

Integrando os Pobres

Urbanização e Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo

A Cities Alliance, no âmbito de suas atividades como uma Aliança do Aprendizado, considerou útil registrar o processo e os resultados de sua colaboração com a Cidade de São Paulo no período entre 2001 e 2004. Nesse período, a administração municipal de São Paulo deu passos importantes para promover um programa de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária urbana em larga escala, como parte de uma política de habitação e desenvolvimento urbano favorável aos pobres e promotora da inclusão social.

Graças a esse trabalho, o Centro para Despejos e Direito à Habitação (COHRE), com sede em Genebra, concedeu em 2004 seu Prêmio para a Proteção do Direito à Habitação à Prefeitura do Município de São Paulo por seu inovador programa Bairro Legal, que garante segurança na posse e melhoria nas condições de vida para as famílias residentes em assentamentos precários. O Prêmio anual do COHRE é concedido a um governo ou outra instituição que tenha demonstrado um empenho excepcional na proteção e na realização do direito à habitação.

O contexto geral, a base conceitual e os resultados da assistência técnica da Cities Alliance ao Programa Bairro Legal, da Prefeitura do Município de São Paulo, assim como os progressos e os obstáculos ainda a serem vencidos pela política municipal de habitação e desenvolvimento urbano, são descritos neste volume, que está sendo publicado simultaneamente em português e inglês.

O estudo no qual esta publicação se baseia foi desenvolvido pela consultora Priscila Izar, sob orientação e supervisão de Ivo Imparato e William Cobbett. A produção da publicação foi gerenciada por Alex Abiko e Claus Bantel. A edição final da versão em língua inglesa foi feita por Kendra Johnson, e a da versão em língua portuguesa por Priscila Izar. O desenho gráfico é de Maria Helena Werneck Bomeny. Janice Florido e Claudia Bitran fizeram trabalhos de revisão de texto. Apoio administrativo e logístico foi fornecido por Lígia Lacerda das Mercês e Regianne Henriette Bertolassi.

Somos gratos à equipe da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo por sua valiosa contribuição na preparação deste documento. Nossos agradecimentos especiais a Paulo Teixeira, Secretário Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano, e seu sucessor, Marcos Barreto, assim como a Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach, Ana Cristina Vellardi, André Isnard Leonardi, André Luís Alves de Oliveira, Evangelina Pinho, Gisela Maria Mori, Luciana Royer, Maria Carmelita A. C. de Gusmão, Maria Lúcia Salum D'Alessandro, Paula Maria Motta Lara, Pedro Araújo, Raimundo Bonfim, Reni Tognoni, Sérgio Gonçalves, Stetson Alvarez Lareu e Vanice Pigatto Cioccarri. Especiais agradecimentos a Ana Lúcia Ancona, Glória Maria Motta Lara, Márcia Hallage Varella Guimarães, Maria Ângela R. C. Mendes, Mônica Tagni e Tânia Maria Ramos de Godói Diniz, pelo fornecimento de informações, revisão e aprimoramento do conteúdo deste documento.

Agradecemos a André Folganis Franco, Helena Menna Barreto Silva, Margareth Matiko Uemura, Rubens Migliori Liberatti e Sílvia Ammar, pelo fornecimento de dados sobre os programas da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB).

Somos gratos a Célio Caestine, Edgar Brandão e Paulo Pantaleão, da Subprefeitura de Cidade Tiradentes; Antônio de Pádua Machado, Antônio Rodrigues Costa Filho e Fabiano Estevam, da Subprefeitura de M'Boi Mirim; e a Eduardo Augusto Clemente e Luiz Alberto Bussab, da Subprefeitura de Freguesia do Ó, pelo fornecimento de dados sobre as subprefeituras. Agradecemos também, pela contribuição, a Francisco César Rodrigues, Geraldino Bezerra de Andrade, Mirca Izabel Bonano, Tereza M. Nakagawa, Sandra Regina O. Duarte e Sônia Aparecida Alves, representantes das secretarias municipais na Subprefeitura de Freguesia do Ó.

Agradecemos a Nádia Somekh, da Empresa Municipal de Urbanização, pelo fornecimento de informações sobre o Programa de Revitalização do Centro. Somos também gratos à Solange, presidente da Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Casa Branca, e à Marisete, presidente da Associação do Mutirão Terra de Deus Terra de Todos, que nos apresentaram suas comunidades.

Somos gratos a Alex Kenya Abiko, do Departamento de Engenharia da Construção Civil da Universidade de São Paulo, e João Sette Whitaker Ferreira, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, integrantes do Projeto de Formação do Programa Bairro Legal, pela contribuição em aspectos fundamentais deste trabalho. Finalmente, agradecemos a Pedro Aguerre, coordenador do Projeto de Formação do Programa Bairro Legal, por seu contínuo apoio durante todas as etapas deste trabalho.

ANAMACO	Associação Nacional de Comércio de Material de Construção
APROV	Departamento de Aprovação das Edificações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIEPS	Comissão de Análise Integrada de Edificações e Parcelamento do Solo
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CASE	Departamento de Cadastro Setorial
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CMH	Conselho Municipal da Habitação
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CREA - SP	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DIS	Decreto de Interesse Social
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMH	Fundo Municipal da Habitação
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação subnormal
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
HABI	Superintendência de Habitação Social da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LABHAB FAUUSP	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
LRF	Lei da Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OAB/SP	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
PARSOLO	Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas
PDE	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
PDR	Plano Diretor Regional Estratégico
PÓLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PPB	Partido Progressista do Brasil
PROVER	Programa de Verticalização de Favelas
PT	Partido dos Trabalhadores
RESOLO	Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEHAB	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMPLA	Secretaria de Planejamento Urbano
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

Integrando os Pobres:**Urbanização e Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo**

	Apresentação	1
	Agradecimentos	2
	Abreviações	3
	Introdução	6
Capítulo 1		
	Compromisso com um Novo Modelo de Desenvolvimento Urbano no Município	8
1.1.	Histórico: Crescimento Periférico e Segregação Socioeconômica na Cidade de São Paulo	8
1.2.	Formas de Irregularidade Habitacional e de Propriedade que Afetam os Pobres Urbanos	11
1.3.	Políticas Habitacionais Recentes da Cidade de São Paulo e Seus Limites para uma Atuação em Larga Escala	12
1.4.	Compromisso Municipal para o Desenvolvimento Urbano Inclusivo e Sustentável	16
1.4.1.	Um Compromisso Político	16
1.4.2.	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)	16
1.4.2.1.	Instrumentos de Apoio à Política da SEHAB	18
1.4.2.2.	Recursos Financeiros da SEHAB	20
1.4.2.3.	O Plano Municipal de Habitação	20
1.4.2.4.	Convênios de Assistência Técnica	22
1.4.2.5.	Atuais Resultados da Política de Habitação da SEHAB	22
1.5.	Conclusão	23
Capítulo 2		
	Medidas Contra o Despejo Forçado e a Favor da Segurança na Posse	24
2.1.	Introdução	24
2.2.	Situação da Habitação e Propriedade na Cidade de São Paulo	25
2.2.1.	Histórico	25
2.2.2.	O Cenário de Disputa por Habitação e Propriedade e o Despejo Forçado	27
2.2.2.1.	As Disputas pela Habitação e Propriedade	27
2.3.	As Atuais Práticas da Prefeitura de São Paulo para Evitar o Despejo Forçado e Promover a Regularização Fundiária das Camadas Urbanas de Baixa Renda	31
2.3.1.	Suspensão das Ações de Reintegração na Posse e Aprovação da Lei 13.514 que Dispõe sobre a Desafetação de Áreas Públicas Municipais	31
2.3.1.1.	Implementando a Lei 13.514/03	33
2.3.1.2.	Empenho da SEHAB no Diálogo com os Demais Agentes Envolvidos na Regularização Fundiária	34

2.3.2.	Mediação de Conflitos para Evitar Ações de Reintegração de Posse por Parte de Proprietários de Terras Loteadas Irregularmente	36
2.3.2.1.	Resultados Atuais do Processo de Mediação de Conflitos	37
2.3.3.	Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos	38
2.4.	Conclusão	39

Capítulo 3

	Uma nova Abordagem na Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários: Programa Bairro Legal	40
3.1.	Combatendo a Pobreza Urbana de Forma Integrada	40
3.2.	Construindo um Caminho para Atuação em Larga Escala: O Projeto de Formação do Programa Bairro Legal	40
3.2.1.	Resultados do Projeto de Formação do Programa Bairro Legal	41
3.2.1.1.	Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para os Distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes e para o Complexo Paraisópolis	42
3.2.1.2.	Metodologia para a Prevenção da Violência por Meio de Intervenções de Desenvolvimento Urbano e Habitacional	44
3.2.1.3.	Construindo uma Metodologia de Análise e Prevenção da Violência Urbana por Meio de Medidas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional	45
3.2.1.4.	Metodologia Consolidada para Desenvolvimento dos Planos de Ação Habitacionais e Urbanos	46
3.2.1.5.	Criação de uma Unidade de Gestão da Informação na SEHAB	47
3.3.	Conclusão	48

Capítulo 4

	Desafios para Ampliar a Escala da Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários em São Paulo	49
4.1.	Introdução	49
4.2.	Concluindo os Processos de Regularização Fundiária de Áreas Públicas e Privadas	49
4.3.	Institucionalizando os Planos de Ação Habitacionais e Urbanos	50
4.4.	Ampliando a Capacidade Técnica e Financeira da SEHAB para a Consolidação da Política de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	51
4.4.1.	Ampliando a Capacidade Técnica e o Papel de Coordenação da SEHAB	51
4.4.1.1.	Adotando uma Abordagem Transversal	51
4.4.2.	Desenvolvendo uma Ampla Estratégia Financeira	52
4.5.	Conclusão	54
	Bibliografia	55
	Crédito de Fotos	56



Assentamentos humanos de baixa renda nos países em desenvolvimento sofrem de um problema comum: a ausência crônica do Estado, traduzida na falta de equipamentos públicos, serviços sociais e segurança pública. As respostas a esse problema podem variar de país para país e até de cidade para cidade, visto que dependem de uma série de variáveis que incluem o compromisso político, a estrutura de governo, o sistema jurídico legal vigente, assim como o nível de engajamento da sociedade civil. Faz-se necessária, em muitas cidades, uma política urbana abrangente, que trate da precariedade de forma multidisciplinar e participativa, e focalize suas ações nas camadas de mais baixa renda. O conhecimento da experiência da cidade de São Paulo no desenvolvimento de tal política pode contribuir para a difusão dessas iniciativas no âmbito internacional.

