estabelece duas hipóteses de incentivo fiscal, criando um desconto de 50% no imposto mencionado. A primeira delas diz respeito aos imóveis que forem restaurados, desde que localizados na área delimitada no perímetro descrito no caput deste artigo. A segunda hipótese prevista no parágrafo 1º diz respeito aos imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, preservados por Lei Municipal e não enquadrados nas disposições do artigo 9º da Lei 9725 de 2/7/1984.

Nesta última hipótese, o parágrafo 2º determina que o benefício será concedido a partir do exercício seguinte ao do início da restauração e perdurará até aquele em que as obras forem concluídas, no prazo máximo de 2 (dois) anos.

- Aspecto Pessoal: (a) Sujeito Ativo: Prefeitura Municipal (b) Sujeito Passivo: nos termos do artigo 12 Proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.
- Aspecto Temporal: Nos termos do artigo 14 parágrafo único, considera-se ocorrido o fato gerador em 1º de janeiro do ano a que corresponda o lançamento. Este lançamento é anual e feito um para cada prédio, em nome do sujeito passivo.

O artigo 16 traz em seus incisos várias hipóteses de isenção do imposto predial as quais poderemos destacar: I - conventos, seminários, quando de propriedade de entidades religiosas de qualquer culto, ou por ela utilizados, II - imóveis construídos de propriedade de governos estrangeiros, utilizados para sede de seus consulados, desde que haja reciprocidade de tratamento declarada pelo Ministério das Relações Exteriores e de ex-combatentes e/ou viúvas dos soldados que lutaram na 2ª Guerra Mundial, III- os imóveis construídos pertencentes ao patrimônio de entidades culturais, de particulares quando cedidos em comodato ao Município, Estado ou União para fins educacionais, durante o prazo do comodato, das agremiações desportivas, exceto os pertencentes aos clubes de futebol da divisão principal que terão apenas isenção em relação às áreas ocupadas por estádios destinados à prática daquele esporte, IV casas paroquiais e pastorais, V- da associação dos ex-combatentes do Brasil desde que efetivamente utilizados no exercício de suas atividades institucionais e sem fins lucrativos, VI – das sociedades amigos de bairros, desde que efetivamente utilizado em sua sede, VII – Sabesp enquanto a empresa executar os serviços que legalmente lhe são atribuídos, VIII – de aposentado ou pensionista, bem como de beneficiário de renda vitalícia paga pelo INSS, IX- da COHAB-SP destinados ou efetivamente utilizados para implementar empreendimentos habitacionais de interesse social, X- imóveis residenciais preservados, localizados nas Zonas de Uso Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17 e Z18, mediante requerimento do proprietário e a partir do exercício seguinte ao da concessão e enquanto perdurar a destinação residencial, XI – imóveis com área de terreno superior a 1 (um) hectare que embora localizados na zona urbana, áreas urbanizáveis ou expansão urbana, forem utilizados efetiva e comprovadamente para exploração agrícola, pecuária, extrativa-vegetal ou agro-industrial, XII – dois imóveis discriminados no inciso ocupados em comodato pelo Instituto Mackenzie, desde que utilizados por este na consecução de seus fins institucionais, XIII imóveis utilizados como salas de exibição de cinematecas e cineclubes, admitindo-se apenas as atividades acessórias correlacionadas à exibição de filmes, XIV imóvel integrante do patrimônio da Fundação Maria Luísa e Oscar Americano, situado na Av. Morumbi e XV- imóveis utilizados como templo de qualquer culto desde que comprovada a atividade religiosa no imóvel na data do fato gerador.

A hipótese de incidência do Imposto Territorial Urbano apresenta os seguintes aspectos:

- Aspecto Material: Nos termos do artigo 23, consiste na propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel não construído, localizado na zona urbana do Município a que se referem os artigos 2º e 3º da Consolidação.

De acordo com o artigo 24, para fins deste imposto não são construídos os terrenos em que não existir edificação que possa servir para habitação ou para o exercício de quaisquer atividades, conforme definido no artigo 4º, em que houver obra paralisada ou em andamento, edificações condenadas ou em ruínas, ou construções de natureza temporária, cuja área exceder de três vezes a ocupada pelas edificações quando situado na 1º subdivisão da zona urbana, 5 vezes quando na 2º e 10 vezes, quando além do perímetro desta última, ocupados por construções de qualquer espécie, inadequada à sua situação, dimensões, destino ou utilidade.

- Aspecto Quantitativo: O imposto é calculado à razão de 1,5% sobre o valor venal do imóvel, obedecidos os descontos e acréscimos do artigo 28.

A lei prevê duas hipóteses de desconto no Imposto Territorial Urbano. A primeira deles foi prevista no artigo 29 que concede desconto até 50% sobre os imóveis revestidos de vegetação arbórea, declarada de preservação permanente ou perpetuada nos termos do artigo 6º do Código Florestal. A segunda por sua vez, foi prevista no artigo 30 que concede um desconto de 40% sobre os terrenos em que houver obra em andamento para os quais esta prefeitura tenha expedido o competente “alvará de edificação” por um período de dois exercícios financeiros consecutivos.

- Aspecto Pessoal: (a) Sujeito Ativo: Prefeitura Município de São Paulo, (b) Sujeito Passivo: nos termos do artigo 32, o contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.
- Lançamento do Tributo: Por força do parágrafo único do artigo 34, considera-se ocorrido o fato gerador em 1º de janeiro do ano a que corresponda o lançamento. Este lançamento, nos termos do caput do artigo, é anual e feito em nome do sujeito passivo.
- Aspecto Espacial: Município de São Paulo.

As hipóteses de isenção deste imposto territorial urbano previstas no artigo 36 são semelhantes às previstas para o imposto predial com exceção dos seguintes casos: II - terrenos ocupados por seis imóveis, descritos no inciso II do artigo, ocupados em comodato pelo Instituto Mackenzie, desde que utilizados por esta instituição na consecução de seus fins institucionais, III- quanto ao excesso de área, conforme definido pelo inciso III do artigo 24 desta Consolidação, os imóveis residenciais preservados, localizados nas zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17 e Z18 mediante requerimento do proprietário e a partir do exercício seguinte ao da concessão e enquanto perdurar a destinação residencial; IV- quanto ao excesso de área, os imóveis de propriedade de ex-combatente e/ou viúvas dos soldados que lutaram na 2º Guerra Mundial, respeitadas as condições constantes dos parágrafos 1º e 2º do artigo 16 da Consolidação; V- quanto ao excesso de área, o imóvel integrante do patrimônio do aposentado ou do pensionista, bem como do beneficiário de renda mensal vitalícia paga pelo INSS, respeitadas as condições constantes do inciso II do artigo 17 desta Consolidação; VI- quanto ao excesso de área, o imóvel integrante do patrimônio da Fundação Maria Luisa e Oscar Americano, situado na Av Morumbi e a isenção prevista no artigo 38 incidente sobre o excesso de área referente a imóveis localizadas na Área de Proteção aos Mananciais, definida nas Leis Estaduais 898 de 18/12/1975 e 1172/1976.

O Capítulo III da Consolidação de Legislação Tributária comentada trata de disposições comuns relativas aos Impostos Predial e Territorial Urbano.

A primeira seção a ser destacada trata da forma de calcular o valor da planta genérica de valores do Município. Nos termos do artigo 43, a apuração do valor venal para fins de lançamento dos Impostos Predial e Territorial Urbano será feito de acordo com os artigos 44 a 64 desta Consolidação legislativa.

No caso é possível destacar os seguintes elementos que contribuem para o cálculo do valor venal dos imóveis objetos destes tributos:

De acordo com o artigo 44, os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno serão determinados em função de elementos, analisados em conjunto ou separadamente, tais como: preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário, custos de reprodução, locações correntes, características da região em que se situa o imóvel e outros dados informativos tecnicamente reconhecidos.

O parágrafo único deste artigo determina que os valores unitários definidos como médios para os locais e construções serão atribuídos: as faces de quadras, quadras ou quarteirões, a logradouros ou a regiões determinadas, relativamente aos terrenos, a cada um dos padrões previstos para os tipos de edificações indicados na tabela V relativamente às construções.

O valor unitário do metro quadrado do terreno corresponderá, nos termos do artigo 47, ao da face de quadra da situação do imóvel, no caso de imóvel não construído, com duas ou mais esquinas ou de duas ou mais frentes, ao do logradouro não construído, com duas ou mais esquinas ou de duas ou mais frentes, ao do logradouro relativo à frente indicada no título de propriedade ou, na falta deste, ao do logradouro de maior valor, no chão de imóvel construído em terreno com as características da hipótese anterior, ao do logradouro relativo à sua frente efetiva ou, havendo mais de uma, à frente principal, no caso de terreno interno, ao do logradouro que lhe dá acesso ou, havendo mais de um logradouro de acesso, ao do logradouro a que haja sido atribuído o maior valor e no caso de terreno encravado, ao do logradouro correspondente à servidão de passagem.

E por fim, o artigo 45 exclui da determinação do valor venal o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para fins de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade e as vinculações restritivas do direito de propriedade e o estado de comunhão.

Os artigos 180 e 181 do Capítulo VI trazem a previsão de dois tipos de incentivos fiscais relativos ao IPTU e ISS.

O primeiro tipo de incentivo fiscal será concedido pela Prefeitura a pessoa física ou jurídica domiciliada no Município para realização de projetos culturais.

O incentivo fiscal, nesta primeira hipótese, consiste no recebimento pelo empreendedor seja por doação, patrocínio ou investimento de certificados expedidos pelo Poder Público correspondentes ao valor do incentivo autorizado pelo Executivo. No caso, o empreendedor poderá usar o certificado para pagamento de IPTU até o limite de 20% do valor devido a cada incidência dos tributos.

O segundo tipo de incentivo fiscal será concedido a pessoas jurídicas e físicas que promoverem ou patrocinarem a recuperação externa e a conservação de imóvel próprio ou de terceiro, localizado na Área Especial de Intervenção. Nesta hipótese, o incentivo será concedido por 10 dez anos e consistirá no recebimento, pelo proprietário do imóvel ou patrocinador de certificado expedido pelo Poder Público equivalente ao valor do IPTU do imóvel recuperado ou conservado.

E por último, é interessante ressaltar que o Plano Diretor do Município de São Paulo previu a instituição do **IPTU progressivo no tempo**.

De acordo com o Plano Diretor (Lei 13430 de 13/9/2002), artigo 198, inciso VI, foi previsto o IPTU progressivo no tempo como instrumento de planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo.

O IPTU progressivo no tempo é instituído como modo subsidiário de fazer cumprir a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

O artigo 201 estabeleceu a previsão destes imóveis que sofrerão a incidência do parcelamento compulsório e os seus parágrafos os prazos e condições que os proprietários destes imóveis deverão observar para cumprir estas obrigações.

O artigo 202 estabeleceu que no caso de descumprimento das etapas e estabelecidas no artigo 201, o Município aplicará alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar conforme o caso.

Nos termos do parágrafo 1º deste artigo, Lei específica baseada no artigo 7º do Estatuto da Cidade deverá estabelecer a gradação anual das alíquotas progressivas de IPTU e a aplicação deste instituto.

O parágrafo 2º, por sua vez, estabelece que caso a obrigação de parcelar, edificar e utilizar não esteja atendida no prazo de 5 (cinco) anos o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a aplicação da desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, estabelecido no artigo 203.

E por fim, o parágrafo 3º veda a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva de que trata o artigo 202.

Contribuição de Melhoria: Consolidação da Legislação Tributária Municipal que contém o Decreto 42396 de 17/09/02.

Com base no artigo 145, inciso III da Constituição Federal, o Município de São Paulo instituiu a contribuição de melhoria tratada no Título III artigos 260 até 276 da Consolidação de Legislação Tributária Municipal.

Os aspectos da hipótese de incidência da contribuição de melhoria são caracterizados da seguinte forma:

- Aspecto Material: De acordo com o artigo 260, o tributo será cobrado dos proprietários de imóveis beneficiados por obras de pavimentação de vias e logradouros públicos, executadas pela Prefeitura através de seus órgãos da Administração Direta ou Indireta.

Contudo, com base no artigo 262 o tributo não incide na hipótese de simples reparação e recapeamento de pavimento, de alteração do traçado geométrico de vias e logradouros públicos e de colocação de guias e sarjetas, em relação aos imóveis localizados na zona rural e em relação aos imóveis cujos proprietários tenham aderido ao Plano de Pavimentação Urbana Comunitária.

Nos termos do artigo 276 ficam isentos do tributo: (a) os imóveis integrantes do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou outros Municípios e respectivas autarquias, (b) os templos de qualquer culto, os imóveis integrantes do patrimônio dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, desde que tais entidades b1) não distribuam qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou de participação no seu resultado, b2) apliquem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais e b3) mantenham escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

- Lançamento do Tributo: Nos termos do parágrafo único do artigo 260, considera-se ocorrido o fato gerador da contribuição na data de conclusão da obra pública.

- Aspecto Pessoal: (a) Sujeito Ativo: Prefeitura Municipal e (b) Sujeito Passivo: nos termos do artigo 263, contribuinte é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel lindeiro à via ou logradouro público beneficiado pela obra de pavimentação.

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 263, consideram-se também lindeiros, os bens imóveis que tenham acesso, à via ou logradouros beneficiado pela pavimentação, por ruas ou passagens particulares, entradas de vila, servidões de passagem e outros assemelhados.

- Aspecto Quantitativo: O cálculo da contribuição de melhoria, nos termos do artigo 264, levará em conta o custo final da obras de pavimentação, relacionadas na Tabela VII, inclusive os reajustes concedidos na forma da legislação municipal.

Este valor será rateado entre os imóveis por ela beneficiados, na proporção da medida linear da testada do bem imóvel sobre a via ou logradouro pavimentado e do acesso sobre o alinhamento da via ou logradouro pavimentado.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 264, correrão por conta da Prefeitura as quotas relativas aos imóveis pertencentes ao patrimônio do Município ou isentos da Contribuição de Melhoria, as importâncias que, em função do limite fixado no parágrafo 1º do artigo 269 da Consolidação, não puderem ser objeto de lançamento, contribuição que tiver valor inferior a 953,21% do valor da Unidade Fiscal de Referência, vigente no mês de emissão da respectiva notificação, as importâncias que se referirem à área de benefício comum e o saldo remanescente da contribuição, atribuído à última parcela anual, quando inferior a 953,21% do valor da UFIR vigente no mês de emissão da respectiva notificação-recibo.

ITBI – Imposto sobre Transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos e sua aquisição – Decreto 42396 de 17/9/02, contida na Consolidação da Legislação Municipal tributária.