Em 2001, a Prefeitura de São Paulo (PMSP), então no início de uma nova gestão municipal, lançou, por meio da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), o Programa Bairro Legal, cujo objetivo é transformar áreas degradadas em bairros, com a recuperação física, regularização fundiária e a inclusão social das comunidades¹.

A Cities Alliance prestou apoio técnico e financeiro para a formatação e consolidação do Programa Bairro Legal como uma política ampla de regularização e integração sistemática de áreas precárias à cidade. Por meio deste documento, examinamos importantes políticas e ações já desenvolvidas no município de São Paulo no contexto desse programa, apontando também para desafios que ainda precisam ser enfrentados para sua consolidação.

A primeira linha de ação que merece destaque refere-se à garantia de segurança na posse das moradias precárias. Essa linha abrangeu três tipos de atuação. A primeira diz respeito ao processo de negociação para prevenção do despejo forçado de famílias que vivem em situação de irregularidade fundiária. Com a estratégia de mediação de conflito inaugurada pela atual administração, já foi evitado o despejo de aproximadamente 13 mil famílias habitantes de assentamentos ilegais. Em segundo lugar, foram aprovadas recentemente leis municipais que permitiram a regularização fundiária de 160 favelas localizadas em áreas públicas, beneficiando cerca de 45 mil famílias. Finalmente, leis municipais permitiram também a regularização de loteamentos irregulares implantados até abril do ano 2000.

A assistência da Cities Alliance ao Programa Bairro Legal previa também a elaboração de planos locais de desenvolvimento integrado em territórios contínuos e delimitados da cidade, habitados predominantemente por população de baixa renda e que enfrentam altos graus de exclusão física, social e econômica. Por meio da assistência técnica e financeira da Cities Alliance, executada em parceria com o Banco Mundial, a SEHAB desenvolveu a metodologia para preparação de estratégias de desenvolvimento local, os chamados Planos de Ação Habitacionais e Urbanos. O conjunto do trabalho desenvolvido por meio da assistência técnica foi

chamado de Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal, que incluiu, além da elaboração dos planos e da metodologia consolidada, a provisão de capacitação institucional para efetivação do trabalho.

Para dar apoio a seus programas de regularização fundiária e produção de moradias, a SEHAB vem passando por um processo de modernização administrativa, com a implantação de um novo modelo organizacional que busca imprimir mais eficiência e transparência na prestação de serviços. A modernização administrativa da SEHAB, seja por meio da implantação de sistemas informatizados, seja pela capacitação da equipe técnica, é um dos pilares da política de habitação da Secretaria.

O primeiro capítulo deste documento apresenta o compromisso firmado pela PMSP com a criação de um novo modelo de desenvolvimento urbano do município. Para tanto, apresenta, inicialmente, a problemática urbana da cidade de São Paulo, caracterizada pelo crescimento periférico, fenômeno no qual quanto maior a distância de um distrito em relação ao centro da cidade, mais alto seu grau de pobreza e exclusão social. Trata também das políticas de habitação implementadas na década de 90, as quais, caracterizadas pela fragmentação e pela falta de continuidade, não contribuíram para a reversão de tal modelo de crescimento. O primeiro capítulo apresenta ainda a estrutura, instrumentos de apoio, recursos e política da SEHAB, discutindo o modelo de modernização administrativa que dá suporte à política da Secretaria.

O segundo capítulo descreve a experiência do Programa Bairro Legal na implementação de medidas contra o despejo forçado e a favor da segurança na posse de famílias de baixa renda que vivem em situação de irregularidade fundiária. Para que se compreendam os conflitos fundiários enfrentados apresenta-se, no início do capítulo, um histórico da situação de habitação e propriedade no município de São Paulo.

O terceiro capítulo trata do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal, implementado por meio de assistência técnica e financeira da Cities Alliance. Trata-se, nesse capítulo, de compreender como o Programa Bairro Legal tem buscado uma abordagem multidisciplinar, ao envolver os vários aspectos da urbanização e regularização, e interinstitucional, ao incluir as diversas secretarias municipais e outras instâncias de governo, além de atores do setor privado e da sociedade civil, no debate sobre a urbanização e regularização de assentamentos precários. Essa abordagem do Programa Bairro Legal vem substituir o tratamento fragmentado comumente empregado em projetos de recuperação urbana, não só em São Paulo como também em grande parte dos aglomerados urbanos dos países em desenvolvimento.

O quarto e último capítulo deste documento trata dos desafios a ser superados pelo Programa Bairro Legal e pela SEHAB para que se amplie a escala das intervenções de urbanização e regularização de assentamentos precários no município. Não obstante seus atuais desafios, a experiência do Programa Bairro Legal já é importante o suficiente para ser difundida para a comunidade nacional e internacional envolvida na produção do espaço urbano e no tratamento da irregularidade fundiária e isolamento físico, social e cultural de parte significativa das comunidades urbanas dos países em desenvolvimento.

¹ O Plano de Ação “Cities Without Slums” (cidades sem assentamentos precários), desenvolvido pela Cities Alliance e lançado por Nelson Mandela em 1999, busca melhorar as condições de vida de 100 milhões de moradores de assentamentos precários até 2020 (Objetivos do Milênio, Meta 11). Apoiado com veemência por Kofi Annan e incorporado na Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada por 150 Chefes de Estado em setembro de 2000, progressos no sentido do MDG Target 11 serão monitorados por meio de dois indicadores: (i) a proporção de pessoas com acesso a saneamento básico e (ii) a proporção de pessoas com acesso à segurança na posse.



Compromisso com um Novo Modelo de Desenvolvimento Urbano no Município

1.1. Histórico: Crescimento Periférico e Segregação Socioeconômica na Cidade de São Paulo

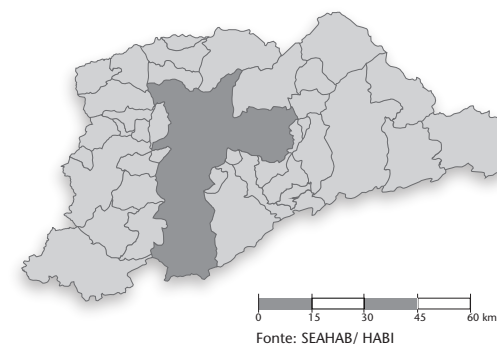
O município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, é o centro de uma região metropolitana em contínua expansão, a qual constitui o terceiro maior aglomerado urbano do mundo; é um dos principais pólos econômicos e tecnológicos da América do Sul e representa mais de 18% do PIB Brasileiro (Cities Alliance 2002). O município de São Paulo (neste documento referido apenas como São Paulo) tem uma população de 10,4 milhões de habitantes (Censo IBGE 2000) e área de 1509 quilômetros quadrados. Esses números representam, respectivamente, 59% e 19% da RMSP. Verificam-se, no município, elevados níveis de desigualdade social e econômica. Aproximadamente 30% da população, cerca de 3 milhões de habitantes, vivem em situação fundiária irregular ou ilegal. Recentemente, a cidade vem enfrentado o aumento da violência urbana.



São Paulo - Centro

Nas duas últimas décadas, a população de São Paulo vem diminuindo em relação ao total da RMSP (Censo IBGE). São Paulo cresceu a um índice anual de 1,16% de 1980 a 1991, enquanto a RMSP crescia a 1,88%. No período 1991/2000, a taxa anual de crescimento demográfico de São Paulo foi de 0,88%, enquanto a da RMSP foi de 1,65% (IBGE 2000). Esse movimento migratório do centro para a periferia também pode ser observado no âmbito municipal. Como mostram as Tabelas 1.1 e 1.2, a região central de São Paulo, plenamente servida de infra-estrutura e serviços, teve crescimento negativo nos períodos de 1980 a 1991, e de 1991 a 2000. Simultaneamente, observou-se o adensamento da periferia da cidade em regiões de urbanização pouco consolidada.

São Paulo/
Região Metropolitana e Município



São Paulo/
O Estado e a Região Metropolitana



Fonte: Mexperts AG

Município de São Paulo:

Domicílios Particulares Permanentes Ocupados e População (1980–1991)

Tabela 1.1

Região	Total de Domicílios		Diferença	Taxa de Cresc. (%)	População		Taxa de Cresc. (% a.a.)
	1980	1991	1980 - 91	1980 - 91	1980	1991	1980 - 91
Centro Histórico	85,027	86,173	1,146	1.35	321,885	283,195	-1.16
Centro Expandido	326,378	340,716	14,338	4.39	1,152,445	1,047,827	-0.86
Oeste	73,594	103,483	29,889	40.61	318,421	410,891	2.34
Sul	389,404	526,567	137,163	35.22	1,670,415	2,108,228	2.14
Sudeste	273,248	314,982	41,734	15.27	1,101,350	1,162,402	0.49
Leste 1	264,730	297,097	32,367	12.23	1,098,752	1,131,919	0.27
Leste 2	218,356	359,804	141,448	64.78	1,010,528	1,524,490	3.81
Norte 1	67,424	94,177	26,753	39.68	288,892	370,350	2.28
Norte 2	363,996	416,954	52,958	14.55	1,530,538	1,606,883	0.44
Município de São Paulo	2,062,157	2,539,953	477,796	23.17	8,493,226	9,646,185	1.16

Fonte: IPEA 2001.

População e Taxas de Crescimento Anual nas Subregiões Central/Intermediária e Periférica no Período de 1991/2000

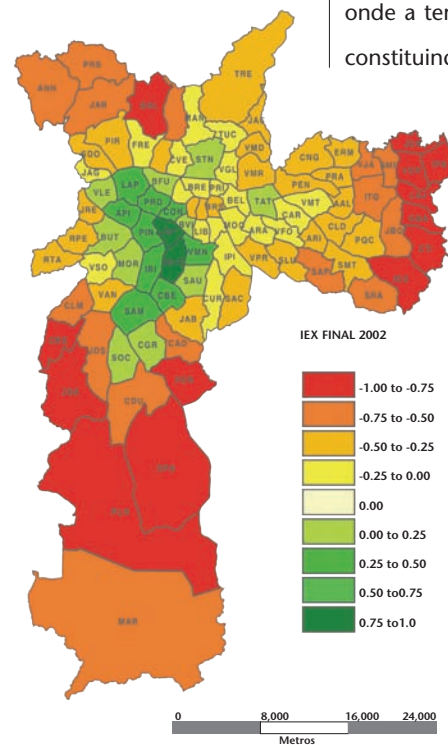
Subregião	População		Taxa de Cresc. (a.a.%)	Domicílios
	1991	2000	1991- 2000	
Central/intermediária	5,649,633	5,299,842	-0.71	1,624,007
Periférica	3,996,562	5,134,408	2.82	1,361,970
Total	9,646,195	10,434,250	0.88	2,985,977

Fonte: PMSP/SEHAB 2003

O processo de crescimento periférico, que se repete nos principais centros urbanos brasileiros, é diretamente relacionado à pouca oferta de habitação “popular” (ou seja, a preços acessíveis pela população de baixa renda) pelo setor formal, fato que é relacionado, por sua vez, à grande valorização imobiliária das áreas urbanas, associada à falta de políticas de subsídio à população de baixa renda. De fato, como mostra estudo do Banco Mundial de 2002, calcula-se que a cada ano mais de 600 mil famílias brasileiras têm como única opção habitacional a entrada no setor informal. A informalidade, por sua vez, aumenta nas áreas onde a terra é financeiramente mais acessível, ou seja, nas periferias das cidades e áreas metropolitanas, constituindo situações de isolamento físico e social, precariedade urbana e degradação ambiental.

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo (Sposati 2002) utiliza dados do IBGE aplicados a indicadores sociais e econômicos, tais como renda e acesso a serviços nos 96 distritos da cidade, indicando que os distritos centrais têm um alto grau de inclusão social (seriam classificados como distritos de Alto Desenvolvimento Humano segundo a classificação do PNUD), enquanto os distritos periféricos apresentam altos graus de exclusão social (e seriam classificados como distritos de Baixo Desenvolvimento Humano). Verifica-se assim que o crescimento da cidade ocorre em índices mais elevados nos distritos com alto grau de exclusão social, ou seja, a população de mais baixa renda cresce mais do que a média do município, e permanece segregada na periferia.

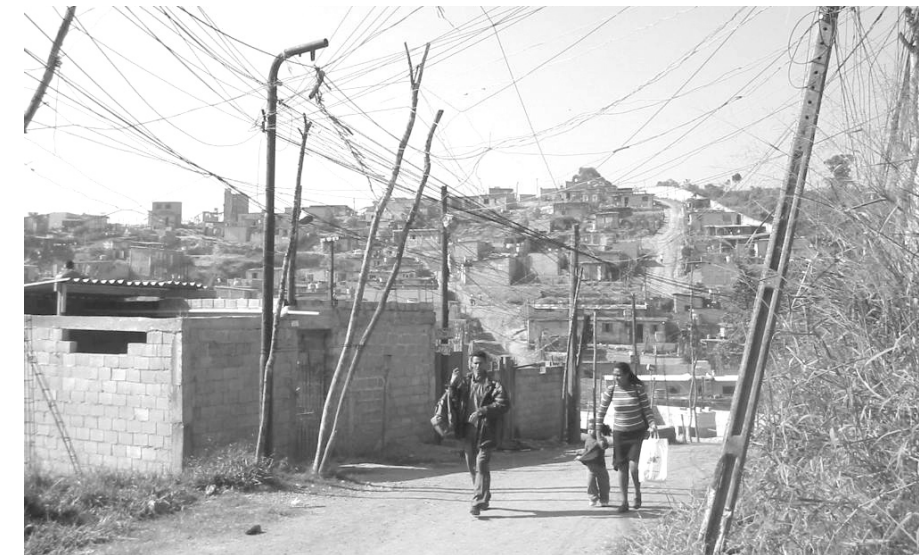
Verificou-se também em São Paulo, na última década, um aumento significativo dos níveis de violência urbana. No entanto, é importante notar que estudo conduzido no escopo do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal provou não haver uma correlação entre pobreza/exclusão social e violência (Kilsztajn et al. 2003). O estudo de Kilsztajn mostrou que, enquanto é verdadeira a tese de que os distritos mais violentos são também os mais pobres, nem todos os distritos pobres são violentos, havendo diferenças significativas no índice de mortes violentas entre distritos com níveis semelhantes de pobreza e exclusão



Mapa da Exclusão/Inclusão Social, 2002
Fonte: SEHAB/SPOSATI

social. O estudo atribui essas diferenças à presença ou ausência do crime organizado, especialmente o tráfico de drogas.

Tanto os dados do Censo IBGE quanto estudos específicos indicam que, atualmente, cerca de 3 milhões de pessoas em São Paulo vivem sob alguma forma de irregularidade, sem acesso à segurança na posse, em vários níveis de degradação urbana e ambiental, sujeitos à violência e ao crime e, muitas vezes, ao despejo forçado. As políticas habitacionais desenvolvidas na última década, infelizmente, não conseguiram contribuir para a reversão desse quadro, como descrito na seção 1.3.



Periféria - Distrito do Jardim Ângela

1.2. Formas de Irregularidade Habitacional e de Propriedade que Afetam os Pobres Urbanos

Há várias formas de irregularidade que afetam os pobres urbanos. Esta seção apresenta as mais comuns:

Favelas, que são núcleos habitacionais precários, localizados em áreas públicas ou privadas. Em ambos os casos, favelas são originárias de processos de ocupação espontâneos ou organizados, à revelia do proprietário, ou seja, sem nenhuma relação legal instituída entre o proprietário da terra e os habitantes da favela (Pólis 2002). Apresentam elevado grau de carências de infra-estrutura urbana, serviços públicos e renda pessoal dos moradores.

Loteamentos informais, desenvolvidos abaixo das normas estabelecidas pela Lei Federal (Lei 6766/79, alterada pela Lei 9785/99). Estão aí incluídas duas categorias:

Loteamento irregular, que ocorre quando um loteamento é implantado sem atender ao projeto previamente aprovado pela municipalidade, e;

Loteamento ilegal ou clandestino, que ocorre quando um loteamento é implantado e desenvolvido sem projeto previamente aprovado pela municipalidade. Neste caso, em geral a terra é invadida e parcelada por grileiros, que também se incumbem de vender os lotes (Pólis 2002);

Habitações coletivas de aluguel ou *cortiços*, geralmente originados da subdivisão de edifícios residenciais ou comerciais, em complexos de pequenos cômodos de aluguel, mal construídos e com pouca manutenção e, muitas vezes, envolvendo situações de alto risco e degradação. A ilegalidade dos cortiços é relacionada ao uso do edifício (e não ao uso do solo), com índice de ocupação superior à permitida por códigos de construção e falta de provisão de unidades, como sanitário, cozinha e lavanderia. Além disso, existe ilegalidade na relação entre o locatário e o inquilino, a qual na maioria das vezes não é documentada (Pólis 2002);

Unidades habitacionais públicas que ainda não foram regularizadas pela COHAB. Esse caso não envolve propriamente uma disputa, já que o interesse do Poder Público é a regularização e comercialização de seus conjuntos habitacionais. No entanto, apesar das regras da COHAB, que proíbem a venda das unidades habitacionais por seus mutuários, existe um índice muito alto de repasse das unidades, por meio de “contratos de gaveta”. Para tratar desse problema, a COHAB fez um levantamento da situação de seus conjuntos e descobriu que, além de um grande número de contratos de gaveta, havia também um significativo número de apartamentos vazios. Por meio do Programa Viver Melhor/Novação, a COHAB renegociou a dívida de 51 mil mutuários, reduzindo o valor da prestação mensal e fazendo parcerias com os cartórios para viabilizar o processo de regularização das escrituras. A COHAB também vem reocupando suas unidades vazias, de acordo com sua lista de espera.

1.3. Políticas Habitacionais Recentes da Cidade de São Paulo e Seus Limites para uma Atuação em Larga Escala

A Constituição Federal de 1988, que delegou aos municípios a responsabilidade pela implementação de programas de urbanização e regularização fundiária, de acordo com as políticas e instrumentos estabelecidos pela União, assim como a falência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (ver Capítulo 2, seção 2.2.1) e sua ineficácia na solução do problema habitacional das famílias de baixa renda, levou os governos municipais a equacionarem estratégias locais para o enfrentamento de um passivo de déficit e precariedade habitacional de grandes proporções. Em São Paulo, como vimos, aproximadamente 3 milhões de pessoas vivem em situação de precariedade. As políticas habitacionais locais, adotadas em São Paulo nesse período, não conseguiram cumprir seus objetivos, tanto no aspecto qualitativo como no quantitativo. No aspecto qualitativo, destaca-se que o problema foi enfrentado de forma setORIZADA, ora tratando apenas

da implantação de infra-estrutura, ora tratando apenas da produção de novas unidades. Assim, tais políticas não promoveram uma requalificação mais ampla dos assentamentos precários e, em última instância, falharam em sua missão de integrar as comunidades urbanas pobres à estrutura da cidade.

Durante a primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT) em São Paulo, no período de 1989 a 1992, a prefeita Luiza Erundina centralizou os projetos de habitação e urbanização de áreas precárias na Superintendência de Habitação Social (HABI), que viu seu quadro pessoal dobrado de 350 para 700 funcionários, passando a representar 58% do quadro técnico da SEHAB e ganhando importância dentro da Secretaria. O foco da Administração era, claramente, a provisão de novas habitações para a população de baixa renda, em projetos desenvolvidos por empreiteiras ou por processos participativos envolvendo as comunidades afetadas, tais como mutirão em autogestão. A última iniciativa, financiada pelo FUNAPS², consistiu na produção de complexos habitacionais de pequeno e médio porte por meio de associações comunitárias.