Com base no artigo 156, inciso II da Constituição Federal, o Município instituiu o ITBI, tratado pelos artigos 77 a 109 da Consolidação da Legislação Municipal Tributária.

Os aspectos da hipótese de incidência deste tributo são:

- Aspecto Material: Nos termos do artigo 77 e 78, o Tributo deverá incidir sobre dois negócios jurídicos. A primeiro deles consiste na transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia e as servidões.

Os incisos I à VII e XII do artigo 78 esclarecem que estão compreendidos no conceito de transmissão a compra e venda, dação em pagamento, permuta, mandato em causa própria ou com poderes equivalentes para a transmissão de bem imóvel e respectivo substabelecimento, ressalvado o disposto no artigo 79, I, arrematação, adjudicação, remição, valor dos imóveis que, na divisão de patrimônio comum ou na partilha, forem atribuídos a um dos cônjuges separados ou divorciados, ao cônjuge supérstite ou a qualquer herdeiro, acima da respectiva meação ou quinhão, considerando, em conjunto, apenas os bens imóveis constantes do patrimônio comum ou monte-mor, o uso, usufruto e a enfiteuse e todos os demais atos onerosos translativos de imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis.

O segundo negócio jurídico sobre o qual incide o ITBI compreende a cessão, por ato oneroso, de direitos relativos à aquisição de bens imóveis, que de acordo com os incisos VIII até XI compreendem a cessão de direitos do arrematante ou adjudicatário, depois de assinado o auto de arrematação ou adjudicação, cessão de direitos decorrentes do compromisso de compra e venda,

cessão de direitos à sucessão e cessão de benfeitorias e construções em terreno compromissado à venda ou alheio.

Contudo, o artigo 79 determina que o tributo não incidirá I - no mandato em causa própria ou com poderes equivalentes e seu substabelecimento, quando outorgado para o mandatário receber a escritura definitiva do imóvel, II - sobre a transmissão de bem imóvel, quando este voltar ao domínio do antigo proprietário por força de retrovenda, de retrocessão ou pacto de melhor comprador, III- sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoas jurídicas em realização de capital, IV- sobre a transmissão de bens ou direitos aos mesmos alienantes, em decorrência de sua desincorporação do patrimônio da pessoa jurídica a que foram conferidos, V- sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção da pessoa jurídica e VI - sobre a constituição e a resolução da propriedade fiduciária de coisa imóvel, prevista na Lei Federal 9514/97.

O artigo 80, por sua vez, ressalva que não há incidência de imposto nos casos do inciso III a V quando o adquirente tiver como atividade preponderante a compra e venda desses bens ou direitos, a sua locação ou arrendamento mercantil.

O conceito de atividade preponderante é conferido pelos parágrafo 1º até 3º do mesmo artigo 80.

Os artigos 99, 100 e 101 trazem três hipóteses de isenção do tributo. A primeira delas diz respeito ao ato transmissivo relativo à primeira aquisição de unidades habitacionais financiadas pelo Fundo Municipal de Habitação, nos termos da Lei 11632/1994.

A segunda refere-se às transmissões de bens ou de direitos a eles relativos para imóveis de uso exclusivamente residencial, cujo valor total seja igual ou inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) na data da ocorrência do fato gerador, quando o contribuinte for pessoa física.

E por fim, a terceira hipótese de isenção diz respeito às transmissões de bens ou de direitos relativos a imóveis adquiridos pela Caixa Econômica Federal por meio do Fundo de Arrendamento Residencial para o programa de arrendamento residencial.

- Aspecto Espacial: Por força do artigo 77, parágrafo único, o tributo só incide sobre atos e contratos relativos a imóveis situados no território do Município de São Paulo.
- Aspecto Pessoal: (a) Sujeito ativo: Prefeitura do Município de São Paulo; (b) Sujeito passivo: Por força do artigo 82, são contribuintes do imposto os adquirentes dos bens ou direitos transmitidos, os cedentes, nas cessões de direitos decorrentes de compromissos de compra e venda e transmitentes, nas transmissões exclusivamente de direitos à aquisição de bens imóveis, quando o adquirente tiver como atividade preponderante a compra e venda desses bens ou direitos, a sua locação ou arrendamento mercantil.
- Aspecto Quantitativo: De acordo com artigo 83, a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O parágrafo 1º do artigo, determina que não serão abatidas do valor venal quaisquer dívidas que onerem o imóvel transmitido. Além disto, é importante ressaltar que por força do artigo 84, em nenhuma hipótese, o imposto poderá ser calculado sobre valor inferior ao valor do bem, utilizado, no exercício, para base de cálculo do IPTU.

O artigo 86 determina as alíquotas incidentes sobre a base de cálculo do tributo. Assim, nas transmissões compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) incidirá 0,5% sobre o valor efetivamente financiado, até o limite de R\$ 42.800,00 e 2% sobre o valor restante.

O Parágrafo 1º ressalva que na hipótese prevista no inciso I, quando o valor da transação for superior ao limite nele fixado, o valor do imposto será determinado pela soma das parcelas estabelecidas nas alíneas a e b que fixam as alíquotas incidentes.

Em se tratando de outras transmissões o imposto será calculado pela alíquota de 2%.

É importante mencionar o conteúdo dos artigos 277 e 278 que são aplicados como disposições gerais relativas a todas espécies de tributos municipais, dentre eles os ora mencionados.

Desta forma, é hipótese de isenção aplicável a todos tributos municipais o disposto no artigo 277, que determina serem isentos do pagamento dos tributos municipais as empresas e respectivos imóveis que exerçam suas atividades industriais, de comércio ou de serviços ou que venham a ser instaladas, e que estejam de conformidade com a Legislação Estadual e Municipal pertinentes na zona de uso Z7-001.

O artigo 278 estabelece os prazos de concessão desta isenção. Segundo esta disposição legal, ela será concedida por até três anos para a implantação e instalação do estabelecimento, durante os três anos de funcionamento do estabelecimento e de até mais três anos, a critério da Prefeitura do Município de São Paulo, para as empresas em funcionamento que venham a executar reformas com aumento de sua área produtiva.

Taxa do Lixo: Leis 13478 de 30/12/02 e 13522 de 19/02/03

A Taxa do Lixo é o nome popular utilizado para denominar três tipos distintos de taxas instituídas pelas Leis 13478/02 e 13522/03, as quais são destinadas a custear serviços de limpeza urbana, prestados em regime público e o poder de polícia desempenhado pela autoridade municipal reguladora do serviço, conforme os artigos 78 e 234, dos diplomas legais mencionados.

Nos termos destes dois diplomas normativos foram instituídos três tipos de taxas: Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), disciplinada pelos artigos 81, I c/c artigos 83 até 92, Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS), tratada pelos artigos 81, II c/c artigos 93 até 101 e Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB), tratada pelos artigos 81, III c/c 234 até 241.

Conforme a Constituição Federal, artigo 145, inciso II, o Município titulariza competência para instituir taxas arrecadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. É justamente com base nessa previsão Constitucional, que as três espécies de taxa de lixo foram criadas pelas Leis Municipais supracitadas.

No âmbito do Sistema Municipal de Limpeza Urbana, são serviços prestados em regime público, nos termos do artigo 15 da Lei 13478 de 30/12/02, as atividades que, divisíveis ou indivisíveis, em função de sua essencialidade e relevância para o cidadão, para o meio ambiente e para a saúde pública, são capazes de atribuir ao Poder Público a obrigação de assegurar a toda a sociedade, no território do Município de modo contínuo e com observância das metas e deveres de qualidade, generalidade, proteção ambiental e abrangência, respeitadas as definições da lei.

Os serviços de limpeza urbana prestados em regime público, de acordo com o artigo 21 da Lei 13478 de 30/12/02, classificam-se em serviços divisíveis, indivisíveis essenciais e serviços indivisíveis complementares.

O artigo 22 da Lei 13478 de 30/12/02 considera serviços divisíveis as atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de vários tipos de resíduos sólidos, especificados nos incisos do artigo mencionado.

O parágrafo 1º do artigo 22 da Lei 13478 de 30/12/02 determina que os serviços divisíveis sejam executados pela Prefeitura direta ou indiretamente ou delegados aos particulares em regime de concessão ou permissão, regulados respectivamente pelo Capítulo I e II do Título I do Livro III.

A Concessão dos serviços de limpeza urbana consiste na delegação da prestação do serviço, mediante contrato, por prazo determinado, por conta e risco do concessionário que se remunerará pela cobrança de tarifa paga por parte da Prefeitura Municipal e por outras receitas relacionadas à prestação do serviço e responderá diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

A permissão por sua vez, refere-se ao ato administrativo pelo qual se atribui a alguém o dever de prestar serviço de limpeza urbana no regime público, em hipóteses de interesse social, em que os deveres de universalização e continuidade possam ser abrandados e em que não haja obrigação de investimento.

Deste modo, o artigo 78 da Lei 13478 de 30/12/02 determina que estes serviços divisíveis prestados em regime público (por concessão ou permissão) serão custeados por receitas integrantes do Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), por receitas do orçamento geral do Município, por recursos, obtido mediante convênio ou forma equivalente, da União dos Estados ou do Distrito Federal e doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas.

O Fundo Municipal, criado pelo artigo 79 da Lei 13478 de 30/12/02, funciona junto à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) e destina-se a, nos termos da Lei a custear os serviços de limpeza urbana de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares; custear os serviços de limpeza urbana de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde e prover receitas para o custeio das atividades desta autoridade reguladora.

O mesmo artigo 81 da Lei 13478 de 30/12/02 diz que ao lado de outras fontes, constitui recursos do Fundo Municipal as receitas decorrentes da arrecadação da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), receitas decorrentes da arrecadação da Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS) e receitas decorrentes da arrecadação da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB). Os parágrafos 1º e 2º do artigo 81 dizem que as receitas decorrentes da cobrança destas taxas de Resíduos Sólidos Domiciliares e de Saúde são destinadas ao custeio dos serviços que ensejaram a cobrança deste tipo de tributo.

Desta forma, é possível concluir que os serviços prestados em regime público apresentam como uma das fontes de custeio as receitas do Fundo, as quais são compostas pelas três “taxas de lixo”.

O fundo municipal de limpeza é gerido pela autoridade reguladora da limpeza urbana (AMLURB), nos termos do artigo 82.

A hipótese de incidência da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) é composta pelos seguintes aspectos:

- Aspecto Material: Por força dos artigos 83 e 84, a utilização efetiva e potencial dos serviços divisíveis (artigo 22) de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município de São Paulo.
- Aspecto Espacial: Segundo a parte final do artigo 83 da Lei 13478/02, os limites territoriais do Município de São Paulo.
- Aspecto Temporal: A partir de 01 de janeiro de 2003.

- Lançamento: Nos termos do parágrafo 2º do artigo 90, o recolhimento do valor da taxa deverá ocorrer até o 5º dia útil do mês subsequente à ocorrência do fato gerador, podendo ser o prazo prorrogado na forma do regulamento.
- Aspecto Pessoal: (a) sujeito ativo: Prefeitura de São Paulo e (b) sujeito passivo: Município usuário dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos domiciliares, inscritos no cadastro imobiliário fiscal do Município e o usuário real dos serviços, como responsável pelo pagamento da taxa, quando a pessoa inscrita nos cadastros municipais não for a usuária, de acordo com o artigo 86 da Lei 13478/02.
- Aspecto quantitativo: valores fixos estabelecidos de acordo com a natureza do domicílio e volume de geração potencial de resíduos sólidos, estabelecidos na tabela do artigo 89 da Lei 13478/02.

O artigo 87 isenta do pagamento desta taxa (TRSD) os munícipes usuários que habitam em local de difícil acesso, caracterizado pela impossibilidade física de coleta de resíduos porta a porta.

Além da isenção exposta no parágrafo anterior, a Lei criou no artigo 92 uma interessante forma de estímulo a comportamentos destinados à proteção ambiental e social, através da participação ativa do usuário do serviço. Trata-se da aplicação do fator de correção social para individualizar o rateio entre os munícipes-usuários conforme as diferenças específicas de custo do serviço e a integração dos munícipes usuários às políticas públicas relacionadas à limpeza urbana.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 92, o fator de correção social será sempre menor que 1 (um) e será aplicado, entre outras hipóteses a serem estabelecidas em lei específica, aos munícipes usuários que aderirem aos programas sociais de triagem de materiais recicláveis e coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares por cooperativas de trabalho integradas por catadores de resíduos recicláveis; às escolas públicas e particulares que participarem de programas de educação ambiental voltada ao correto manejo dos resíduos sólidos domiciliares, ao incentivo da coleta seletiva e à minimização dos resíduos domiciliares, às escolas públicas e particulares que implantarem Pontos de Entrega Voluntária P.E.V em seus estabelecimentos, aos aposentados e pensionistas que cumprirem as condições objetivas e subjetivas previstas na Lei Municipal 11614/1994 para isenção do IPTU e que exercerem funções de agente ambiental junto à sua comunidade no sentido de promover o correto manejo dos resíduos sólidos domiciliares, ao incentivo da coleta seletiva e à minimização dos resíduos sólidos domiciliares e aos munícipes usuários que habitarem imóveis localizados em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e que participarem de programas de educação ambiental voltada ao correto manejo dos resíduos sólidos domiciliares, ao incentivo da coleta seletiva e à minimização dos resíduos sólidos domiciliares, ou ainda que implantarem pontes de entrega voluntária.

A hipótese de incidência da Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS), por sua vez, apresenta os seguintes aspectos:

- Aspecto Material: utilização efetiva e potencial do serviço público de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde, de fruição obrigatória, prestadas em regime público.
- Aspecto espacial: Município de São Paulo, parte final do artigo 97.
- Aspecto pessoal: (a) sujeito ativo: Prefeitura de São Paulo e (b) sujeito passivo: Por força do artigo 97, é o gerador de resíduos sólidos de saúde, entendido como o proprietário, possuidor ou titular de estabelecimento gerador de resíduos sólidos de serviços de saúde no Município de São Paulo.

- Aspecto temporal: a partir de 01 de janeiro de 2003.
- Lançamento do tributo: Por força do artigo 95, parágrafo único o fato gerador da taxa ocorre ao último dia de cada mês, sendo o seu vencimento no quinto dia útil do mês subsequente, podendo esse prazo ser prorrogado na forma do regulamento.
- Aspecto quantitativo: Valores fixos estabelecidos de acordo com o porte do estabelecimento gerador e a quantidade de geração potencial de resíduos sólidos, estabelecidos na tabela do artigo 99.

Os artigos 103 e seguintes estabelecem um conjunto de penalidades para o contribuinte que não recolher ou recolher a menor a taxa de resíduos sólidos domiciliares e taxa de resíduos sólidos de serviço de saúde.