O papel da municipalidade nesses projetos geralmente consistia na aquisição de terras,



Mutirão - Cidade de Jaraguá

abertura do loteamento e instalação de infra-estrutura, enquanto as associações comunitárias se responsabilizavam pelo financiamento, projetos construtivos, acompanhamento e provisão de mão-de-obra para a construção. As associações comunitárias geralmente contratavam pequenas empresas de arquitetura e engenharia, conhecidas como assessorias, para o fornecimento de assistência técnica e auxílio na organização do processo. A construção de conjuntos habitacionais por meio de mutirão em autogestão foi considerada inovadora, pois promovia a capacitação das comunidades afetadas, além de imprimir transparência ao processo de construção de habitação popular. Além de melhorar a qualidade habitacional da população de baixa renda, o sistema de mutirão em autogestão reforçou a organização da população em torno da questão habitacional.

² FUNAPS é um fundo municipal criado em 1979 para atender famílias que vivem em condições precárias de habitação.

³ (LABHAB FAUUSP 2003).

⁴ Segundo informação da SEHAB sobre o Programa Mananciais.

A administração de Luiza Erundina concentrou suas ações em favelas na realocação da população que vivia em área de risco. Ainda assim, iniciativas municipais buscavam oferecer um amplo leque de alternativas habitacionais para a população urbana de baixa renda. Durante seus quatro anos de mandato, a administração investiu US\$ 150 milhões em urbanização e produção habitacional (Maricato 1997). Os recursos, provenientes do Orçamento Municipal e do FUNAPS, beneficiaram 21.128 famílias³.

Em que pese seu caráter inovador e o fato de ter priorizado as camadas mais pobres da população, a escala do programa habitacional da gestão Erundina foi pequena comparada às necessidades da cidade, e atendeu, principalmente, um segmento da população já organizado nos movimentos populares por habitação. No âmbito da regularização fundiária, a iniciativa da Administração de regularizar 140 favelas localizadas em áreas públicas foi barrada na Câmara Municipal e retomada somente mais de uma década depois (ver Seção 2.3.1).

A gestão Erundina teve também um importante papel no desenvolvimento do Programa Guarapiranga, uma parceria entre governos municipal e estadual. O governo do Estado e o município firmaram um acordo de empréstimo com o Banco Mundial em 1992, mas o programa foi iniciado apenas em 1994 devido a mudanças políticas nos dois âmbitos de governo. O programa, que foi responsável pela urbanização de favelas e loteamentos irregulares localizados na bacia do Guarapiranga, era um subcomponente de um esforço mais amplo de controle da poluição da bacia que é responsável pela distribuição de 20% da água potável da Região Metropolitana de São Paulo. A implementação do programa, apoiado pelo financiamento internacional, resistiu às mudanças administrativas e continuou nas subseqüentes administrações municipais, sob o comando do Partido Progressista do Brasil (PPB), nos períodos de 1993–1996 (Paulo Maluf) e 1997-2000 (Celso Pitta).

O objetivo inicial do projeto era urbanizar 165 favelas, onde habitavam cerca de 12.300 famílias, além de remover linhas de esgoto e melhorar a coleta de lixo dos loteamentos no interior do manancial em um período de cinco anos. Na sua conclusão, em 2000, o programa beneficiaria 11 mil famílias residentes em favelas e 14 mil famílias residentes em loteamentos irregulares, a um custo de US\$ 154,8 milhões⁴. O Programa Guarapiranga atingiu parcialmente seus objetivos, melhorando a qualidade da água para uso da

população. Não se atingiu, no entanto, a recuperação física de todos os assentamentos precários da bacia do Guarapiranga, e uma série de problemas precisam ainda ser resolvidos. Os canais de esgoto nas áreas dos assentamentos informais, por exemplo, não foram completamente removidos e continuam a desaguar na bacia.

Uma segunda fase do programa (Programa Mananciais), que incluirá também a recuperação da bacia do Reservatório Billings, está atualmente em fase de negociação com o governo do Estado de São Paulo, e deverá complementar as ações da primeira fase do programa.



Programa Guarapiranga - Jardim Esmeralda/Iporanga

Em 1993, com a administração do prefeito Paulo Maluf, os programas da administração anterior, tais como o de mutirão em autogestão, foram temporariamente paralisados e depois retomados em escala muito menor. A nova administração concentrou seus investimentos destinados à produção habitacional e reurbanização de favelas no Programa de Verticalização de Favelas – PROVER, ou Projeto Cingapura. O objetivo do PROVER era substituir o tecido precário das favelas por conjuntos habitacionais verticais. O programa, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contou com um investimento total de US\$ 220 milhões⁵ para beneficiar 30 mil famílias. No entanto, em sua conclusão em 2003, só foram beneficiadas 14.595 famílias.

De modo geral, o PROVER não foi considerado uma experiência de sucesso. No âmbito financeiro, o custo unitário (por domicílio) do programa foi muito mais alto do que um programa de urbanização de favelas de escopo similar. Além disso, o nível de inadimplência por parte das famílias moradoras dos apartamentos construídos pelo programa atingia, no ano de 2002, 64,5% do total, já que as famílias que se mudaram de habitações na favela para apartamentos em conjuntos tiveram que lidar com um universo de problemas completamente novo, como por exemplo o pagamento de taxas de condomínio e administração e o cuidado com as áreas de uso comum, que geralmente resultaram em falta de manutenção e geração de conflito. Além disso, devido ao alto custo dos blocos de apartamentos, pelo menos metade das favelas objeto de intervenção foram tratadas apenas parcialmente. Nesses casos, as famílias remanescentes continuam morando precariamente, atrás dos novos blocos de apartamentos⁶. Finalmente, o programa foi criticado por fazer uso apenas de modelos de construção e gerenciamento tradicionais e de alto custo, baseado na contratação de grandes empreiteiras.

A administração do prefeito Celso Pitta basicamente deu continuidade aos programas da administração Maluf, que incluíam, além dos Programas Guarapiranga e Cingapura, o Programa Lote Legal, cujo objetivo era promover a reurbanização e a regularização fundiária de loteamentos irregulares. A continuidade do Programa Guarapiranga foi, sem dúvida, positiva, mas, como já dissemos, a escala dos programas nas administrações do PPB foram pequenas, o custo unitário foi alto e pouco progresso foi feito no âmbito da regularização fundiária.

Uma revisão das políticas habitacionais recentes da cidade de São Paulo revela a falta de uma proposta ampla e consistente o suficiente para resistir às mudanças políticas que naturalmente ocorrem com as mudanças administrativas. O desafio que se colocava para a administração que assumia o governo municipal em 2001, portanto, era desenvolver uma política ampla, integrada e de longo termo. A seguir, descrevemos a estratégia assumida pela PMSP, por meio da SEHAB, para o desenvolvimento de tal política.



Programa de Verticalização de Favelas - Prover Heliópolis

⁵ O valor total do empréstimo era de US\$ 250 milhões, destinados à implementação do PROVER e do Programa Lote Legal Fase 1.

⁶ (LABHAB FAUUSP 2003).

1.4. Compromisso Municipal para o Desenvolvimento Urbano Inclusivo e Sustentável

1.4.1. Um Compromisso Político

Em 2001 a prefeita Marta Suplicy assumiu a administração propondo a transformação de áreas degradadas em bairros, com a recuperação física, regularização fundiária e a inclusão social das comunidades. A Prefeitura também se comprometeu a evitar as práticas de despejo forçado – das áreas públicas e privadas – e a garantir a segurança na posse para as camadas de baixa renda da população. Ao conjunto de ações destinadas à reversão do quadro de precariedade habitacional da cidade, a PMSF deu o nome de Programa Bairro Legal, lançado pela SEHAB em 2001.

1.4.2. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)

O objetivo maior da SEHAB, definido pela Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Secretaria, é contribuir para o projeto municipal de reconstrução da cidade, priorizando suas ações nas classes de mais baixa renda. Seus objetivos específicos são: (i) urbanização, regularização e integração de assentamentos precários à cidade; (ii) repovoamento do Centro e (iii) estímulo à produção habitacional pelo mercado imobiliário.

A fim de implementar sua política, a SEHAB conta com os seguintes programas:

Programa Bairro Legal, que consiste em um programa integrado de qualificação habitacional e urbana, que prevê ações integradas em territórios contínuos e delimitados, ocupados por população predominantemente de baixa renda, compreendendo a urbanização e regularização fundiária de favelas (inclusive em áreas de mananciais) e loteamentos irregulares, qualificação de conjuntos habitacionais e produção de novas moradias. É objetivo do Programa Bairro Legal que as suas ações sejam integradas às políticas e programas sociais das diversas áreas de governo, desencadeadas de forma articulada com as estruturas de governo local regionalizado e com os mecanismos de co-gestão com a sociedade organizada.

Programa Provisão Habitacional, que propõe a ampliação da oferta de novas moradias em condições acessíveis à população de renda inferior a seis salários mínimos, assim como o atendimento das necessidades de reassentamento de famílias geradas pelas intervenções de urbanização de favelas e de loteamentos precários. Fazem também parte desse programa os mutirões, pelos quais associações comunitárias formadas por futuros moradores promovem e administram a produção de moradias financiadas pelo Poder Público, as quais são também responsáveis pela gestão dos recursos.

Programa Morar no Centro, cujo objetivo é consolidar a moradia social e melhorar as condições de vida daqueles que habitam o centro da cidade, assim como atrair moradores de todas as classes para essa região tão bem servida de infra-estrutura, compatibilizando os programas de reabilitação com garantias de não expulsão da população de baixa renda.

Programa Modernização Administrativa, cujo objetivo é modernizar a administração para oferecer mais eficiência e transparência na prestação de serviços.

A SEHAB concentra suas ações relacionadas ao tratamento dos assentamentos precários no Programa Bairro Legal. Por esse motivo, e por suas características de um programa integrado, que busca a multidisciplinaridade e a interinstitucionalidade, o Programa Bairro Legal é o foco deste documento.