No caso, segundo o artigo 113 a competência para fiscalizar a cobrança destas taxas, bem como para imposição das sanções delas decorrentes caberá à Secretaria de Finanças, em articulação com a Autoridade Municipal de Limpeza.

E por último, os aspectos da hipótese de incidência da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB) são os seguintes:

- Aspecto Material: exercício do poder de polícia e da fiscalização por parte da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana sobre a prestação dos serviços de limpeza urbana de qualquer natureza e especialmente os serviços de limpeza urbana divisíveis e complementares, prestados em regime público, mediante concessão ou permissão, os serviços de limpeza urbana indivisíveis e complementares, prestados em regime de empreitada e serviços de limpeza urbana prestados em regime privado.
- Aspecto Temporal: a partir de 1 de janeiro de 2003.
- Lançamento do tributo: De acordo com o artigo 237 será anual.
- Aspecto pessoal: (a) sujeito ativo: Autoridade Municipal de limpeza urbana, por força do artigo 238, justamente pelo fato desta autarquia ser custeada pelo fundo municipal de limpeza urbana, que é integrado, ao lado de outras receitas, por esta taxa de fiscalização, nos termos dos artigos 231, I c/c 237, parágrafo 3º, (b) sujeito passivo: pessoas jurídicas dos concessionários, permissionários, autorizatários e credenciados de serviços de limpeza urbana, de acordo com o artigo 236.
- Aspecto quantitativo: Por força do artigo 235, valores equivalentes ao custo das atividades de fiscalização e poder de polícia desempenhadas pela autoridade reguladora, estabelecida nos termos do parágrafo 1º do artigo 237, pelo enquadramento por parte do contribuinte em uma das faixas previstas no anexo V.

O artigo 239 determina que as infrações decorrentes da falta de recolhimento ou o recolhimento a menor da taxa aplicam-se os dispositivos constantes da Seção VI do Capítulo IV do Título II desta lei, que disciplinam as sanções e os procedimentos a que se sujeitam as infrações relativas às taxas instituídas para custear a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana.

Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – COSIP

Lei 13479 de 30/12/2002 e Decreto 43.143 de 29/04/03 que regulamenta a Lei 13479 e dispõe sobre o Fundo Municipal de Iluminação Pública (FUNDIP).

A Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública foi instituída com amparo no artigo 149-A da Constituição Federal, acrescido pela emenda 39 que autoriza os Municípios a cobrarem contribuição na forma da respectiva Lei para custear os serviços de iluminação pública.

A hipótese de incidência deste tributo apresenta os seguintes aspectos:

- Aspecto Material: De acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Lei c/c artigo 2º do Decreto, o Município de São Paulo criou a contribuição para custear o serviço de iluminação pública, o qual compreende a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos e a instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública.
- Aspecto Temporal: 1º de janeiro de 2003.
- Aspecto Territorial: Município de São Paulo.
- Aspecto Pessoal: (a) Sujeito Ativo: Por força do artigo 6º da Lei c/c artigo 4º do Regulamento, é a concessionária de energia elétrica a responsável pela cobrança e recolhimento da Contribuição, devendo transferir o montante arrecadado para a conta do Tesouro Municipal especialmente designada para tal fim, (b) Sujeito Passivo: O contribuinte, nos termos do artigo 3º dos diplomas reguladores, é todo aquele que possua ligação de energia elétrica regular ao sistema de fornecimento de energia.
- Aspecto Quantitativo: O artigo 4º da Lei c/c artigo 5º do Regulamento determinam que o valor da contribuição será incluído no montante total da fatura mensal de energia elétrica emitida pela concessionária desse serviço e obedecerá ao estipulado como quantia fixa de R\$ 3,50 para os consumidores residenciais e R\$ 11,00 para os consumidores não residenciais, sendo que este valor será reajustado anualmente pelo mesmo índice utilizado para o reajuste da tarifa de energia elétrica.

Os artigos 5º da Lei c/c artigos 9º do Regulamento isentaram do pagamento do tributo os contribuintes vinculados às unidades consumidoras como “tarifa social de baixa renda” pelo critério da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Nos termos do artigo 2º da Lei c/c artigo 7º do Regulamento, a Secretaria das Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura do Município de São Paulo será o órgão responsável pelo lançamento e fiscalização do pagamento da contribuição.

E por fim, de acordo com os artigos 8º da Lei e 11º do Regulamento, a quantia arrecadada pela Contribuição será destinada a um Fundo especial, vinculado ao custeio do serviço de iluminação pública, definido pelo parágrafo 1º da Lei.

Legislação sobre Regularização Fundiária

Política de Regularização Fundiária e Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei 13430 de 13/9/02).

O Plano Diretor do Município de São Paulo adota a concepção de regularização fundiária como integrante da política urbana e habitacional municipal, disciplinando em especial o instrumento da ZEIS como meio de promover a regularização fundiária nas áreas públicas ocupadas por população de baixa renda.

Isto porque o Município dentro desta concepção terá capacidade de obter os recursos necessários para o desenvolvimento desta política através dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

Neste sentido, o Plano Diretor contém vários capítulos e normas que disciplinam a regularização fundiária como componente da política habitacional e da política de urbanização do solo urbano. Estes dispositivos legais determinam como ação estratégica desta política a

urbanização e a regularização fundiária, através da delimitação nas macrozonas das macro-áreas e zonas do Município de São Paulo, onde as áreas ocupadas por população de baixa renda serão suscetíveis de urbanização e regularização fundiária no qual se enquadram as áreas públicas.

O Plano Diretor ao disciplinar a política de regularização fundiária cuidou de destacar os princípios que norteiam as ações do Município de São Paulo para promover a urbanização e regularização fundiária, através do artigo 7º, quais sejam: a) Justiça Social e redução das desigualdades sociais e regionais; b) Inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes; c) Direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, respeito às funções sociais da cidade e à função social da propriedade e d) Direito Universal à moradia digna.

O artigo 11 estabelece os requisitos mínimos para que a propriedade urbana cumpra sua função social, quais sejam: atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico.

Os objetivos que deverão ser seguidos na consecução das ações estratégicas para promoção da urbanização e regularização fundiária das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda estão esculpido no artigo 76. São eles: I- estímulo à urbanização e qualificação de áreas de infra-estrutura básica incompleta e com carência de equipamentos sociais, II- urbanizar, requalificar e regularizar as favelas, loteamentos irregulares e cortiços, visando sua integração nos diferentes bairros, III- adequar a urbanização às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modo de vida, IV - possibilitar a ocorrência de tipologias arquitetônicas diferenciadas e facilitar a reciclagem das edificações para novos usos e V- evitar a expulsão de moradores de baixa renda das áreas consolidadas da cidade, providas de serviços e infra-estrutura urbana.

O artigo 77, por sua vez, determinou como diretrizes para a Política de Urbanização e Uso do Solo a promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos habitacionais populares, garantindo acesso ao transporte coletivo e aos demais serviços e equipamentos públicos e o desenvolvimento de programas de assessoria técnica, social, urbanística e jurídica para a população de baixa renda com problemas de moradia.

Vale ressaltar, que a Lei 13433 de 27/09/02 já efetivou esta diretriz, ao dispor sobre o serviço de assessoria técnica em habitação de interesse social, autorizando o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênios e Termos de parceria.

Com base nos princípios, objetivos e diretrizes norteadores da política de urbanização e uso do solo, o Município de São Paulo titulariza, segundo o previsto no artigo 196, várias ações estratégicas para promover a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda, no qual se inclui as áreas públicas ocupadas por esta população. Neste caso, os artigos do Plano Diretor cuidaram de estabelecer estas ações estratégicas, as quais serão desenvolvidas a seguir.

A primeira delas, nos termos do artigo 193, diz respeito à edição de legislação específica com normas técnicas e procedimentos para regularizar parcelamentos do solo implantados irregularmente, empreendimentos habitacionais promovidos pela Administração Direta e Indireta e as favelas e edificações executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente.

Para os parcelamentos do solo e edificações irregulares o Plano Diretor determina que, deverá ser editada uma única lei municipal durante a vigência do plano definido para o ano de 2012.

Já para as favelas situadas em áreas públicas ou particulares e para os empreendimentos habitacionais promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta, o Poder Público

Municipal poderá editar leis municipais específicas contendo normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo para regularizar cada área, as quais deverão contar em todas as suas etapas com a participação direta dos moradores.

Nos programas de urbanização do Município, o Plano Diretor estabelece que o Município priorize as áreas de risco, estabelecendo e tornando públicos os critérios e prioridades de atendimento.

Contudo, as edificações situadas em áreas de risco à vida ou à saúde, nos termos do Plano Diretor, não poderão ser regularizadas. De acordo com o parágrafo 1º do artigo 197 são consideradas edificações não suscetíveis de regularização: as edificações que estejam localizadas em logradouros ou terrenos públicos ou que avancem sobre eles, e que estejam situadas em faixas não edificáveis junto a represas, lagos, lagoas, córregos, fundo de vale, faixa de escoamento de águas pluviais, galerias, canalizações e linhas de transmissão de energia de alta tensão.

De acordo com o artigo 78 do Plano Diretor, o desenvolvimento e a implementação dos planos de urbanização em ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) é considerado uma ação estratégica da política habitacional e de urbanização e uso do solo.

Nos termos do artigo 79, inciso V, o Plano Diretor estabelece como medida destas políticas mencionadas a promoção de melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilização da produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

No caso, o diploma normativo considera moradia digna, com base no parágrafo único do artigo 79, aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade e que seja atendida por serviços públicos essenciais, dentre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo com acesso aos equipamentos sociais básicos.

Com base na garantia de habitação digna, o artigo 80, inciso IX, estabelece a necessidade de garantir este direito à população de baixa renda, ao promover a regularização fundiária das áreas ocupadas por estas famílias beneficiadas.

Com relação às áreas públicas, o Plano Diretor definiu objetivos e diretrizes. Um dos objetivos desta política é tornar obrigatória a elaboração de plano de ocupação, reorganização e revitalização de áreas de médio e grande porte, de maneira a evitar a ocupação desorganizada por vários equipamentos sociais dissociados urbanisticamente, bem como de viabilizar parcerias com a iniciativa privada e com associações de moradores na gestão dos espaços públicos.

O Plano Diretor destacou duas diretrizes para regularização fundiária das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda. A primeira delas determina a promoção, quando prevista em programas habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização das áreas públicas ocupadas que cumprirem função social, garantindo o reassentamento das famílias removidas por estarem em situação de risco ou por necessidade da obra de regularização.

A segunda diretriz determina a destinação prioritária dos bens públicos dominiais não utilizados para assentamento da população de baixa renda e para áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos (incisos IV e V do artigo 86).

Dentro desta diretriz o Plano Diretor, no artigo 196, parágrafo 1º, prevê a promoção da desafetação das áreas públicas da classe dos bens do uso comum do povo ocupadas por população de baixa renda que serão objeto de urbanização e regularização fundiária através de Lei Municipal transferindo estas áreas para a classe dos bens dominiais.

E por fim, com relação às áreas públicas o artigo 87 prevê entre as ações estratégicas a elaboração de um Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas, articulando os planos setoriais e os Planos Regionais, que deverá estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas

para equipamentos e criar um cadastro geral de áreas públicas através de sistema de informações georreferenciadas.

Por força do artigo 196, parágrafo 2º, o Plano Diretor autoriza para promover a regularização fundiária das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.

O Plano Diretor dividiu o território do Município em duas macro-zonas complementares: a macro-zona de proteção ambiental e macro-zona de estruturação e qualificação urbana.

Na macro-zona ambiental é admitida, nas macro-áreas de conservação e recuperação como as áreas que integram os mananciais, qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território, segundo o artigo 153, devendo ser utilizado o instrumento das ZEIS para fins de regularização fundiária.

A regularização fundiária, por sua vez, na macro-zona de estruturação e qualificação urbana deve ser promovida na macro-área de urbanização e qualificação. Isto porque, esta macro-área é ocupada majoritariamente pela população de baixa renda, onde apresenta infra-estrutura básica incompleta, deficiência de equipamentos sociais e culturais, comércio e serviços, forte concentração de favelas e loteamentos irregulares.

Deste modo, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 158, as intervenções nesta área de urbanização e qualificação devem ser voltadas para atender o objetivo de promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos habitacionais populares dotando-os de infra-estrutura completa e estimulando a construção de HIS.

O Plano Diretor estabelece que nesta macro-área devem ser utilizados para atender o objetivo da urbanização e regularização fundiária as ZEIS com planos de urbanização específicos, os recursos do Fundo do Desenvolvimento Urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia para regularização fundiária das áreas públicas, nos termos do artigo 158, parágrafo 3º.

Com base no artigo 66, como ação estratégica da política de saneamento, relacionado à regularização fundiária, é preciso priorizar a expansão dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto em assentamentos precários em todo o centro expandido e nos assentamentos localizados em bacias de mananciais destinados ao abastecimento de água (Billings e Guarapiranga).

E finalmente, como ação estratégica da política de resíduos sólidos, com base no artigo 70, II, o Plano prevê a garantia da prestação dos serviços de coleta de lixo nos assentamentos não urbanizados ocupados por população de baixa renda visando atender o objetivo da política de resíduos sólidos, assegurando equidade na prestação dos serviços regulares de coleta de lixo.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Do ponto de vista doutrinário, ZEIS significa uma categoria específica de zoneamento da cidade, a qual incide em áreas públicas e privadas, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária das ocupações irregulares.

Este instrumento só regulariza as ocupações do ponto de vista urbanístico, mas não juridicamente. Isto porque esta regularização jurídica ocorre em áreas públicas por meio da concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso.

O Plano Diretor do Município de São Paulo estabeleceu para áreas públicas ocupadas por população de baixa renda como principal instrumento de regularização fundiária a ZEIS, a qual consiste pelo artigo 171 em porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de HIS (Habitação de Interesse Social) ou do Mercado Popular (HMP), bem como a recuperação de imóveis degradados a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

O Plano Diretor de São Paulo estabelece a seguinte classificação de ZEIS:

ZEIS 1- áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitação de Interesse Social, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;

ZEIS 2- áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, na promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (MP), incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

ZEIS 3- áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotada de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por HIS ou MP e melhorar as condições habitacionais da população moradora;

ZEIS 4- glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, definidos no artigo 153 desta lei, destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental, para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1, por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei, e situados na mesma sub-bacia hidrográfica objeto de lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

O enquadramento das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda como ZEIS

O Plano Diretor, por abranger todo o território do Município de São Paulo, possibilita que as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda se enquadrem na categoria das ZEIS 1, tanto na macro-zona de estruturação e qualificação urbana em especial na macro-área de urbanização e qualificação, como também na macro-zona de proteção ambiental em especial na macro-áreas de conservação e recuperação visando a regularização fundiária dos assentamentos populares consolidados.