É importante, porém, destacar o Programa de Modernização Administrativa, já que este dá apoio ao Programa Bairro Legal, principalmente no que diz respeito a uma maior agilidade nos processos de regularização fundiária.

Os objetivos e principais resultados do programa são apresentados no Boxe 1.

Programa Modernização Administrativa: Objetivos e Resultados

Boxe 1

A SEHAB é responsável pela aprovação da quase totalidade dos empreendimentos imobiliários do município de São Paulo. Nesse sentido, a Secretaria deve imprimir agilidade e transparência não só aos assuntos referentes aos assentamentos de baixa renda mas à produção imobiliária como um todo. Esse objetivo está sendo alcançado por meio do Programa de Modernização Administrativa, com recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 1,2 milhão.

Segundo informações da SEHAB, resultados do Programa de Modernização Administrativa já podem ser percebidos pela redução significativa dos prazos de aprovação de projetos. Por exemplo, em 2000, 75% dos processos submetidos ao Departamento de Aprovação das Edificações (APROV) demoravam mais de 180 dias para ser aprovados. Em 2002 somente 48% tomaram esse prazo, sendo que 23% foram aprovados em prazo inferior a 90 dias. O APROV também aumentou em 23% o número de processos aprovados em 2002 em relação a 2000. Houve ainda um aumento de 15% no número de alvarás concedidos para obras novas e reformas em relação a 2000, e foram aprovadas mais de 49.600 unidades habitacionais em prédios e conjuntos, sendo 31% do total destinados a moradia de interesse social.

O Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (PARSOLO), praticamente dobrou a quantidade de metros lineares de ruas e avenidas aprovados na cidade (de 5.525 metros em 2000 para 10.860 metros em 2002). Houve também um aumento de 46% na aprovação de desdobros de lotes (de 340.000 m² em 2000 para 497.000 m² em 2002).

A Modernização Administrativa também gerou resultados no Departamento de Cadastro Setorial (CASE), que ampliou em 9% o número de processos analisados para licenças de anúncios (37.446 em 2002 contra 34.330 em 2000).

Os dados do CASE estão sendo digitalizados, e as informações urbanísticas referentes aos lotes da cidade estão sendo informatizadas. Segundo a SEHAB, em breve estarão disponíveis na internet dados sobre o zoneamento, Plano Diretor Estratégico, perímetros das ZEIS, da APM e outras zonas especiais, bens tombados, vegetação significativa da cidade, sistema viário, cone de aproximação de aeroportos, entre outros, facilitando o trabalho de regularização fundiária.

Para que a informatização alcance todas as esferas da SEHAB, estão sendo investidos recursos na compra de equipamentos, adequação e ampliação da infra-estrutura elétrica e de informática e reforma do edifício da Secretaria.

Dentre as iniciativas propostas pela SEHAB para facilitar o processo de produção de moradias, destaca-se o Programa Plantas on-line, resultado de importante parceria firmada entre o Poder Público, as principais entidades representativas dos setores de projeto e construção e empresas da área. Com recursos captados pelas entidades parceiras, o Programa tem por objetivo disponibilizar um Sistema Informatizado de Aprovação de Projetos capaz de agilizar prazos de licenciamento de edificações, tornar transparentes todas as fases de aprovação de projetos e permitir à comunidade em geral e à técnica, em especial, a verificação dos prazos de análise e o embasamento de decisões administrativas, além de qualificar o quadro técnico e administrativo da Prefeitura. O Programa permite que o usuário envie a planta de um projeto pelo site do Plantas on-line e acompanhe, pela internet, todas as fases de andamento do processo até chegar à aprovação. Também é possível concretizar a aprovação de plantas por meio da internet. A parceria já gerou resultados como, por exemplo, a disponibilização via internet de toda a legislação pertinente ao processo de aprovação de projetos.

A modernização da SEHAB implica, também, um esforço institucional para dinamizar procedimentos. Por isso, foi criada em abril de 2002 a Comissão de Análise Integrada de Edificações e Parcelamento do Solo (Caieps), que agiliza a aprovação de projetos que dependem do parecer de mais de um setor da Prefeitura. Os projetos que antes tramitavam por várias secretarias hoje são apresentados uma única vez e analisados simultaneamente pelos órgãos municipais envolvidos.

Fonte: SEHAB 2004

1.4.2.1. Instrumentos de Apoio à Política da SEHAB

A política de habitação da SEHAB se apóia em leis municipais, estaduais e federais que dispõem sobre uso e ocupação do solo, normas de edificações e preservação ambiental. Recentemente, importantes avanços foram atingidos nos âmbitos federal e municipal quanto à aprovação de legislação urbana que visa a regularização e integração de assentamentos e comunidades pobres à cidade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os princípios jurídicos para desenvolvimento de uma política urbana nacional, com foco específico no reconhecimento da função social da propriedade. Mas foi apenas por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14/2/2000⁷, que o direito à habitação foi reconhecido como um direito social (Fernandes 2003).

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, o qual regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, foi também uma conquista muito significativa. O Estatuto da Cidade é um marco da política urbana brasileira e representa um grande avanço no sentido da criação de um arcabouço de políticas focalizadas nas classes de mais baixa renda no âmbito nacional. Sua aprovação foi o resultado de mais de uma década de pressão dos movimentos sociais, do setor acadêmico e demais atores envolvidos na produção do espaço urbano. Notadamente, o Estatuto da Cidade introduziu e/ou sistematizou uma série de instrumentos, descritos no Capítulo 2, que possibilitam a regularização fundiária para famílias urbanas de baixa renda, tais como o Usucapião Urbano, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as concessões de uso.

O Estatuto também regulamentou instrumentos que permitem que os municípios exijam o cumprimento da função social da propriedade no desenvolvimento imobiliário de áreas da cidade, impedindo a permanência de imóveis vazios e terrenos não edificados. Tais instrumentos, como o IPTU progressivo, o qual é também um indutor da ocupação de vazios urbanos, a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, são muito importantes para administrações municipais que pretendam reverter processos de crescimento periférico e esvaziamento das áreas centrais, tornando possível o acesso à terra urbanizada pelas camadas urbanas de baixa renda. Ainda que a implementação de alguns dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade tenha se revelado difícil para os municípios devido à complexidade dos procedimentos ou a impedimentos impostos por outras leis, a SEHAB tem conseguido fazer bom uso de vários instrumentos do Estatuto.

A SEHAB teve acesso a outro importante instrumento para a sua política de habitação por meio da Medida Provisória (MP)⁸ que permitiu a regularização da Concessão do Direito Especial de Uso para fins de Moradia de forma individual ou coletiva. Essa medida é muito importante para a regularização fundiária das áreas públicas municipais ocupadas por assentamentos de baixa renda.

No âmbito municipal, uma série de leis têm ajudado na construção de uma base legal para sustentação das políticas urbanas locais. A Lei de Dação em Pagamento permite que o município receba imóveis privados como pagamento por dívidas atrasadas de IPTU⁹. Foi também aprovada lei municipal que possibilita a regularização fundiária de 160 favelas localizadas em áreas públicas¹⁰ e lei municipal que permite a regularização de loteamentos

irregularmente implantados até o mês de abril de 2000¹¹. O Plano Diretor Estratégico do Município (PDE) indica as diretrizes de desenvolvimento urbano para os próximos vinte anos¹². Notadamente, o PDE indica perímetros de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se sobrepõem aos assentamentos precários existentes, assim como a áreas urbanas subaproveitadas ou degradadas que podem ser usadas futuramente para desenvolvimento de projetos de interesse social.

Ainda no âmbito municipal, foram aprovadas leis de incentivo à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) propostas pela SEHAB, como, por exemplo, as que tratam da isenção de impostos. Além disto, a SEHAB reviu a legislação referente à HIS e à Habitação de Mercado Popular (HMP), adequando as normas existentes aos novos parâmetros estabelecidos no PDE, inclusive em relação às ZEIS. Finalmente, a Secretaria está promovendo a revisão do Código de Obras e Edificações para adequar os procedimentos administrativos à informatização dos processos e agilizar o controle sobre as atividades construtivas.

Um grande avanço em termos de descentralização foi alcançado por meio da transformação das administrações regionais do município em subprefeituras. São Paulo tem atualmente 31 subprefeituras, entidades governamentais autônomas, com orçamento próprio e a responsabilidade pela implementação de programas e controle do uso e ocupação do solo no âmbito local¹³. De acordo com o PDE, as subprefeituras são responsáveis pelo desenvolvimento dos Planos Diretores Regionais Estratégicos (PDRs) para suas áreas de jurisdição. Os PDRs detalham o PDE, particularmente em termos de uso do solo e revisão dos perímetros das ZEIS.

Apesar dos avanços proporcionados pela nova legislação na instituição das condições legais para garantir o direito à moradia regularizada, existem ainda leis federais e estaduais que oferecem entraves a esses processos. Essas são legislações e normas que dispõem sobre o uso e ocupação do solo, mas que nem sempre induzem à adoção de políticas voltadas à população de baixa renda. Um exemplo é a Lei Federal nº 6766/79, alterada pela Lei Federal nº 9785/99, que trata do parcelamento do solo e estabeleceu parâmetros técnicos ambiciosos, com normas restritivas sobre tamanho mínimo de lote e a porcentagem de área total a ser destinada para uso público, causando um aumento considerável no custo da abertura de loteamentos regulares e contribuindo para o crescimento descontrolado dos assentamentos informais e a invasão de terras, que assumiu proporções gigantescas a partir da década de 80. Esse fenômeno foi ampliado devido à falta de monitoramento sistemático da implementação da lei¹⁴. Outro exemplo é a Lei do Estado de São Paulo de Proteção dos Mananciais, que restringiu o uso e ocupação do solo das áreas de manancial da cidade, mas também tem sido considerada um indutor da ocupação irregular dessas áreas¹⁵. Finalmente, a Constituição do Estado de São Paulo¹⁶ proíbe a desafetação de áreas de bem de uso comum do povo para fins de interesse social, dificultando sensivelmente a regularização da situação fundiária de famílias de baixa renda que habitam áreas públicas. Já estão em curso processos de revisão dessas leis, que deverão resultar em uma maior consistência com as diretrizes federais fornecidas pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a MP da Concessão do Direito Especial de Uso para fins de Moradia.