O Plano Diretor no artigo 153 permitiu nas áreas de proteção aos mananciais e ambiental o enquadramento de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda como ZEIS 4. Neste caso, devem ser respeitadas as restrições para a regularização nestas áreas como as áreas públicas consideradas como áreas de risco à saúde ou vida da população ocupante.

O artigo 181 do Plano Diretor determina que a delimitação dos perímetros das áreas públicas devem estar previstas no próprio plano diretor, podendo ser delimitados novos perímetros pelos Planos Regionais, de acordo com as necessidades definidas no Plano Municipal de Habitação e na Lei de uso e ocupação do solo.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 181 do Plano Diretor a delimitação de novas ZEIS 1 deverá obedecer os seguintes critérios: áreas ocupadas por favelas, aptas à urbanização, áreas usucapidas coletivamente e ocupadas por moradores de baixa renda e loteamentos e parcelamentos irregulares e precários, ocupados por famílias de baixa renda.

Por sua vez, para delimitar a nova ZEIS 4 é estabelecido como critério as áreas de proteção ambiental, localizadas em macroáreas de conservação e recuperação, passíveis de alocar população moradora em favelas existentes nas proximidades e áreas passíveis de intervenção com controle ambiental, nos termos do parágrafo 4º do artigo 181.

ZEIS e Áreas de Risco

O Plano Diretor não permite o parcelamento do solo nas ZEIS nas áreas que apresentem risco à saúde ou à vida. De acordo com o parágrafo 5º do artigo 181, não é possível promover regularização fundiária em áreas que apresentem em especial as seguintes situações de risco: terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, salvo aqueles objeto de intervenção que assegure a drenagem e o escoamento das águas; terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, salvo se previamente saneados; terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo aqueles objeto de intervenção que assegure a contenção das encostas, atestando a viabilidade da urbanização; terrenos onde as condições físicas não recomendam a construção; áreas em que a degradação ambiental impeça condições sanitárias adequadas à moradia digna; áreas encravadas, sem acesso à via pública e áreas contaminadas no subsolo ou lençol freático por infiltrações químicas que causem dano à saúde.

ZEIS e Operações Urbanas

Apenas para compreender o instituto, é necessário realizar uma leitura do artigo 32 do Estatuto da Cidade, que diz ser a operação um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

No caso, as transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais pode ser a urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O Plano Diretor estabeleceu os critérios para a aplicação do instrumento da operação urbana consorciada de forma conjugada com as ZEIS como meio de viabilizar a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O artigo 173 do Plano Diretor versa sobre os critérios que devem ser aplicados nas ZEIS cujos limites estejam compreendidos dentro dos perímetros das operações urbanas consorciadas. Da mesma forma possibilita que parte dos recursos provenientes da operação urbana (venda dos certificados de potencial construtivo, contrapartida dos proprietários e investidores privados) sejam destinados a produção de habitação de interesse social nas ZEIS.

No caso, o artigo determina que o coeficiente de aproveitamento máximo para fins de construção na ZEIS é o coeficiente definido para a operação urbana.

Quanto aos índices e parâmetros de uso e ocupação do solo de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda delimitadas como ZEIS 1 podem ser definidos de forma específica para atender o objetivo da urbanização e regularização fundiária.

ZEIS e Plano de Urbanização

Gestão do Plano de Urbanização

Em termos doutrinários, o plano de urbanização é o instrumento instituído e executado pelo Poder Público Municipal para orientar as intervenções nas ZEIS.

Por força do artigo 175 do Plano Diretor, o plano de urbanização de cada ZEIS deve ser estabelecido por Decreto do Poder Executivo Municipal. Neste caso, nos termos do parágrafo 2º do artigo 175, o decreto municipal deve estabelecer a competência da SEHAB para elaborar e

executar os planos de urbanização e constituir um conselho gestor composto por representantes dos moradores e do Executivo que deverão participar de todas as etapas de elaboração do plano de urbanização e de sua implementação.

O Conselho Gestor da respectiva ZEIS deverá ser composto, de acordo com o artigo 178, pela população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual as ZEIS estiverem destinadas ou de representantes das suas associações, representantes da Subprefeitura envolvida e representantes dos proprietários de imóveis localizados nas ZEIS.

Da mesma forma, o artigo 178 determina que o plano de urbanização de cada ZEIS deve ser instituído por decreto municipal e precisa ser subscrito pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS e aprovados pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social CAEIHIS da Secretaria da Habitação.

É importante ressaltar que de acordo com o parágrafo 8º do artigo 175 do Plano Diretor, o plano de urbanização pode abranger mais de uma zona especial de interesse social – ZEIS.

O artigo 175 do Plano Diretor trata do conteúdo do Plano de Urbanização. O plano deverá apresentar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura. É preciso ressaltar, que o plano diretor autoriza o Poder Executivo através de decreto municipal definir normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação através do plano de urbanização das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda definidas como ZEIS 1.

Nos termos do artigo 176, as normas do plano de urbanização instituído por Decreto Municipal deverá respeitar as normas básicas do plano diretor, a legislação de HIS e nas normas técnicas pertinentes.

E por fim, o parágrafo 3º do artigo 175 do Plano Diretor reconhece o direito dos proprietários de lote ou glebas e as entidades representativas dos moradores de ZEIS de apresentar ao Executivo propostas para o plano de urbanização.

Normas Básicas do Plano de Urbanização

O artigo 176 do Plano Diretor dispõe sobre as normas básicas para o plano de urbanização e para a aprovação do parcelamento do uso e ocupação do solo nas ZEIS.

Para aprovação de qualquer empreendimento nas ZEIS 1 deverão ser observadas as normas, índices e parâmetros definidos para a Zona de Uso Z2 pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente, acrescida da permissão para aprovação do uso R2-02, garantida a destinação de, no mínimo, 70% da área construída total para habitação de interesse social HIS em cada lote ou gleba, excetuados dessa exigência os lotes regulares que já apresentem área igual ou inferior a 250 m2 na data da aprovação do plano diretor.

Na hipótese de produção de novas unidades de Habitação de Interesse Social deverão ser observadas as normas previstas em lei específica de HIS para Zona de Uso Z2.

No caso das áreas de parcelamentos e loteamentos irregulares delimitados como ZEIS 1, deverão ser utilizados os parâmetros e regulamentação previstos na legislação específica de regularização de loteamentos.

Com relação às áreas públicas ocupadas por população de baixa renda delimitada como ZEIS 1, por meio do plano de urbanização, o Executivo municipal está autorizado a definir as diretrizes específicas, visando à regularização do parcelamento do solo e das moradias pré-existentes, de modo a garantir condições de segurança e salubridade destas áreas.

De acordo com o parágrafo 4º do artigo 175, os logradouros e demais áreas reservadas para uso comum do povo, situados em ZEIS, necessários para a implementação do plano de urbanização, deve ser efetuada a desafetação do uso público.

Com relação à regularização fundiária de áreas localizadas em áreas de proteção aos mananciais, o artigo 176, inciso I, “g” determina a observância dos parâmetros da legislação estadual pertinente e, em especial, das Leis específicas de proteção e recuperação dos mananciais.

ZEIS e Habitação de Interesse Social

Nos termos do artigo 79, X é objetivo da política habitacional criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação do Mercado Popular (HMP), em especial na área central e nos espaços vazios da cidade.

A produção de HIS e HMP deverá obedecer as diretrizes do artigo 80, inciso V do Plano Diretor que procura assegurar a construção destas habitações em níveis adequados de acessibilidade, de serviços de infra-estrutura básica, equipamentos sociais, de educação, saúde, cultura, assistência social, segurança, abastecimento, esportes, lazer e recreação.

O artigo 146, XIII define HIS como habitação destinada à famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50m², com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias.

O empreendimento de habitação de interesse social com base no artigo 146, XII, é compreendido como empreendimento que corresponde a uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à HIS e usos complementares.

Por sua vez, o artigo 146, XIV define como habitação de mercado popular como aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70 m².

O Plano Diretor incentiva a produção de HIS pelo setor privado nas ZEIS através da concessão de direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico pelo Poder Público Municipal. Desta forma, para todas as categorias de ZEIS a concessão de direito de construir será gratuita para a produção de HIS até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido nas ZEIS onde o imóvel está localizado.

Nas ZEIS 2 a concessão do direito de construir é gratuita acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente máximo de 2,5 para empreendimentos em que pelo menos 70% da área construída seja destinados a HIS ou HMP com até 50m² de área útil total, nos termos do artigo 177, IV.

E por último, para ZEIS 3, o artigo 177, V estabelece que a concessão do direito de construir também pode ser outorgada de forma gratuita acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente máximo de 4.0 para empreendimentos em que pelo menos 50% da área construída seja destinado a HIS ou HMP com até 50 m² de área útil total.

Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso – Lei 13.514 De 16/01/2003: Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo, ocupadas por população de baixa renda, com a finalidade de promover programa de regularização urbanística e fundiária, autoriza o executivo a

outorgar concessão d uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso e dá outras providências:

Nos termos da Lei 13514 de 16/01/03, artigo 1º, o Poder Público Municipal ficou autorizado a desincorporar da classe dos bens de uso comum do povo e transferir para a dos bens dominiais do Município as áreas ocupadas, por população de baixa renda, relacionadas e identificadas no Anexo I, integrante da Lei, com a finalidade de promover Programa de Regularização Urbanística e Fundiária.

De acordo com o artigo 2º, as áreas desafetadas pelo artigo anterior estão configuradas nos croquis do Departamento Patrimonial da Secretaria dos Negócios Jurídicos e serão descritas e caracterizadas à época de seu registro perante o Cartório de Registro de Imóveis.

O artigo 3º autoriza o Executivo a outorgar a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista pela MP 2220/01 aos atuais ocupantes dos imóveis públicos de que cuida esta Lei.

O parágrafo 1º do mesmo artigo faculta ao Poder Executivo Municipal autorizar usos para fins comerciais, conforme o artigo 9º da MP 2220/01 e institucionais e de serviços, desde que atendam ao interesse social da respectiva comunidade.

E por fim, o parágrafo 4º do mesmo artigo prevê que na hipótese de não ocorrer o implemento da totalidade das exigências previstas para concessão de uso especial para fins de moradia, o Executivo poderá de forma alternativa outorgar aos ocupantes, concessão de direito real de uso para fins de moradia, atendidas as normas da legislação federal com relação às condições de uso do bem.

Diante da lei exposta, torna-se necessário realizar algumas explicações sobre os institutos mencionados como forma de proceder com a regularização fundiária e urbanística do Município de São Paulo.

A concessão de uso especial para fins de moradia foi prevista pelo artigo 183 da CF/88 e pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade, sendo regulada pela MP 2220/01.

O instituto pode ser conceituado como “um direito subjetivo garantido aos ocupantes de áreas públicas que até a data de 30 de junho de 2001 tenham já cinco anos de posse sobre terreno urbano de até 250 m² e o utilizem para fins de moradia sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

São pressupostos básicos da concessão, nos termos da Medida Provisória a) gratuidade, b) possibilidade de transferência causa mortis e inter vivos, c) possibilidade de acrescentar à posse a do seu antecessor (desde que contínua) e d) obrigatoriedade de outorga se preenchidos os requisitos legais.

Desta forma, é possível caracterizá-la como um direito real, isto é, oponível a terceiros e não apenas ao concedente, tendo por título um contrato entre o Poder Público e o ocupante de área pública levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis para ter eficácia *erga omnes*, aperfeiçoando-se como direito real.

Como consequência do direito ser real, o concessionário pode atuar como poder jurídico, direto e imediato sobre o imóvel, com exclusividade e contra a própria Administração Pública, quando esta atuar com abuso de poder ou com ilegalidade, ou seja, fora das hipóteses previstas para extinção da concessão.

Pelo fato de ser outorgada na forma de contrato, a concessão de uso especial para fins de moradia é constituída entre duas pessoas. De um lado, o concedente, Poder Público Municipal, pela lei comentada e de outro o concessionário, ocupante dos imóveis públicos.

Por esta obrigação instituída, o concedente dispõe do bem e outorga a concessão, sendo o concessionário o sujeito que recebe o bem, titularizando desta forma o direito real instituído.

Desta forma, o contrato impede que o Poder Público atue de forma discricionária para extinguir o contrato, isto é, de acordo com a conveniência e oportunidade. Se o Poder Público assim fizer, o concessionário fará direito à indenização contra o Poder Público.

A concessão é um direito concedido de forma gratuita tanto ao homem quanto à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, de acordo com o artigo 1º, parágrafo 1º da MP 2220 de 4/09/01.

Além disto, a questão sobre a oposição na concessão de uso torna-se imprescindível de ser abordada, pois o ocupante deverá possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição a posse de imóvel público.

A doutrina caracteriza a oposição a existência de citação em sede de ação judicial. Caso haja ações em andamento, a citação terá o efeito de interromper o prazo aquisitivo somente se julgada procedente ao final.

Por sua vez, não caracteriza a oposição a desistência da ação judicial proposta pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

Desta forma, a Lei 13514/03 determina nos termos do parágrafo 3º do artigo 3º que a Secretaria dos Negócios Jurídicos deverá rever as ações judiciais em curso, tomando as medidas necessárias para desistência e arquivamento de eventuais ações.

Por este comando legal é possível descaracterizar a oposição e possibilitar que o Executivo promova a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.

A concessão especial para fins de moradia extingue-se, nos termos da medida provisória, quando o concessionário: dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família, adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural ou pela morte do concessionário sem herdeiros.

A extinção deverá ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis, por meio de declaração do Poder Público Concedente (artigo 8º, incisos I, II e parágrafo único).

Ao firmar um contrato com o Poder Público, o concessionário passa a titularizar os seguintes direitos: manter a posse, usar, fruir e administrar o bem, de acordo com a finalidade especificada (artigo 1º da MP 2220 de 4/9/01), transferir a concessão de uso especial para fins de moradia por ato inter vivos ou causa mortis (artigo 7º da MP 2220/01) e utilizar-se dos remédios possessórios para a defesa e proteção de sua posse.

Este mesmo concessionário assume como obrigação: respeitar e dar cumprimento à finalidade de interesse social (moradia) para a qual foi estabelecida a concessão especial para fins de moradia, conservar o bem cujo uso lhe foi concedido e responder pelas tarifas dos serviços públicos e encargos tributários.

Por outro lado, são direitos do concedente: promover a fiscalização para manter a destinação de moradia do imóvel objeto da concessão e reaver o imóvel, no caso de extinção da concessão.

Por sua vez, este concedente titulariza as seguintes obrigações: respeitar o domínio útil do concessionário e outorgar o título de concessão especial para fins de moradia para aqueles que preencherem os requisitos estabelecidos nos artigos 1º e 2º da MP 2220 de 4/9/01.

O artigo 15 da Medida Provisória 2220 de 4/09/01 alterou o artigo 167 da Lei 6015 de 31/12/1973 e determinou que no Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos o registro

do termo administrativo ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia.

Com relação à formalidade para concessão do título, o artigo 6º da Medida Provisória estabelece a possibilidade de requerer o título de concessão de uso especial para fins de moradia, via administrativa e em caso de recusa ou omissão desta, requer via judicial. Neste sentido, o artigo fixou o prazo máximo de doze meses para a Administração Pública, decidir sobre o pedido. No caso, o prazo deverá ser contado da data do protocolo.

O direito à concessão de uso especial é um direito subjetivo, pois basta estarem satisfeitas todas as condições exigidas pela Medida Provisória para que o poder concedente conceda o título, conforme artigo 1º.

Este direito é transmissível por ato inter vivos ou causa mortis, nos termos da redação do artigo 7º da Medida Provisória 2220/02.

Com relação ao fato do Poder Público precisar dispor sobre desafetação de áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo é necessário elaborar algumas considerações.

O artigo 99, inciso I do Código Civil define bens de uso comum do povo como bens pertencentes à pessoa jurídica de direito público interno, os quais podem ser utilizados, sem restrição, de forma gratuita ou onerosa, por todos sem necessidade de qualquer permissão especial desde que cumpridas as condições impostas por regulamentos administrativos.

Enquanto o bem for caracterizado como de uso comum será em princípio inalienável. Caso este atributo seja perdido a qualquer título (por ato ou fato) os bens poderão ser alienados ou ter seu uso transferido a outrem.

Neste caso, a Lei determina que tais bens afetados à destinação de uso comum sejam desafetados, isto é, sofram mudança da destinação que era atribuída ao bem para que o mesmo possa ser considerado bem patrimonial do Município disponível ficando a mercê da Administração para qualquer uso ou alienação, na forma autorizada por Lei, justamente para propiciar à população carente a concessão de uso especial ou concessão de direito real de uso.

Na hipótese do artigo 3º, parágrafo 3º o Poder Público Municipal poderá outorgar de forma alternativa aos ocupantes concessão de direito real de uso para fins de moradia, atendidas as normas da legislação federal.

Por força do artigo 7º do Decreto Lei Federal 271 de 28/2/1967:

“ É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo e indeterminado, como direito real resolúvel para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social”.

Por este instrumento não se transfere a propriedade, mas sim o uso de um bem público para a realização de um determinado fim, podendo ser um dos quatro estabelecidos por Lei.

O objeto da concessão de direito real de uso sempre será um bem imóvel, podendo ser edificado ou cultivado quando compatível com os fins da concessão.

Este instrumento uma vez constituído transfere o domínio útil torna-se um direito real, tornando o bem que dela foi objeto subordinado ao poder do concessionário, possui características inerentes e imediata adesão a coisa, denominado direito de seqüela, isto é, direito de perseguir a coisa com quem quer que a detenha e reivindicá-la.

Pelo fato do instrumento não transferir a propriedade, é possível classificar a concessão com a natureza jurídica de direito real de fruição sobre coisa alheia.

É um direito transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária a título gratuito ou oneroso, desde que respeitadas às condições originalmente estabelecidas, aplicando os dispositivos pertinentes do Código Civil.

É importante ressaltar que o imóvel reverterá para a Administração concedente, caso o concessionário ou seus sucessores não lhe dêem o fim destinado, nos termos do artigo 7º, parágrafo 3º do Decreto-Lei 271/67.

O Concessionário será responsável pelos encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas, nos termos do parágrafo 2º do artigo 7º do Decreto-Lei 271/67).

A Concessão de direito real de uso possui a característica dos direitos reais: a oponibilidade “erga omnes”, o que pode ser oposto contra todos, inclusive contra a própria Administração Pública, que é o poder concedente.

Com relação à formalidade, a concessão será contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, inscrita e cancelada em livro especial, e ainda poderá ser por tempo certo ou indeterminado, nunca perpétua, sendo necessária ter a duração mínima para o cumprimento de sua finalidade.

Da mesma forma, poderá ser outorgada mediante escritura pública ou termo administrativo, cujo instrumento, pelo princípio inerente aos direitos reais, qual seja a publicidade, deverá ser inscrito em livro próprio no Registro Imobiliário competente.

A concessão também depende de autorização legislativa e de concorrência pública.

A concessão extingui-se pelo transcurso do prazo pelo qual foi estipulada, quando tratar-se de concessão por tempo determinado; ou pela ocorrência de condição resolutive contratualmente prevista; ou pelo descumprimento da finalidade; ou pela morte do concessionário sem herdeiros, ou pelo perecimento do objeto; ou pela consolidação ou confusão entre o concedente e o concessionário.

É importante salientar que a concessão de direito real de uso é contrato administrativo. Isto faz com que seja cumprido as normas relativas à capacidade civil para contratar, objeto lícito de conteúdo patrimonial e a forma prescrita em lei. Neste caso, duas vontades irão criar, modificar e extinguir direitos, produzindo efeitos no mundo jurídico estabelecendo direitos e obrigações tanto para o concessionário como para o concedente.

O instituto deverá cumprir normas da Lei 8666/93, das quais se destaca a letra “f” do inciso I e parágrafo 2º do artigo 17 que dispensa a licitação, quando os bens que forem seu objeto e se destinarem a programas habitacionais de interesse social, ou ainda de ser o bem utilizado por outro órgão ou entidade da Administração.

E por fim, é importante tecer algumas considerações acerca da simplificação do processo registrário decorrente da Lei 13433/03 a qual integrou o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária da Prefeitura do Município de São Paulo, iniciado no ano de 2003.

O Programa objetivava a melhoria da qualidade de vida dos moradores de 160 favelas selecionadas dentro da cidade de São Paulo, através da outorga de títulos de posse, efetivadas por meio do instrumento da concessão especial de uso para fins de moradia, regulada pela Lei supra citada.

Para efetivar este programa foi necessário estabelecer procedimentos únicos, aptos a compatibilizar a atuação da Secretaria da Habitação com os padrões exigidos pelo Poder Judiciário.

A 1º Vara de Registros Públicos de São Paulo elaborou a Ordem de Serviço 01/2003 que fixou algumas regras práticas para a regularização fundiária de áreas públicas ocupadas.

A Ordem de Serviço autorizou a abertura da matrícula das áreas públicas desafetadas nos Cartórios de Registro de Imóveis, desde que houvesse a apresentação da planta extraída da restituição aerofotogramétrica. Esta norma também determinou que nos casos em que a área pública confrontasse com a área pertencente à particular, a abertura da matrícula deveria ser feita diretamente na Vara de Registros Públicos.

É justamente a abertura da matrícula da área pública que possibilita o registro dos títulos. Contudo, a dificuldade nesta etapa se relaciona à existência ou não de áreas privadas, que façam divisa com a área pública. Isto porque, é exigência da Lei de Registros Públicos que haja manifestação dos confrontantes a fim de evitar questões relacionadas aos limites demarcados. O problema é que a citação de todos os confrontantes durante o processo judicial pode demorar bastante.

Diante deste obstáculo, a Ordem de Serviço 01/2003 autorizou que a citação dos confrontantes fosse dispensada nos casos em que houvesse “carta de anuência” dos confrontantes, declarando conhecimento e concordância com a descrição constante no levantamento técnico.

Com relação às áreas que apresentassem divisa tão somente com áreas públicas (ruas, praças e etc) e, portanto, inexistindo confrontantes, a abertura da matrícula foi requisitada diretamente no Cartório de Registro de Imóveis, em procedimento mais rápido.

A Prefeitura Municipal de São Paulo, através da Portaria 090/SEHAB G/03, instituiu um Grupo de Trabalho para estudar a operacionalização do sistema de interação entre agente do Poder Público e os cidadãos. Este grupo apontou como principal entrave a ausência de dados para a identificação das áreas e a necessidade de incorporação dos registradores dos Cartórios de Registro de Imóveis no processo de regularização.

A Secretaria de Habitação, por sua vez, constitui uma comissão técnica, por meio da Portaria Intersecretarial nº 001/SEHAB/SJ/PGM/03, que passou a atuar diretamente com os peritos judiciais, a fim de estabelecer procedimentos únicos para o levantamento da área, confecção da planta e definição dos perímetros das áreas públicas.

É possível levantar alguns critérios estabelecidos por esta comissão:

Nas áreas públicas que tiverem como divisa outras áreas públicas (espaço livre, ruas e etc) foi definido como perímetro a área de fato ocupada, não importando a manifestação de confrontantes. Nestes casos, a matrícula foi aberta diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis;

Nas áreas públicas que confrontassem com o imóvel particular, o requerimento precisou ser feito perante a Vara de Registros Públicos. Além disso, na planta de regularização elaborada pela Prefeitura deveria constar os confrontantes, identificados pelo número do prédio, número do contribuinte e nome;

Quando as áreas eram oriundas de loteamentos distintos e contíguos foi possível ser aberta apenas uma única matrícula.

Os peritos judiciais apresentaram também algumas sugestões para o aperfeiçoamento do levantamento técnico topográfico para a caracterização dos perímetros das áreas:

- O levantamento deveria estabelecer o adensamento de marcos geográficos implantados em prédios públicos quando existentes;

- Alguns pontos deveriam ser demarcados em campo a fim de permitir a checagem e ajustes da restituição aerofotogramétrica;
- Quando houvesse confrontação com o imóvel particular, o levantamento de campo deveria estabelecer também os pontos de divisa, das testadas e/ou dos fundos do imóvel, a fim de evitar interferências nos limites registrários dos imóveis.

Além disto, foram estabelecidos um rol de documentos necessários à abertura da matrícula: MOC, Foto aérea, Croqui do Departamento Patrimonial, Lei de desafetação, Pesquisa de Confrontantes, Quadra Fiscal, Certidões de Logradouros, Planta do Levantamento Planialtimétrico (LEPAC) e Memorial Descritivo.

Com base em todos esses dados, os peritos não tinham mais a necessidade de realizar perícia, mas apenas conferir as informações já produzidas pela Prefeitura, o que conferiu ao processo rapidez e menor custo, favorecendo a Prefeitura, sujeito que deverá arcar com os custos das perícias durante o procedimento de abertura de matrícula na Vara de Registros Públicos.

Aplicabilidade da concessão de uso especial nas áreas de manancial

O Estado de São Paulo em meados da década de 70 criou a legislação para proteção aos mananciais da sua região metropolitana com a edição da Lei 898 de 01/11/1975.

A regulamentação da lei foi editada no ano seguinte sob o número 1172/1976 a qual definiu os padrões urbanísticos exigidos na área de proteção aos mananciais.

Contudo, a Lei 1172/1976 não foi eficaz, pois não conseguiu conter a expansão urbana nas áreas de proteção aos mananciais tendo em vista a ilegalidade das ocupações e falta de fiscalização, gerando a ocupação de grande parte das áreas de mananciais, hoje já consolidadas e irreversíveis.

As ocupações irregulares tornaram-se grandes fatores de degradação da área, justamente por não apresentarem infra-estrutura urbana, coleta de lixo, saneamento ambiental capaz de conter a degradação.

Estas ocupações foram instaladas desta forma pelo fato do Poder Público Municipal não ter obtido licença por parte dos órgãos estaduais competentes para a realização dessas obras de infra-estrutura que pretendiam conter a degradação da área de proteção aos mananciais.

No entanto, mais de duas décadas após a edição da Lei 1172/76, foi promulgada a Lei 9866/97, que introduziu uma nova perspectiva no que diz respeito à proteção e recuperação das áreas de mananciais.

No caso, entre outras novidades, a nova lei previu a realização de um plano emergencial de obras, uma vez que a ausência de infra-estrutura urbana foi um dos fatores que causaram danos ambientais às áreas de proteção aos mananciais. No ano seguinte, o Plano Emergencial foi promulgado, através do Decreto Estadual 43.022 de 7 de abril de 1998.

Os requisitos da Lei Estadual 1172/76 e sua aplicação no tempo

A lei prevê que o processo de regularização fundiária de ocupações irregulares situados em área de mananciais da região metropolitana de São Paulo deve observar tanto as normas previstas para loteamento situado em área urbana quanto normas específicas para loteamentos localizados em área de proteção aos mananciais previstas na lei estadual.

Ao iniciar o processo de regularização, é preciso se fazer uma análise das possibilidades legais para que o loteamento possa ser considerado regularizado, nos termos da Lei 1172/76.

Por força da Lei 1172/76, a área de proteção aos mananciais foi dividida em duas categorias: a primeira e a segunda, nos termos dos artigos 2º e 3º. As áreas de primeira categoria são consideradas áreas de maior restrição, onde só são permitidos os usos e atividades consideradas no artigo 9º a saber: pesca, excursionismo, natação, esportes náuticos e; outros esportes ao ar livre que não importem em instalações permanentes e quaisquer edificações.

Desta forma, tendo em vista os usos permitidos pelo artigo 9º constata-se que não faz parte da lista permitida para áreas de 1º categoria o uso residencial, o que gera a impossibilidade absoluta de regularizar loteamentos ou parte deles nesta área.

Por sua vez, as áreas de segunda categoria foram divididas em três classes: A, B e C. Sendo a classe A, a área menos restritiva e a Classe C a mais restritiva dentre as áreas compreendidas entre as de segunda categoria.

O artigo 13 da Lei 1172/76 dispõe sobre os usos permitidos para as áreas de 2º categoria. No caso, entre os usos descritos está previsto o uso residencial, pelo que há possibilidade de regularização da área em questão. Estas áreas são consideradas de proteção e recuperação aos mananciais previstas no artigo 1º que não fazem parte das áreas definidas como de primeira categoria pelo artigo 2º.

Assim, de acordo com as previsões legais, é possível concluir que não são passíveis de regularização os loteamentos situados nas áreas de 1º categoria, enquanto que os situados nas áreas de 2º categoria, tendo em vista a possibilidade de uso residencial, são suscetíveis de regularização por parte do poder público que pretende integrá-lo à cidade legal.

Sabendo que só é possível proceder a regularização das áreas de 2º categoria, é preciso entender o que são áreas de Classe A, B ou C, bem como os requisitos urbanísticos de ocupação destas classes.