⁷ Artigo 6º da Constituição Federal.

⁸ MP nº 2.220/2001.

⁹ Lei Municipal nº 13.259/01.

¹⁰ Lei Municipal nº 13.514/03.

¹¹ Lei Municipal nº 13.428/02.

¹² Lei Municipal nº 13.430/02.

¹³ Para facilitar a transição da estrutura de administração regional para a de subprefeitura, foi criada uma estrutura transitória denominada governo local, composta por representantes de todas as secretarias municipais, os quais ficaram responsáveis pela discussão e deliberação sobre o desenvolvimento municipal no âmbito local. Com a implementação das subprefeituras no final de 2002, a estrutura do governo local foi desarticulada, e suas diretrizes foram assimiladas pelas subprefeituras.

¹⁴ A implementação de leis restritivas de ocupação do solo e de proteção ambiental tem sido impraticável ante a forte demanda habitacional no Brasil, equivalente a 900 mil famílias por ano, dois terços das quais terão como única alternativa a entrada no setor informal.

¹⁵ A dramática queda no preço da terra nas áreas de proteção ambiental, combinada com a falta de capacidade dos governos estadual e municipal de fazer cumprir a lei, revelou-se fortíssimo incentivo para a invasão de terras e estabelecimento de assentamentos precários nas áreas objeto da lei.

¹⁶ Artigo 180.

1.4.2.2. Recursos Financeiros da SEHAB

Para implementação de sua política, a SEHAB pode contar com recursos municipais, estaduais, nacionais e internacionais. Atualmente, devido à política macroeconômica de ajuste das contas públicas e particularmente à Lei de Responsabilidade Fiscal, associada à alta dívida pública do município, São Paulo não pode mais contrair empréstimos externos. Em que pese o fato de que importantes iniciativas de urbanização na cidade, tais como o Programa Guarapiranga, dependeram de financiamento externo no passado, o município não poderá contar com esse tipo de recurso para o desenvolvimento de programas no futuro próximo.

Na falta de crédito internacional, o município conta, para a implementação de seus programas de urbanização e regularização, apenas com seu próprio orçamento, alavancado por escassos fundos estaduais e federais. A recuperação do investimento de tais operações é muito baixo e depende basicamente da cobrança dos serviços prestados pelas concessionárias. O Orçamento Municipal vem alocando, em média, 3% de seu valor anual para a SEHAB – cerca de US\$ 100 milhões. Programas de produção habitacional são financiados com recursos da Caixa Econômica Federal (Caixa) por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pelo governo estadual (recursos do ICMS) por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDUH) e pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH)¹⁷. Ainda no âmbito municipal, a SEHAB pode contar com os recursos originados pela outorga onerosa do direito de construir, conforme regulamentado pelo PDE. Recursos originados de tais operações são captados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e podem depois ser utilizados para financiar projetos de reurbanização de assentamentos precários.

¹⁷ O FMH é um fundo especial, destinado à implementação da política de habitação para a população de baixa renda do município. O FMH é operacionalizado pela COHAB, conforme diretrizes e aprovação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), um conselho tripartite criado em 2002 e que conta com a participação da sociedade civil, do governo e do setor privado.

1.4.2.3. O Plano Municipal de Habitação

A PMSP lançou recentemente o Plano Municipal de Habitação. Baseado em projeções anuais de crescimento do déficit habitacional (que inclui as necessidades relacionadas a novas habitações e a melhoramento habitacional), o plano prevê a necessidade de um investimento total de US\$ 2,96 bilhões até o ano de 2012 para superar as demandas prioritárias de habitação do município.

O investimento afetaria um total de 870.165 domicílios, assim distribuídos:

- 340.923 dos domicílios precários localizados em favelas (projeção para 2012).
- 376.242 famílias vivendo nos loteamentos irregulares e clandestinos e cuja renda é menor do que cinco salários mínimos.
- 30 mil famílias residentes em cortiços localizados nos distritos centrais da cidade, 24 mil unidades habitacionais localizadas em conjuntos habitacionais deteriorados.
- Construção de mais de 99 mil novas unidades habitacionais.

De acordo com o Plano Municipal de Habitação, a SEHAB precisaria dispor, anualmente, de US\$ 330 milhões para superar as necessidades prioritárias de habitação do Município de São Paulo no ano de 2012. Esse valor corresponde a 330% o valor dos recursos da SEHAB desde 2001 (considerados apenas os recursos do Orçamento Municipal, já que os recursos do FMH são operacionalizados pela COHAB). O Plano Municipal de Habitação defende que o enfrentamento da questão habitacional deve contar com recursos dos três níveis de governo, alocados de forma complementar e articulada. Nesse sentido, o Plano aponta os recursos disponíveis por fonte e tipo (recursos para subsídio e para financiamento), concluindo que, apesar de haver recursos suficientes para o fluxo financeiro necessário, eles não atendem às necessidades por tipo. Na prática, há um excesso de recursos provenientes do FGTS, disponíveis para o financiamento à habitação¹⁸, e pouca disponibilidade para subsídio a programas de urbanização e provisão habitacional destinados às famílias de mais baixa renda, especialmente as situadas na faixa de até 3 salários mínimos. Isso significa que recursos para urbanização deverão ser captados por outras fontes.

A tabela 1.3 apresenta um cenário de necessidade de recursos, por tipo, para atendimento das necessidades habitacionais prioritárias até 2012, já considerando o atendimento da demanda mediante uma alocação integrada dos recursos disponíveis. A análise da tabela denota que, mesmo num cenário

Cenário de Distribuição das Necessidades Financeiras da Política Habitacional até 2012 por tipo de Intervenção e Tipo de Recurso

Tabela 1.3

(em US\$ milhões)

Tipo de Intervenção	Domicílios	Total de Recursos	Recursos Necessários por Tipo	
			Para Subsídios	Para Financiamento Habitacional
Provisão de Novas Moradias	90,019	1,093	492	601
Urbanização de Favelas	340,920	1,411	1,119	291
Urbanização de Loteamentos Informais	375,874	401	281	120
Melhorias em Conjuntos Habitacionais	24,000	17	17	-
Melhorias em Cortiços	30,000	41	-	41
Total	860,813	2,963	1,909	1,054

Fonte: PMSP 2003.

de utilização integrada de financiamento e subsídio, os recursos não são suficientes e que a SEHAB deve continuar investindo na construção de uma estratégia financeira mais ampla e diversificada, compatível com seus objetivos de implementação de uma política de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários em larga escala. Esta questão será tratada mais profundamente no capítulo final deste estudo.

¹⁸ Os recursos do FGTS são geralmente destinados para o financiamento convencional de habitações, assim atendendo predominantemente às camadas da classe média e até alta da população.

1.4.2.4. Convênios de Assistência Técnica

A SEHAB firmou recentemente importantes convênios de assistência técnica. O primeiro, com a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo (OAB/SP), para prestação de assistência jurídica gratuita a comunidades e grupos sociais menos favorecidos, visando a defesa da moradia e sua integral regularização fundiária (ver Capítulo 2). O segundo convênio foi firmado com o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA – SP), o Sindicato dos Engenheiros e o Sindicato dos Arquitetos, para a prestação de assistência técnica relacionada à elaboração de projeto, construção e reabilitação de unidades habitacionais, e/ou realização de estudos de viabilidade técnica para fins de regularização fundiária (ver Capítulo 2). Finalmente, o convênio de assistência técnica da Cities Alliance tem apoiado a SEHAB na formatação do Programa Bairro Legal como amplo programa de desenvolvimento urbano focalizado nas classes de mais baixa renda (ver Capítulo 3).

1.4.2.5. Atuais Resultados da Política de Habitação da SEHAB

Durante a Administração Municipal do período de 2001–2004, a SEHAB alcançou os seguintes resultados por meio de seus programas (HABITASAMPA 2004):

- Projetos concluídos e início de obras de urbanização em 35 favelas.
- Recuperação urbana e ambiental pelo Programa Mananciais, beneficiando um total de 10.083 famílias (3.523 moradoras de favelas e 6.560 moradoras de loteamentos precários). As intervenções compreenderam o reassentamento de 818 famílias para conjuntos habitacionais produzidos pelo CDHU.
- Regularização e concessão de títulos, em curso, para 45.000 famílias residentes em 160 áreas de favelas (ver Capítulo 2).
- Medidas de urbanização e regularização de 69 loteamentos em curso, beneficiando 50.000 famílias em 38.500 lotes (ver Capítulo 2).
- Mediação de conflitos sobre a posse de terrenos privados, evitando o despejo forçado de 24.000 famílias (ver Capítulo 2).
- Reforma e regularização nos 84 conjuntos habitacionais da COHAB, melhorando as condições de vida de seus 530.000 moradores (em andamento) (ver Boxe 2).
- Entrega de escrituras definitivas a 51.000 moradores de conjuntos habitacionais da COHAB (ver Boxe 2).
- Provisão de 14.888 unidades habitacionais construídas por meio de mutirão em autogestão (incluindo 7.000 unidades cuja construção foi iniciada em administrações passadas) e início de 34 novos projetos.
- Melhoria das condições de vida de quem já reside na área central da cidade por meio da revitalização de imóveis ociosos, como o edifício Rizkallah Jorge, transformado em prédio residencial para 167 famílias.
- Modernização e informatização dos sistemas de análise e aprovação de projetos de edificação na cidade (ver Boxe 1).

Requalificação de Conjuntos Habitacionais por meio do Programa Viver Melhor

Boxe 2

Aproximadamente 530 mil pessoas residem em conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB na cidade de São Paulo. A maioria desses conjuntos foi construída a partir de uma política de produção habitacional em massa, na periferia da cidade, em áreas mal servidas de infra-estrutura e sistemas de transporte público. Como consequência, os conjuntos atualmente apresentam indicadores socioeconômicos críticos e elevado grau de exclusão social¹⁹.

O Programa Viver Melhor, implementado pela COHAB, busca reverter a atual situação de exclusão socioeconômica dos conjuntos. Notadamente, o Viver Melhor tem trabalhado na recuperação das áreas comerciais dos conjuntos, com a implantação de equipamentos de uso comunitário como os “Telecentros”, que oferecem aulas de informática e acesso à internet gratuitamente.