Nos termos do artigo 5º, I e II são consideradas áreas de Classe A: I- as áreas arruadas e ocupadas com densidade demográfica bruta superior a 30 habitantes por hectare, estabelecidas, com base nas fotos e cartas planialtimétricas do levantamento aerofotogramétrico do Sistema Cartográfico Metropolitano, mencionado no artigo 1º e II – as demais áreas arruadas, constante do levantamento aerofotogramétrico, contígua às áreas ou faixas definidas no inciso I.

As áreas de classe B foram definidas pelo artigo 6º como “as contíguas às da Classe A, delimitadas mediante a aplicação dos critérios constantes no quadro I, anexo a esta Lei”.

E por fim, as áreas de classe C foram determinadas pelo artigo 7º, sendo definidas como “as não compreendidas entre as classes A e B”.

Para que seja possível regularizar os loteamentos situados nestas áreas, é possível cumprir as exigências para cada classe constituinte da área de 2º categoria, de acordo com os padrões definidos pela Lei.

O artigo 14 estabeleceu os padrões para os parcelamentos do solo nas áreas da classe A, são eles: I. quota ideal de terreno por unidade residencial, comercial, industrial, de serviço e institucional de, no mínimo, 500m²; II. Máxima densidade bruta equivalente (Dbeq) de 50 ocupantes equivalentes por hectare; III. Índices urbanísticos constantes do quadro II, anexo a esta Lei.

Além de obedecer aos requisitos deste artigo, o parágrafo 2º do artigo 14, esclarece que na ocupação de qualquer lote de terreno deve permanecer sem pavimentação e impermeabilização uma extensão não inferior a 20%.

Para áreas de classe B e C, o artigo 16 definiu as seguintes exigências para estes parcelamentos do solo: I. índices urbanísticos constantes dos quadros V e VI anexos; II. Densidade bruta equivalente (Dbeq) constantes do quadro VII, anexos e III e Quota bruta equivalente (Qbeq) de terreno por unidade de uso residencial, constantes do Quadro VIII, anexo.

As porcentagens dos lotes, no caso das classes B e C, que devem permanecer sem pavimentação e impermeabilização são respectivamente 30% e 40%.

Com relação à aplicação da Lei 1172/76 no tempo, tendo em vista a Lei Estadual 9866/97, que também cuidou de tratar das diretrizes e normas para proteção e recuperação dos mananciais, o artigo 45 da Lei 9866/97 esclarece que: “Na região Metropolitana de São Paulo, até que sejam promulgadas as leis específicas das APRMs, ficam mantidas as disposições das Leis 898 de 18/12/1975 e 1172 de 17/11/1976, com exceção do inciso XIX da Lei 898/75, incluída pela Lei 7384 de 24 de junho de 1991, que ficará expressamente revogada à partir da data da publicação desta Lei”.

Deste modo, é preciso saber que os loteamentos implantados a partir de 1976 para serem regularizados, até que sejam promulgadas as leis específicas respectivas de cada sub-bacia, devem obedecer às exigências descritas acima estabelecidas pela Lei Estadual 1172/76, segundo o estabelecido pelo artigo 45 da Lei 9866 de 28/11/1997.

O quadro atual tendo em vista a Lei Estadual 9866/97:

A lei 9866/97 introduziu ao sistema jurídico uma nova forma para intervenção nas áreas de proteção aos mananciais. A lei passou a determinar 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.

O diploma legal busca regularizar loteamentos situados nas áreas de mananciais, na medida que dispõe no artigo 1º, parágrafo 1º ter 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.

O diploma normativo introduziu novidades no que diz respeito às ações destinadas a proteção e recuperação das áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo. Neste sentido, dividiu as áreas de mananciais em sub-bacias hidrográficas, que por suas peculiaridades devem ser tratadas individualmente.

Da mesma forma, descentralizou a gestão das áreas de mananciais facilitando assim, a proteção e recuperação em torno destas áreas.

Neste sentido, dispõe o artigo 5º da Lei 9866/97, sobre o modo como será a gestão das Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRMS). No caso, a gestão das APRMS ficará vinculada ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), garantida a articulação com os Sistemas de Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.

Nos termos do artigo 6º, cada APRM terá um órgão colegiado, um órgão técnico e órgãos da administração pública. O artigo 7º, parágrafos 1º e 2º define quem faz parte dos órgãos colegiados das APRMs.

A composição do órgão colegiado da APRMs deverá atender ao princípio da participação paritária do Estado, Município e sociedade civil, todos com direito a voz e voto.

As entidades da sociedade civil, sediadas necessariamente nos Municípios contidos total ou parcialmente nas respectivas APRMs, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos serão representadas por: 1) entidades de classe de profissionais especializadas em

saneamento básico, 2) recursos hídricos e planejamento físico e territorial, 3). entidades de classe patronais e empresariais, 4) organizações não governamentais defensoras do meio ambiente e associações não governamentais, 5) associações comunitárias e associações de moradores e 6) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

O órgão técnico, de acordo com o artigo 8º será a agência de Bacia prevista no artigo 29 da Lei 7663 de 30/12/1991 ou na sua inexistência, o organismo indicado pelo CBH.

O artigo 11 introduziu os seguintes instrumentos de planejamento e gestão: I -áreas de intervenção e respectivas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, II - normas para implantação de infra-estrutura sanitária, III -mecanismos de compensação financeira aos Municípios, IV -Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA); V- controle das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, capazes de afetar os mananciais, VI- Sistema Gerencial de Informações e VII- imposição de penalidades por infrações as disposições desta Lei e das leis específicas de cada ARPM.

Com relação à regularização fundiária de loteamentos situados nas áreas de proteção aos mananciais, é preciso destacar as áreas de intervenção e respectivas diretrizes e normas ambientais urbanísticas de interesse regional e o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA.

As ocupações consolidadas em áreas públicas e os loteamentos ilegais que se pretendem regularizar, devem ser considerados para os fins legais “Área de Ocupação dirigida”, prevista no artigo 12 e definida no artigo 14 como “aquelas de interesse para a consolidação ou implantação de usos rurais e urbanos, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais”.

O artigo 18 determina que as APRMS, suas áreas de intervenção, respectivas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional serão criadas por Lei Estadual.

O artigo 16, por sua vez, traz disposições legais que possibilitam a regularização de loteamentos definidos como área de ocupação dirigida. Neste caso, será possível determinar as áreas de intervenção para cada APRM, estabelecendo normas ambientais e urbanísticas de interesse regional considerando as diferentes funções ambientais das áreas de intervenção. Por esta previsão legal, o Poder Público deverá agir de forma a garantir que as leis estaduais específicas para cada APRM incluam entre as áreas de ocupação dirigida às ocupações consolidadas em áreas públicas e aos loteamentos ilegais que precisam ser regularizados, devendo, ainda prever a possibilidade de regularização fundiária de loteamentos residenciais.

O instrumento de gestão dos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPAS) integram as leis específicas, definidas para cada APRM, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 31.

A regularização só será possível se esta política estiver prevista no PDPA da APRM em que está situado. O conteúdo do PDPA foi estabelecido pelo artigo 31 e incisos, entre os quais destacam-se os incisos I e IV por referirem-se a possibilidade de regularização de loteamentos situados em áreas de proteção aos mananciais.

O artigo 31, I dispõe que os PDPAs devem conter “diretrizes para o estabelecimento de políticas setoriais relativas a habitação, transporte, manejo de recursos naturais, saneamento ambiental e infra-estrutura que interfiram na qualidade dos mananciais”. Da mesma forma, como parte integrante das políticas habitacionais, a regularização de loteamentos residenciais deve estar prevista nos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental de cada APRM.

Cabe ressaltar que a Lei 9866/97 também trouxe como novidade a possibilidade de modificação das diretrizes e normas ambientais, considerando a realidade atual das áreas de mananciais, para que se possibilite entre outras coisas a regularização de áreas privadas ocupadas por população de baixa renda, o que permite a recuperação ambiental dessas áreas, objetivo estabelecido nesta lei.

O artigo 31, IV considera o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental como meio adequado para se propor a atualização de diretrizes e normas para cada APRM a fim de possibilitar a regularização de loteamentos situados em área de proteção aos mananciais.

Perspectivas diante do Plano Emergencial, Decreto Estadual 43022/98 e da Lei Estadual 11216 de 22/07/02

O Plano Emergencial foi introduzido pelo artigo 47 da Lei 9866/97 para realização de obras emergenciais nas hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresentem riscos de vida e saúde pública ou comprometam a utilização dos mananciais para fins de abastecimento.

A edição deste Plano Emergencial decorreu da urgência da realização de intervenções de caráter corretivo nas áreas de proteção aos mananciais, pois aguardar a promulgação das leis específicas para cada APRM poderia trazer danos irreparáveis, levando em conta o processo avançado de ocupação de área.

Como já foi dito anteriormente, este plano emergencial foi regulamentado pelo Decreto Estadual 43022/98, o qual permitiu a realização de obras nessas áreas, possibilitando a regularização de loteamentos situados em áreas de proteção aos mananciais. No entanto, é importante ressaltar o disposto no artigo 2º, parágrafo 2º do Decreto, o qual adverte que a realização de obras não implica na regularização das ocupações existentes, mas apenas possibilita um avanço neste percurso que deve ser buscado com relação à regularização jurídica.

O significado das obras permitidas pelo governo estadual nas áreas de mananciais é uma regularização urbanística dos loteamentos implantados à margem da legislação estadual e municipal, no que tange ao parcelamento do solo.

Com esta permissão, o Estado passa a admitir a irreversibilidade das ocupações já consolidadas, admitindo que políticas públicas façam dessas ocupações áreas habitáveis de acordo com os padrões urbanísticos do Município, propiciando moradia digna a todos.

Há dois anos, o Governo Estadual editou a Lei 11216 de 22/07/02 que alterou a Lei 1172/76. A nova lei, com o propósito de minimizar os requisitos impostos pela Lei 1172/76 alterou-a no que diz respeito ao disposto no artigo 53 do Decreto Estadual 9714 de 19/4/1977, decreto que regulamentou a Lei 1172/76. Desta forma, possibilitou no âmbito estadual, que o Município proceda à regularização fundiária em área de segunda categoria das áreas de proteção aos mananciais.

O artigo 53 do Decreto Estadual 9714/77, referindo-se às exigências de deixar sem pavimentação e impermeabilização respectivamente 20%, 30% e 40% das áreas de 2º Categoria Classes A, B e C, determinava que “Para efeito da aplicação das normas deste regulamento, não se permitirá a vinculação ao mesmo empreendimento de áreas dentro de terreno ou gleba não contíguas, salvo quando separadas por vias públicas”.

Pelo novo diploma legal, pretendendo facilitar a regularização dessas áreas, o que significa mais uma vez que de fato o Estado considera as ocupações irreversíveis e que a regularização fundiária dessas áreas é desejada, acrescentou à Lei 1172/76 o artigo 37-A que estabelece que “Para efeito da aplicação das normas desta lei e da Lei 898 de 18/12/1975 será permitida, mediante prévia aprovação de Secretaria de Estado do Meio Ambiente, a vinculação ao mesmo empreendimento, obra ou atividade de área de terreno ou gleba não contíguas, desde que

estas áreas se localizem nas faixas de 1º categoria ou nas faixas de 2º categoria, Classes A, B e C dentro da sub-bacia hidrográfica respectiva”.

No entanto, o novo artigo não alterou no que diz respeito aos usos permitidos nas áreas de primeira categoria mantendo excluído o uso residencial para essas áreas, o que significa que deverão ser removidas as pessoas situadas nas áreas relacionadas no artigo 2º da Lei 1172/76, já descritas acima.

O parágrafo 12 do artigo 37-A estabelece que “Para a regularização de empreendimento privados, com passivo ambiental, a critério da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, poderão ser indicadas, no processo de licenciamento ambiental, medidas de compensação que impliquem na remoção de famílias das áreas de primeira categoria”. Desta forma, é possível que a regularização de empreendimentos privados tais como clubes de campo, condomínios de alto padrão possam subsidiar financeiramente a remoção das famílias das áreas de primeira categoria, de forma a possibilitar que o Município possa garantir que a remoção sob o aspecto social seja o menos danosa possível.

Com relação às áreas em que a ocupação já está consolidada e é irreversível nas quais, é possível o Poder Público Municipal proceder à regularização fundiária, por se tratar de uma Zona Especial de interesse social, o artigo 37-A da Lei 1172/76 traz tratamento distinto permitindo em seu parágrafo 15 que “No caso de programa habitacional instituído pelo Poder Público, podem ser vinculadas ao respectivo empreendimento áreas não impermeabilizadas de seu domínio, desde que não sejam de uso comum do povo ou de uso especial, salvo, quanto a essas últimas, se houver desafetação com destinação específica à vinculação”.

Desta forma, é possível no caso de regularização de loteamentos situados em área de proteção aos mananciais ante o disposto no artigo 53-A da Lei 6766/79 que diz serem “Considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por Lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos” que as áreas vinculadas aos loteamentos que fazem parte de programas de regularização fundiária do Poder Público Municipal podem ser áreas da própria Prefeitura, devendo se prever para a realização das regularizações de loteamentos situados em área de proteção aos mananciais a destinação de áreas que fazem parte dos bens dominiais do município ou a desafetação de bens de uso especial para esse mesmo fim conforme permite o parágrafo 15 do artigo 37-A da Lei 1172/76.

Deste modo, o artigo 37-A da Lei 1172/76 introduzido no ordenamento pela Lei 11216/02, portanto, possibilita uma nova leitura dos requisitos urbanísticos definidos pela Lei de proteção e recuperação aos mananciais de 1976 na medida que reconhece a necessidade de se permitir a regularização por parte do Poder Público Municipal, considerando tanto o interesse social como o interesse ambiental desse programa. No entanto, enfatiza que cabe ao órgão estadual o licenciamento de novas obras empreendimentos ou programas em área de proteção aos mananciais, no caso o GRAPROHAB.

Regularização Fundiária

A regularização fundiária de uma área pública ocupada por população de baixa renda situada em áreas de proteção aos mananciais deve ser compatibilizada com as determinações legais do Plano Diretor, fazendo com que o Executivo municipal deva instituir uma lei específica de ZEIS, incluindo as categorias de ZEIS 1 e ZEIS 4, contendo as normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, e de edificação para fins de regularização e determinar o instrumentos de regularização, conforme o caso, podendo ser a concessão de uso especial ou Concessão de Direito Real de Uso.

Disciplina das Regularizações no Município De São Paulo – Lei Municipal 11775/95, Modificada Pela Lei 13428/02 e Plano Diretor Estratégico – Lei Municipal 13430/02.

No âmbito do Município de São Paulo está em vigência, com relação ao tema de regularização de loteamentos, a Lei 1175, de 29 de maio de 1995. Esta lei é bem desorganizada e repete o mesmo comando em diversos artigos. A redação deste diploma normativo sofreu atualização por parte da Lei 13428/02.

O artigo 1º atualizado pela Lei 13428/02 disciplina que poderão ser regularizados loteamentos implementados até 30/04/2000.

O parágrafo único do artigo 1º define loteamento irregular todo o parcelamento executado sem autorização da prefeitura ou em desacordo com o plano aprovado. Ao contrário da concepção doutrinária que divide loteamentos ilegais em clandestinos e irregulares, este diploma municipal designa por loteamento irregular todas as espécies de loteamento ilegal.

Nos termos do artigo 2º a comprovação da época da implantação do parcelamento que deseja ser regularizado, deverá ser realizada por identificação em levantamento aerofotogramétrico, existente no Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo.

Em um primeiro momento a lei determina que a responsabilidade pela regularização técnica e jurídica seja do parcelador. Contudo, a Lei dedica alguns artigos prevendo a hipótese de intervenção/regularização promovidas pelo Município. Basta examinar o artigo 4º, parágrafo 2º, que dispõe que nos casos em que não se identifique o título de propriedade e, após notificado o parcelador, a Prefeitura poderá intervir para fins de atendimento das exigências técnicas, urbanísticas e de serviços, previstas nos artigos 18, 19 e 20 da lei e definição da planta técnica do parcelamento com emissão do competente auto de regularização, nos termos do artigo 40, caput desta lei.

Este mesmo diploma legal abre a possibilidade desses requisitos serem flexibilizados, tanto quando a regularização é realizada pelo Poder Público, como quando é realizada pelo próprio loteador.

Na perspectiva do parcelador as exigências contidas nos artigos 19 e 20 podem ser flexibilizadas a critério do poder público, como é o caso da destinação das áreas públicas que, nas hipóteses do parcelamento não possuir mais espaços livres, poderão ser indicadas em outros locais, ainda que em dobro e, em último caso, até deixar de destina-las, conforme o artigo 15, parágrafo 2º.

Entretanto, esta Lei Municipal comete o equívoco de conceber o procedimento de regularização como estando atrelado a Lei 6766/79, de acordo com os artigos 18 caput e artigo 20. Isto porque, o procedimento de regularização fundiária de um loteamento não se amolda aos critérios estabelecidos pela lei federal 6766/79, uma vez que este diploma legal só tem cabimento para os casos de loteamentos inexistentes no mundo fático ou que precisam ser modificados quando estão sendo executados.

Este mesmo equívoco de submeter os parcelamentos irregulares aos ditames da Lei federal foi cometido pelo Plano Diretor de São Paulo (Lei 13430/02).

O Plano Diretor do Município de São Paulo disciplina a política de regularização fundiária a partir do artigo 192 e dispõe que Leis específicas definirão os procedimentos de regularização dos parcelamentos irregulares e dispõe que leis específicas já existentes poderão sofrer atualização, fazendo remissão atual à Lei de regularização 11775/02.

O artigo 194 preceitua que os loteamentos irregularmente implantados deverão observar os requisitos urbanísticos e jurídicos necessários à regularização, com base na Lei Federal 6766/79, alterada pela Lei Federal 9785/99 e os procedimentos administrativos.

Entretanto, a Lei Federal de parcelamento do solo não fala dos requisitos necessários à regularização, donde se compreende que estes requisitos deverão ser estabelecidos pelo Município em função do princípio da autonomia municipal e do rol de competências que a Constituição Federal lhe atribuiu expressamente.

Em passagens distintas da Lei que instituiu o Plano Diretor Estratégico, dispõem que o Poder Executivo deverá garantir assessoria técnica, social e jurídica gratuita à população de baixa renda (artigo 193, parágrafo 2º, artigo 243 e 245) com textos que denotam comandos distintos, ora com o sentido de dever, ora com sentido de faculdade do Poder Público. Essa diferença de comando deverá ser equilibrada com base nos princípios que devem pautar a atuação do Poder Público Municipal, principalmente, com base no princípio da função social da propriedade, o qual indicará que o comando a prevalecer é o que denota a idéia de dever de garantir a assessoria técnica, social e jurídica gratuita à população.

Regularização Fundiária em Área de Proteção aos Mananciais e Novo Plano Diretor Estratégico: 13430/2002

Este item será destinado a abordar a possibilidade de regularização considerando o instrumento da ZEIS prevista no artigo 4º, inciso III, alínea “f” do Estatuto da Cidade e as definições da Política Ambiental e Habitacional previstas pelo Plano Diretor do Município de São Paulo.

O Plano Diretor definiu as ZEIS no artigo 171, caput e no inciso IV, como já foi citado anteriormente, definiu que no âmbito municipal a regularização fundiária de loteamentos situados em área de proteção aos mananciais, considerados ZEIS não só é desejada, mas também deverá ser política prioritária do Município.

O artigo 153 do Plano Diretor, que trata das áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana da Grande São Paulo, não foge desse entendimento, ao dispor que “onde a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada, o objetivo principal é qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território”. Isso nos permite dizer que a previsão para as áreas de proteção aos mananciais dada pelo Plano Diretor é da regularização fundiária evidenciada ainda mais pelo parágrafo 2º, IV e VI do artigo 153 que determina como sendo instrumentos prioritários a serem utilizados nessas áreas as ZEIS 4 e outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, nas quais há a própria regularização fundiária.

O artigo 9º, III, do Plano Diretor do Município de São Paulo define que os objetivos da Política Urbana de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem estar equânime de seus habitantes” deve se dar mediante “a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”.

O Plano Diretor responsável pelo planejamento municipal trata a regularização fundiária como uma de suas políticas básicas para se alcançar os objetivos da Política Urbana Municipal, inclusive no que se refere ao objetivo de ter um uso ecologicamente equilibrado de seu território.

Entre as diretrizes da Política Urbana do Município, relacionadas com a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, definidas pelo artigo 10 está “implementação do direito à moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer”.

Deste modo, o Plano Diretor Municipal estabelece que uma das formas de se garantir o exercício do direito à moradia e os direitos dele decorrentes, bem como a ordenação de um território ecologicamente equilibrado, considerando a situação precária que vive a população de baixa renda que mora em loteamentos irregulares é através da regularização fundiária, considerada, portanto, um dos pilares da Política Urbana Municipal.

Os objetivos da política ambiental definida pelo Plano Diretor de São Paulo não se afastam dos objetivos dos programas de regularização de loteamentos irregulares.

Da mesma forma como os programas de regularização de loteamentos a política ambiental do Plano Diretor tem entre seus objetivos previstos no artigo 55, I, II e III: “implementar as diretrizes contidas na Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Saneamento, Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar, Lei Orgânica do Município e outras normas correlatas e regulamentares da legislação federal e da legislação estadual, no que couber, proteger e recuperar o meio ambiente e a paisagem urbana, controlar e reduzir os níveis de poluição e de degradação de em quaisquer de suas formas”.

A política para os recursos hídricos do Município, relacionada às áreas de proteção aos mananciais demonstra o interesse do município em regularizar essas áreas uma vez, que conforme dispõe o artigo 61, II, um de seus objetivos é “garantir a participação do Município na gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e no conjunto das suas Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRMs), assegurando maximização econômica, social e ambiental da produção da água nos mananciais e aquíferos que abastecem o Município”.

Esta é a única possibilidade de se assegurar maximização social econômica e ambiental de ocupações consolidadas e, portanto, irreversíveis é através da adequação da ocupação do solo, que apenas será possível pela implementação de programa de regularização fundiária.

As diretrizes traçadas para os recursos hídricos pelo Plano Diretor demonstram o mesmo entendimento quando procuram a “reversão de processos de degradação instalados nos mananciais, alterando tendências de perda de capacidade de produção de água das APRMs, por meio de programas integrados de saneamento ambiental”.

Diante do exposto, é possível definir que a regularização fundiária nas áreas de proteção e recuperação aos mananciais da região metropolitana da Grande São Paulo é política desejada para alcançar os objetivos das esferas estaduais e municipais de suas políticas tanto urbanas como ambientais.

Neste caso, o Poder Público Municipal deverá atender tanto aos procedimentos de anuência dos órgãos estaduais como a realização dos procedimentos necessários a sua legitimação em âmbito municipal.

Outras Leis de âmbito municipal:

- Lei nº 12.597/98: destina as unidades dos andares térreos em HIS para o uso de portadores de deficiências físicas e acesso por rampas em todos os conjuntos; o Decreto Municipal Nº 37.583/98, que regulamenta essa lei e destina 3% de todas as unidades habitacionais de um empreendimento para esse uso.

- Lei nº 12.638/98, Decreto Municipal Nº 31.601/92 e suas modificações: dispõem sobre a utilização de hidrômetros individualizados por unidade habitacional.

- Lei nº 13.113/01: proíbe o uso de materiais que contenham amianto em edificações de interesse social.

Anexo 2

Fichas de experiências de regularização fundiária

FICHA 1

APLICAÇÃO DA CONCESSÃO ESPECIAL DE USO PARA FINS DE MORADIA

A) TÍTULO DO PROJETO OU PROGRAMA:

Aplicação da concessão especial de uso para fins de moradia: Programa de regularização de favelas do município de São Paulo

B) ORGANISMOS EXECUTORES:

A equipe responsável pela elaboração e implementação do programa de regularização fundiária foi formada por uma equipe específica em HABI/ Sehab o, o qual contou com o apoio de outros departamentos de Sehab, e de outras Secretarias da Administração Pública Municipal, além de empresas e consultorias contratadas para realização de atividades específicas.

Para elaboração do programa, seus fundamentos e pressupostos, a Secretaria de Habitação contou com a consultoria do Instituto Polis, o qual elaborou parecer fundamentando o programa, estabelecendo as diretrizes que deveriam ser seguidas para concepção e implementação do mesmo.

Com base no parecer elaborado pela ong - Instituto Polis foram definidos quais instrumentos seriam utilizados no programa, a necessidade de elaboração de uma Lei, entre diversas outras definições acerca do andamento do programa.

C) TIPO DE PROJETO:

O programa de regularização urbanística e fundiária se insere dentro do Programa Bairro Legal. O Programa Bairro Legal é um conjunto de ações integradas que compreende a urbanização e a regularização de favelas. As intervenções ocorrem de forma integrada, incluindo a regularização fundiária, o acesso aos serviços e equipamentos públicos (escola, posto de saúde e transporte público), além dos programas sociais de geração de emprego e de renda.

Para a regularização jurídica das favelas a Prefeitura adotou como principal instrumento a concessão de uso especial para fins de moradia. Por meio deste instrumento há possibilidade de existir o reconhecimento do direito à terra da população de baixa renda que vive e mora em áreas públicas.

Com relação à regularização urbanística os projetos de urbanização deverão levar em conta a diversidade dos assentamentos e da população moradora e respeitar os diversos interesses presentes nas estruturas físicas e sociais existentes. Deverá ser articulado com as demais intervenções urbanísticas, tais como acesso aos serviços públicos com a abertura e pavimentação de vias e implantação de redes de infra-estrutura de água, eletricidade, esgoto, drenagem e coleta de lixo, proporcionando condições de segurança, salubridade e qualidade de vida para seus moradores.

Para proceder a regularização destas áreas, optou-se pela sua desafetação mediante Lei destas áreas, que, até então, formalmente se caracterizavam com área de uso comum do povo.

D) ANO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO:

Por iniciativa do Poder Executivo foi encaminhado à Câmara Municipal, em 2002, o Projeto de Lei 385/2002, que deu origem a Lei nº 13.514/2003.

E) OBJETIVO:

O programa tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida dos moradores das áreas ocupadas para fins de moradia, pela outorga dos títulos de posse e pela integração da área à malha urbana, devendo a regularização ser compreendida em suas dimensões jurídica, urbanística e social.

F) FUNDAMENTO:

A irregularidade como única forma de acesso ao solo urbano e à moradia é uma realidade para mais de um milhão de pessoas em São Paulo.

Do ponto de vista jurídico, são instrumentos capazes de solucionar as irregularidades de ocupação urbana o Plano Diretor Estratégico do Município (Lei 13.430/02) artigo 242, o qual reafirma como instrumento de regularização fundiária os títulos de Concessão de Uso Especial para fins de moradia e a delimitação de 160 áreas como ZEIS.

(continua)

FICHA 1 (CONCLUSÃO)

G) ESTRUTURA:

A elaboração do Programa de Regularização foi feita em conjunto com a consultoria do Instituto Polis por HABI.

O trabalho de campo foi desenvolvido pelas HABIs Regionais com auxílio de empresas contratadas pelo procedimento licitatório da carta-convite.

Além de todos esses atores, foi fundamental para implementação do programa, a criação do grupo de Regularização, formado por juristas, sociólogos, arquitetos e assistentes sociais. Este grupo contou com a participação de diversas secretarias e departamentos da Prefeitura e foi criado especificamente para a solução de questões relacionadas à Regularização Fundiária.

Integram o Grupo de Regularização: representantes da Secretaria de Negócios Jurídicos, através de PATRI (Departamento Patrimonial do Município), Procuradoria Geral do Município, representantes da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, incluindo pessoas de ATAJ (Assessoria Técnica Jurídica), COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), HABI (Superintendência de Habitação Popular), RESOLO (Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo), APROV (Departamento de Aprovação de Edificações) e PARSOLO (Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas).

H) FUNCIONAMENTO DO PROJETO:

Para elaboração de Lei foi necessária a identificação das 160 áreas que seriam objeto do programa de regularização fundiária. Para essa seleção, além da definição dos critérios para seleção das áreas houve a necessidade de se colher informações mais precisas e atualizadas sobre as áreas.

A seleção destas áreas decorreram da necessidade de se obter autorização legislativa para outorga dos títulos.

Os critérios utilizados para seleção das áreas foram: não ser áreas de risco eminente; a área já ter sofrido qualquer intervenção do Poder Público; ser a área em sua totalidade área pública; não estar em área de preservação permanente ou em área de proteção aos mananciais; estar gravada como ZEIS no Plano Diretor do Município de São Paulo; serem áreas que faziam parte do projeto de Lei 51/90; além de áreas indicadas pelos movimentos de moradia atuantes no município de São Paulo.

A pré-seleção urbanística das áreas foi realizada pela equipe de regularização de HABI 3, com apoio de HABI 1- Planejamento e gerenciadores terceirizadas, sob coordenação de HABI 3. Além disto, a seleção das áreas contou com a participação popular.

Algumas HABIs-Regionais fizeram vistorias nas áreas junto com os movimentos e representantes dos moradores para verificar a viabilidade da indicação.