Por meio do Programa Viver Melhor, a COHAB também desenvolveu um cadastro de todas as áreas no interior do município pertencentes à Companhia. As áreas não adequadas para a produção de conjuntos foram disponibilizadas pela COHAB para as demais secretarias municipais, para construção de equipamentos sociais tais como escolas e centros de saúde.

Finalmente com o Subprograma Novação, o Viver Melhor proporcionou a renegociação dos valores de prestação dos mutuários da COHAB, viabilizando a distribuição de 51000 escrituras até o final da gestão em 31 de dezembro de 2004.

¹⁹ Encarte do Programa Viver Melhor.

1.5. Conclusão

Vimos que o modelo de crescimento periférico do município de São Paulo tem levado à segregação das camadas urbanas de baixa renda nas periferias pouco desenvolvidas da cidade. Esse processo tem ocorrido simultaneamente à migração da população do centro para a periferia da cidade. O resultado, claramente insustentável, é uma cidade subocupada nas áreas mais bem servidas de infra-estrutura, e superocupada nas regiões onde há carência de infra-estrutura e serviços, as quais concentram também os mais altos níveis de violência urbana.

A falta de uma política habitacional de longo prazo, capaz de resistir às periódicas mudanças administrativas, tem prejudicado os esforços empreendidos pelo município de São Paulo no sentido de reverter seu modelo de crescimento urbano desigual, sendo assim responsável por intervenções públicas fragmentadas e de pouco impacto para o conjunto da cidade.

Uma política de longo prazo que seja inclusiva, focalizada nas camadas de mais baixa renda e ampla o suficiente para contemplar o diverso e complexo cenário habitacional de baixa renda do município de São Paulo é fundamental para reverter seu modelo urbano de desenvolvimento periférico e segregação.

A Prefeitura de São Paulo, por meio da SEHAB e de seu amplo Programa Bairro Legal, está comprometida a alcançar o objetivo de desenvolver tal política e a ampliar a escala dos programas de urbanização focalizados nas camadas de baixa renda. Os próximos capítulos detalham as principais conquistas da SEHAB nesse sentido, assim como os desafios que ainda se apresentam.



Medidas contra o Despejo Forçado e a Favor da Segurança na Posse

2.1. Introdução

Entre 1993 e o início de 2001 o Governo Municipal de São Paulo moveu mais de cem ações de reintegração de posse contra famílias residentes em favelas em áreas públicas. Não existia naquele tempo nenhuma possibilidade legal de regularização fundiária de assentamentos informais localizados em áreas públicas. A administração municipal também não tomava parte em disputas pela posse de terras privadas (que ameaçava cerca de 30.000 famílias naquele período). Finalmente, o despejo de centenas de famílias moradoras de favelas para a construção da avenida Águas Espraiadas, atual avenida Dr. Roberto Marinho, no final da década de 90, reavivou o temor de despejo forçado que, freqüentemente, ameaça as populações que vivem em situação fundiária irregular²⁰.

A diminuição das práticas de despejo forçado e a promoção da segurança na posse de centenas de milhares de famílias de baixa renda vivendo sob alguma forma de irregularidade na cidade de São Paulo foi um compromisso importante firmado pela Prefeitura, quando assumiu a nova gestão em 2001.

A nova administração recebera, em sua eleição, o apoio dos movimentos sociais organizados, notadamente dos movimentos por habitação e regularização de favelas. Estes grupos reivindicavam a segurança na posse das famílias de baixa renda, além da retomada dos programas sociais interrompidos ao final da primeira gestão do PT, inclusive o projeto de lei de desafetação de áreas públicas ocupadas por favelas, apresentado à Câmara Municipal em 1990. A nova administração, reconhecendo tal apoio, retomou algumas propostas interrompidas em 1993, simultaneamente ao desenvolvimento de novos projetos.

Durante os últimos quatro anos houve progressos significativos no tema da segurança na posse em São Paulo. Em primeiro lugar, a PMSP solicitou ao Poder Judiciário a suspensão da maioria das ações de reintegração de posse de áreas públicas movidas por administrações anteriores. Estabeleceu-se também um processo para mediação de conflito em áreas privadas habitadas por famílias de baixa renda, por meio do qual a PMSP atua como facilitadora no estabelecimento de acordos que evitam o despejo forçado das famílias. Como já mencionado, foi aprovada em 2002, uma lei que permitiu a regularização dos loteamentos irregulares implantados até abril de 2000 e, no início de 2003, a aprovação da Lei Municipal que forneceu a base legal para a regularização fundiária de 160 favelas localizadas em áreas públicas, medida que, segundo a SEHAB, beneficia 45.000 famílias. Finalmente, o governo municipal vem promovendo uma maior articulação entre as secretarias municipais e o Poder Judiciário, de modo a sistematizar procedimentos que deverão, no futuro, constituir norma para processos municipais de regularização fundiária.

²⁰ As famílias tinham a opção de reassentamento em uma unidade habitacional em conjunto habitacional a ser construído na cidade (por meio do PROVER), ou recebimento de compensação financeira. A maioria da população optou pela compensação financeira, passando a morar em outras favelas da cidade. O processo foi bastante traumático para a população envolvida, como descrito por Mariana Fix em "Parceiros da Exclusão".

²¹ De acordo com dados do Censo IBGE 2000, no ano de 2000 21,6% dos domicílios do município de São Paulo eram alugados, 69,4% eram próprios e 9% eram de outra categoria.

Vale notar que o Estatuto da Cidade e a MP 2220/01 têm sustentado o projeto municipal para desenvolvimento de uma política urbana focalizada nas classes de baixa renda. A Constituição Brasileira exigia que a regulamentação do uso de instrumentos urbanísticos fundamentais para a gestão das cidades, tanto no aspecto de uso e ocupação do solo quanto na questão da regularização fundiária de assentamentos precários, se desse por meio de lei federal. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, veio finalmente cumprir este papel, enquanto a MP 2220/01 tratou especificamente da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia de forma individual ou coletiva, fundamental para a regularização fundiária da maioria das favelas da cidade de São Paulo



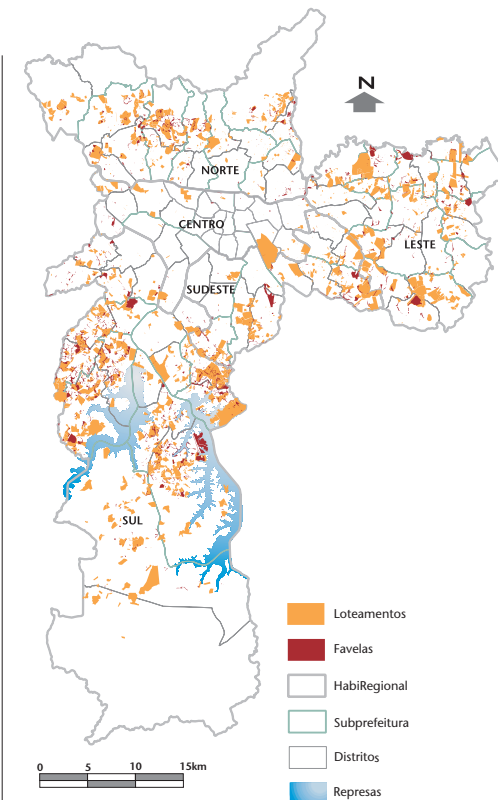
Venda de Lotes

2.2. Situação da Habitação e Propriedade na Cidade de São Paulo

2.2.1. Histórico

A transformação de São Paulo, no início do século XX no principal pólo industrial do país provocou um enorme crescimento demográfico e levou à necessidade de provisão habitacional à classe trabalhadora que então se formava. A intervenção do Estado resultou na drástica redução do mercado de aluguéis, que, na década de 40 representava 67% do total de domicílios²¹. Para atender às necessidades habitacionais da classe trabalhadora sem pressionar as taxas de acumulação de capital, ou seja, sem interferir no valor do salário pago pelo setor industrial, o Estado abriu mão de seu poder de controle sobre a produção do espaço urbano e passou a ignorar a impressionante expansão da autoconstrução da casa própria, pelo trabalhador, em loteamentos periféricos, irregulares, clandestinos e precários. Este modelo se tornou possível pelo investimento público na expansão do sistema viário para a periferia da cidade. A solução da autoconstrução em loteamentos na periferia da cidade revelou-se, no longo prazo, de alto custo para o trabalhador, que tinha acesso a pouca infra-estrutura e gastava longas horas entre a casa e o trabalho (Bonduki 1998). Além disso, a precariedade dos loteamentos afetava o meio ambiente, situação agravada por sua localização em áreas ambientalmente sensíveis (tais como encostas e várzeas). Na década de 70, os loteamentos populares passaram a invadir as áreas dos mananciais hídricos da cidade.

O Poder Público passou a promover a produção de habitação popular a partir de 1964, no início do regime militar, por meio do Sistema Nacional de Habitação (SFH), com recursos provenientes da poupança compulsória sobre os salários (captada por meio do Fundo de Garantia Sobre Serviço – FGTS) e das poupanças voluntárias dos sistemas de caderneta de poupança.



Mapa 3: Concentração de Favelas e Loteamentos na Cidade de São Paulo
Fonte: SEHAB/HABI

²² De 1988 a 1996, foram aprovados 23 projetos de loteamentos na cidade de São Paulo, representando 12.991 lotes e ocupando área de 835 hectares. No mesmo período foram identificados 147.500 lotes clandestinos, que ocupavam uma área de 3.311 hectares (IPEA 2001).

²³ Em 1973, a maioria da população residente de favelas (60,9%) tinha renda entre 1 e 2 salários mínimos, e a população com renda acima de 5 salários mínimos era insignificante. Em 1993, apenas 14,3% da população residente em favelas tinha renda entre 1 e 2 salários mínimos, e a porcentagem dessa população com renda acima de 5 salários mínimos era de 34,6% (IPEA 2001).