Com a aprovação da Lei, as equipes das HABIs Regionais deram início ao processo de mobilização e capacitação dos beneficiários para participarem do programa.

Para a outorga dos títulos e seu futuro registro foram necessárias algumas ações por parte da Administração Municipal. A primeira ação foi a do levantamento urbanístico da área para delimitação do perímetro das áreas elaboração do Levantamento Planialtimétrico Cadastral (LEPAC), contendo a descrição da área e dos lotes nela inseridos. Os LEPACS juntamente com o cadastro das famílias possibilitaria a definição de quais títulos seriam outorgados e para quais famílias.

Desta forma, as equipes das HABIs regionais e empresas contratadas foram a campo para a realização do cadastramento das famílias. Com o propósito de efetuarem a aplicação dos cadastros foram recolhidas as declarações e provas necessárias para formação do processo administrativo.

O processo administrativo é o procedimento interno realizado que une toda documentação e dados necessários para que a administração municipal possa outorgar legalmente os títulos aos beneficiários do programa.

Tendo em vista a necessidade de abertura de matrícula das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, para possibilitar o registro dos títulos outorgados, a administração municipal realizou inúmeras reuniões com representantes do Poder Judiciário, mas precisamente das Varas de Registros Públicos da Capital e dos Cartórios de Registro de Imóveis do Município de São Paulo.

I) RESULTADO/PRODUTOS:

Aprovação da Lei 13.514/2003, áreas ocupadas há vários anos predominantemente de uso residencial, são desincorporadas dos bens de uso comum, passando a ser dominiais.

A mesma legislação autorizou o Poder Executivo a outorgar a Concessão de uso Especial para fins de moradia para garantir o direito à moradia e segurança jurídica da posse desta população, e, alternativamente a concessão de direito real de uso, que depende de autorização do legislativo municipal para ser outorgada para aqueles que não preencherem os requisitos da MP 2.220/2001 ou mesmo a dar Autorização de Uso para fins comerciais ou institucionais, dependendo da situação caso a caso.

A primeira fase de implementação do Programa de Regularização Fundiária de Favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo contempla 41 áreas na região Norte, 51 áreas na região Sul, 53 áreas na região Sudeste e 15 áreas na região Leste totalizando 160 áreas objeto da Lei nº 13.514/2003.

Se tratam de áreas públicas municipais cuja ocupação, já consolidada, reúne cerca de 30.000 imóveis, totalizando uma população de aproximadamente 150.000 pessoas.

FICHA 2

RENOVAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: A EXPÉRIÊNCIA DE BELO HORIZONTE

A) TÍTULO DO PROJETO OU PROGRAMA:

Renovação nos instrumentos de política urbana e participação cidadã: a experiência de Belo Horizonte.

B) ORGANISMO EXECUTOR: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

C) ANO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO:

Serão analisados o Plano Diretor Municipal (Lei 7165 de 27 de agosto de 1996) e a Lei 7166 de 27 de agosto de 1996 (Lei de Uso e Ocupação do Solo – LPUOS).

D) TIPO DE PROJETO:

Análise da Legislação que regulamenta a ordenação do espaço urbano municipal.

E) OBJETIVO:

Identificar as continuidades e descontinuidades das políticas públicas urbanas do município de Belo Horizonte durante o período de aproximadamente 20 anos.

F) FUNDAMENTO, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA:

A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 2662 de 26/11/1976) foi produzida no contexto autoritário. Por esta regulação, redistribuiu-se a intensidade e a permissividade dos distintos usos, gerando impactos imediatos nos preços dos terrenos, reorientando os mercados para regiões diferentes das que vinham sendo utilizadas até então.

Como consequência deste padrão de regulação do espaço urbano, a Lei terminou por atender os interesses especulativos do mercado imobiliário e aos interesses das elites que resultam em espacializações hierarquizadas, definindo os setores nas cidades.

Esta Lei só veio a ser modificada em 1985, ancorada nos mesmos pressupostos metodológicos e princípios de microzoneamento funcional da antecessora, estabelecendo espaços diferenciados para as funções ou atividades da cidade e implicando, no mínimo, sua segmentação em detrimento da diversidade e heterogeneidade.

Estas duas legislações refletiram a lógica técnico-institucional, decorrente da visão dos planejadores urbanos, e a lógica dos agentes imobiliários, não refletindo os interesses dos outros agentes na produção do espaço urbano, gerando contradições no espaço urbano entre as cidades formal (sujeitos incluídos no planejamento) e informal (sujeitos excluídos do planejamento).

A despeito desta característica da legislação, é interessante ressaltar que a LUOS de 1985, acabou em certos aspectos reconhecendo as ocupações informais, ao estabelecer o zoneamento SE-4 (Setor Especial 4) para favelas no artigo 10 caput e 10, parágrafo 4º, que considera esta zona como aquela que compreende os espaços ocupados por favelas, com população economicamente carente, observados os critérios da Lei 3993/1985 que autorizou o Executivo a instituir o programa de regularização de favelas.

A SE-4 foi considerada a percursora das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Isto foi importante pelo fato de considerar que os favelados também tinham acesso garantido a um lugar na sociedade e a um espaço na cidade.

Esta previsão da LUOS de 1985, introduziu um elemento inovador no tratamento das áreas informais pelo Poder Público, podendo-se acrescentar o fato de que vem integrar esses assentamentos informais ao planejamento urbano da cidade, redefinindo territórios sociais.

Contudo, cabe ressaltar que o reconhecimento das favelas por esta lei foi decorrente de três Legislações anteriores. A primeira delas, a Lei 3532 de 6/1/1983, apenas autorizou o Poder Executivo Municipal a criar o programa municipal de Regularização de favelas (PROFAVELA). O corpo desta lei estava repleto de artigos vetados, que só foram introduzidos pela Lei 3995, de 16/1/1985. O Executivo só implementou o programa pelo Decreto 4762, de 10 de agosto de 1984.

O conjunto legislativo citado, estabeleceu que o programa só seria aplicado às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do, 1º semestre de 1981.

As Leis determinaram que o Executivo poderia isentar os beneficiários localizados na SE-4 dos impostos, contribuições de melhoria e taxas municipais por 5 anos, podendo ser prorrogado esta isenção por igual prazo a critério da Administração Pública Municipal. Determinaram também que os lotes resultantes do parcelamento aprovado na forma da Lei poderiam, mediante os procedimentos da Lei, ser alienados a seus ocupantes. E por último, o Poder Executivo ficaria autorizado a criar o Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas, destinados a gerir os recursos originários das alienações de lotes urbanizados ou de Habitação de Interesse Social no SE-4 ou originários de repasse de organismos estaduais, federais ou até mesmo internacionais.

Somente no ano de 1993, foi iniciado o processo de elaboração conjunta do Plano Diretor e da Nova Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, concluídos em 1996.

(continua)

FICHA 2

O Plano Diretor, na seção IV trata das favelas nos artigos 41 até 43. Por força do artigo 41, o Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal o projeto de lei contendo plano global de urbanização das favelas do Município. Este plano poderá inclusive adotar como solução a verticalização das unidades habitacionais. O artigo 42 contém dispositivos que orientam a formulação do plano. Há previsão de que para cumprir os objetivos do Plano para favela o Executivo poderá fazer uso de instrumentos da política urbana, com destaque ao convênio urbanístico de interesse social.

O Plano e a LPUOS passaram a utilizar o zoneamento, modificando os pressupostos e critérios de sua definição, tratando-se agora de macrozoneamento, fundado na disponibilidade de infra-estrutura, condições ambientais e densidades, desembocando no potencial de adensamento das áreas. Supera desta forma o modelo da Lei anterior, de microzoneamento, ancorado na definição rígida dos usos do solo. Pelo Plano flexibilizou-se a questão dos usos, privilegiando-se o controle da ocupação do solo, o que tem se apresentado como tendência recente no desenho do instrumento.

O artigo 59 determina como diretrizes da política de instalação de usos, assegurar a multiplicidade e a complementariedade dos usos, bem como estabelecimento de condições para localização de atividades considerando no mínimo porte, abrangência de atendimento, disponibilidade de infra-estrutura, processo tecnológico utilizado, impacto sobre meio ambiente, sistema viário e transporte.

No que toca à regularização fundiária, é interessante mencionar o instrumento da política urbana, Convênio Urbanístico de Interesse Social, previsto pelos artigos 70 até 73. Trata-se de um acordo de cooperação firmado entre o Município e a iniciativa privada para execução de programas habitacionais de interesse social.

O artigo 75 definiu as áreas de Diretrizes Especiais (ADES) que por suas características específicas demandam políticas de intervenção e parâmetros urbanísticos e fiscais diferenciados a serem estabelecidos por Lei, os quais devem ser sobrepostos aos do zoneamento e sobre eles preponderantes, tais como: patrimônio cultural, paisagem urbana, proteção a bacias hidrográficas, incentivo ou restrição de usos, revitalização de áreas degradadas ou estagnadas, incremento ao desenvolvimento econômico e implantação de projetos viários.

E por fim, o título VI da Gestão Urbana disciplinou os mecanismos de participação popular no ordenamento do solo municipal. Neste sentido, vale destacar a criação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e Conferência Municipal da Política Urbana - CMPU.

O COMPUR distingue-se dos demais Conselhos em virtude de seu caráter eminentemente consultivo: destituído de poder de deliberação, tem seu papel voltado para influenciar o processo de produção das políticas urbanas e de seus instrumentos.

O COMPUR não dispõe de fundo municipal e é composto por 16 membros com os respectivos suplentes, não se caracterizando pela paridade. A representação governamental corresponde a 8 membros representantes do executivo, de diversas Secretarias Municipais, além de 2 membros do Legislativo Municipal. Os 6 membros dividem-se entre os setores técnico (universidades, entidades profissionais e ONGS), popular (organizações de moradores e movimentos) e empresarial (entidades do segmento imobiliário).

É interessante destacar como atuação do COMPUR o esforço de elaborar e negociar uma extensa emenda aprovada em 2000 (Lei 8137 de 21/12/2000) ao Plano Diretor e à LPUOS, a partir das diretrizes e indicações construídas na I CMPU, realizada em 1999, com 700 participantes.

A emenda regulamenta as AEIS-1 e ZEIS-3 instituindo parâmetros urbanísticos e critérios especiais de parcelamento uso e ocupação do solo nessas áreas, instituiu oficialmente os planos globais específicos, que já integraram o processo de regularização urbanística e jurídica das ZEIS e prevê a criação de Grupos de Referência nas favelas para acompanhamento dos planos.

Entre outras modificações na Lei, a emenda cria a Operação Urbana Isidoro e a ADE de Santa Tereza.

Contudo, o COMPUR apresenta um obstáculo efetivo à participação dos diversos segmentos, especialmente no caso dos populares, pois há uma forte presença da linguagem tecnocrática e abstrata dos instrumentos de planejamento e regulação, o que gera uma fraca participação popular, sendo que grande parte das decisões deste órgão convergem com as posições do Executivo.

Estas instâncias foram mantidas na gestão de 1997-2000 instauradas e aparelhadas por intermédio de uma Secretaria Executiva, inicialmente ligada à Secretaria Municipal de Planejamento.

A continuidade destas instâncias entre 2001-2004 garantiu a consolidação e funcionamento regular, bem como a realização da I e da II Conferência de Política Urbana, respectivamente, em 1999 e 2002.

Ao lado da Conferência da Cidade, a Conferência de Política Urbana torna-se importante por três motivos: abertura à participação, possibilidade do alargamento da discussão sobre a cidade e de influência em macrodiretrizes e prioridades e o potencial de articulação intersetorial no contexto de fragmentação e complexidade da administração municipal.

É importante ressaltar a realização da II CMPU que apresentou como objetivo avaliar o Plano Diretor e a LPUOS e propor diretrizes e alterações nesses instrumentos. Este processo ocorreu no período entre outubro de 2001 e agosto de 2002 e contou com uma composição heterogênea dos participantes.

(continua)

FICHA 2 (CONCLUSÃO)

Desta forma, é possível concluir que o Plano integrou à sua proposta os instrumentos urbanísticos disponibilizados pela CF/88, antecipando alguns que foram previstos posteriormente pelo Estatuto da Cidade. Com base no que foi previsto genericamente no Plano Diretor, foi editada a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 7166/1996). O artigo 5º previu um modelo diferenciado de zoneamento. As zonas foram diferenciadas segundo potenciais de adensamento e as demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, são elas: Zona de Preservação Ambiental, Zona de Proteção, Zona de Adensamento Restrito, Zona de Adensamento Preferencial, Zona Central, Zona Adensada, Zonas Especiais de Interesse Social e Zonas de Grandes Equipamentos. Neste sentido, é interessante ressaltar que a cidade foi a primeira a implementar, através do artigo 12, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), originariamente denominada SE-4. São ZEIS as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo.

A LPUOS definiu as ZEIS – 1, 2 e 3, respectivamente, correspondentes às favelas, como áreas passíveis de sua utilização para programas habitacionais e aos conjuntos habitacionais. Isto foi importante para sinalizar o reconhecimento do Poder Público das ocupações informais e delinear as bases da política habitacional. No entanto, poucas ZEIS foram delimitadas e regulamentadas. Recentemente foi aprovada pela Lei 8137/2000 a regulamentação das ZEIS 1 e 3, estabelecendo critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo para essas áreas, bem como os instrumentos e procedimentos de intervenção.

É interessante ressaltar que a ausência de regulamentação não impediu o redesenho e, mesmo, o curso de implementação dos programas de urbanização e de regularização, no que tange às etapas de levantamentos e planejamento, o que corresponde às intervenções urbanísticas, sócio-econômica e jurídica articuladas.

Os artigos 75 a 91 disciplinam o regime jurídico das ADES. Pelo parágrafo 1º, as ADES deverão ser instituídas por Lei específica, da qual, além da delimitação, deverá constar os instrumentos, as intervenções, parâmetros urbanísticos e fiscais, usos a serem admitidos e os critérios para o funcionamento das atividades, as normas complementares necessárias e, se for o caso, o tempo de duração. Pelo fato das ADES estabelecerem maiores restrições às ocupações elas foram deixadas para regulamentação posterior.

Diante da análise exposta, ao ser feito um balanço do processo de reestruturação da política urbana em curso nos anos 90, no município de Belo Horizonte, é possível observar que os instrumentos normativos vêm sendo privilegiados nas últimas administrações, compondo o aparato central de legislação urbanística, consolidado no Plano Diretor, LPUOS e posteriores leis.

Entretanto, apesar de existir uma complexidade de instrumentos a serem incorporados na Legislação, é possível apontar o efeito perverso de dificultar a compreensão e apreensão desses instrumentos pela população, dificultando o aprofundamento e ampliação dos processos participativos, em especial nos setores populares.