O Banco Nacional de Habitação (BNH), braço executivo do SFH e agência responsável pela implementação da política de produção de habitação popular em massa, foi à falência em 1986, deixando um legado de centenas de milhares de unidades habitacionais, que foram apropriadas pela classe média baixa. As classes mais pobres, porém continuaram a viver precariamente em favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. Milhares de unidades habitacionais foram produzidas pela COHAB, em São Paulo, naquele período, por meio do BNH. Os conjuntos habitacionais públicos também eram produzidos na periferia, aonde a terra era mais barata, reforçando o padrão de segregação socioeconômica e degradação urbanística e ambiental.

A queda de investimento público no setor habitacional causada pela crise econômica nacional que se iniciou nos anos 70, combinada com as restrições estabelecidas pelas leis de uso do solo (ver Capítulo 1), intensificaram o crescimento urbano informal da cidade de São Paulo, o que de fato ocorreu, a taxas alarmantes, a partir da década de 80²². Os loteamentos informais não eram reconhecidos pelo Poder Público, que, por sua vez, não assumia a responsabilidade pela provisão de sua infra-estrutura. Finalmente, a classe trabalhadora, empobrecida, passou a ocupar áreas públicas desabitadas, notadamente aquelas no interior dos loteamentos, destinadas à implantação de equipamentos sociais e de lazer²³. Vale notar que foi na década de 70 que a sociedade civil passou a se organizar em movimentos de moradia que buscavam o desenvolvimento social e econômico da população urbana de baixa renda, por meio de medidas como a provisão de habitação popular e infra-estrutura urbana. Essa demanda foi absorvida por partidos políticos criados no final da década de 70 e início da década de 80 (Silva 1994).

De 1970 a 2000, a população habitante de favelas em São Paulo aumentou sensivelmente, passando de 1% a 11% do total (Taschner 2003). Também no ano 2000, aproximadamente 15% da população paulistana habitavam loteamentos informais. Além disso, cerca de 1% da população vivia em habitações coletivas de aluguel, ou cortiços, localizados em áreas mais centrais da cidade. A Tabela 2.1 apresenta a inadequação habitacional da cidade de São Paulo, em números. O Mapa 3 ilustra a concentração de favelas e os loteamentos informais na cidade de São Paulo.

Tabela 2.1

Inadequação do Domicílio por Tipo de Assentamento São Paulo, 2000

Indicadores	Favela	Loteamento Informal (1)	Conjunto Habitacional	Cortiço (2)	Morador de Rua (3)
População	1,160,597	1,597,986	89,760	117,167	8,706
Domicílios	291,983	439,412	24,000	44,550	3,212
Habitante/Domicílio	3.97	3.64	3.74	2.63	2.71
Renda Média (SM)	1.80	3.48	n.a.	n.a.	n.a.
Densidade Média (Habitante/Hectare)	380	132	n.a.		

(1) Considerado o universo total de loteamentos informais, conforme calculado por Centro de Estudos Metropolitanos (CEM)/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) a partir de dados do Censo 2000 do IBGE e base cartográfica digitalizada da PMSP

(2) Censo 2000 IBGE

(3) Censo 2000 de Moradores de Rua elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)

Fonte: PMSP 2003.

2.2.2. O Cenário de Disputa por Habitação e Propriedade e o Despejo Forçado

2.2.2.1. As Disputas pela Habitação e Propriedade

Via de regra, três grupos estão envolvidos nas disputas pela propriedade na cidade de São Paulo: o governo, os proprietários de terras e as famílias que vivem sob alguma forma de irregularidade fundiária. Estas famílias que vivem em terras que não são de sua propriedade são chamadas de “posseiros”. Os posseiros e os proprietários de terra têm posições geralmente conflitantes. O posseiro visa ter o seu direito de moradia reconhecido por meio de um processo de regularização fundiária que lhe garanta a propriedade da terra que ocupa. O proprietário tem, sempre, o objetivo de recuperar pelo menos parte de sua perda de capital, seja por um processo de reintegração na posse, que visa à desocupação da terra objeto de disputa, ou ainda por meio de um processo de desapropriação.

No passado, quando o conceito de urbanização e regularização de favelas não era amplamente difundido e aceito, a postura do governo era geralmente de apoio aos processos de reintegração na posse, tanto para terras privadas quanto públicas. A atual administração municipal só apóia os processos de reintegração na posse – e despejo forçado – de casos que envolvem risco como desabamentos e enchentes, oferecendo, nestes casos, alternativa habitacional à família removida.

Apesar do importante papel de mediação que o Município de São Paulo vem adotando nos últimos anos, o Poder Judiciário é o responsável legal pela mediação de conflitos fundiários. Depois do reconhecimento da função social da terra e da propriedade pela Constituição Federal de 1988 o Poder Judiciário vem se tornando mais sensível à causa dos posseiros²⁴. Ainda assim, a mediação de disputas fundiárias é feita caso a caso, e os resultados variam de acordo com as inclinações dos membros do Poder Judiciário envolvidos com a questão da regularização fundiária de famílias de baixa renda.

Alguns dos instrumentos mais importantes para a regularização fundiária são apresentados na Tabela 2.2. Estes instrumentos são regulamentados, no âmbito federal, pelo Estatuto da Cidade e MP 2220/01.



Áreas de Risco - Favela Parque do Gato

²⁴ De acordo com a SEHAB, os proprietários de terra estão ainda muito mais bem preparados para responder a inquéritos judiciais do que os posseiros, os quais são muitas vezes surpreendidos ao receber uma ordem de despejo.

Principais Instrumentos para Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos de Baixa Renda

Instrumentos	Descrição
Usucapião Especial Urbano	O Usucapião Especial Urbano pode ser concedido àqueles que detêm a posse de terra urbana por um período mínimo de cinco anos, sem oposição formal do proprietário da terra. O Usucapião Especial Urbano pode ser concedido de forma individual e coletiva. Em ambos os casos, o lote (ou quota ideal) não deve exceder 250 m ² , e o beneficiário não pode ter nenhuma outra propriedade em área urbana. O Usucapião na forma coletiva facilita os processos de regularização fundiária de grandes assentamentos informais, para os quais o processo de registro lote a lote é longo e complexo.
Concessão de Uso	A concessão de uso pode ocorrer por duas maneiras: (1) Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), de caráter gratuito ou oneroso, que pode ser aplicada tanto a propriedades públicas quanto privadas, e (2) Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, que pode ser concedida apenas no caso de terras públicas. Os contratos de concessão de uso têm um prazo de outorga de 50 a 100 anos, para que se consolide o uso de habitação com interesse social, e podem se tornar permanentes, desde que mantidas as condições do lote para habitação.
Direito de Superfície	O direito de superfície é transferido pelo proprietário para o posseiro por um número predeterminado de anos. Neste caso, o proprietário mantém a propriedade da terra.
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas delimitadas no Plano Diretor Estratégico do Município para urbanização e regularização de assentamentos precários e desenvolvimento de projetos de habitação popular. Um perímetro classificado como ZEIS pode ter os parâmetros de urbanização reduzidos de forma a se adequarem à situação real (situação fática) dos assentamentos precários. De acordo com o Plano Diretor Estratégico do Município cada ZEIS deve ter um plano urbanístico, desenvolvido com a participação das comunidades afetadas.
Desapropriação	O Município paga o valor de mercado pela transferência da propriedade da terra. Este é o instrumento mais caro, adotado apenas como último recurso.

A Tabela 2.3 apresenta as formas mais comuns de disputa fundiária e os atores envolvidos, de acordo com o tipo de ilegalidade, assim como as soluções mais comuns. Em alguns casos não é possível identificar uma solução padrão, já que, como dito anteriormente, decisões são obtidas caso a caso.

As Formas mais Comuns de Disputa Fundiária, de Acordo com a Situação de Irregularidade

Tipo de Disputa	Soluções mais Comuns
Forma de irregularidade: ela em terra pública	
Disputa entre o Poder Público (geralmente o município, exceto em casos em que a terra pertença ao Estado ou à União) e os posseiros. Recentemente esse tipo de disputa tem acontecido apenas em casos nos quais a terra pública está em situação de risco iminente ²⁵ .	O Poder Público entra com ação de reintegração de posse e em troca, compromete-se a atender às famílias removidas por meio de produção habitacional ou compensação financeira. De acordo com o levantamento das áreas de risco elaborado pelo Município de São Paulo no início de 2003, há cerca de 197 favelas ou 27.500 habitações localizadas em áreas de risco, das quais 2700 estão em alto grau de risco.
Forma de irregularidade: Favela em terra privada	
Disputa entre posseiros e proprietário da terra, na qual o proprietário move uma ação judicial de reintegração de posse contra o posseiro. Aquele que move a ação deve fornecer provas suficientes de propriedade da terra. Muitas vezes o proprietário visa compensação financeira pela perda de sua propriedade e aceita a proposta de desapropriação em lugar do despejo das famílias moradoras. Os posseiros procuram assistência do movimento organizado e do governo municipal, quando este é simpático à sua causa.	Solução a esta situação não pode ser generalizada. No passado, os proprietários de terra geralmente ganhavam a ação. Porém, atualmente os posseiros têm tido mais sucesso no reconhecimento de seu direito de permanecerem em seu local de moradia, devido ao reconhecimento do direito social da propriedade, instituído pela Constituição Federal de 1988. Atualmente, de acordo com a Constituição Federal, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, um posseiro pode requerer, individualmente ou de forma coletiva, o reconhecimento de seu direito à propriedade da terra que ocupa por meio do instrumento de Usucapião Urbano. No entanto, Usucapião só se aplica nos casos em que o proprietário não moveu uma ação de reintegração de posse por um período mínimo de cinco anos. Aproximadamente quatrocentas favelas, com variados graus de ocupação e consolidação, estão localizadas em áreas particulares da cidade de São Paulo.

²⁵ De acordo com a política municipal, assentamentos precários localizados em áreas públicas que não representem risco deverão ser objeto de programas de urbanização e regularização fundiária. As famílias afetadas terão acesso a concessões de uso, enquanto o município manterá a propriedade sobre a terra.

<p>Forma de irregularidade: Loteamento irregular</p>	
<p>Esta disputa envolve o município e o proprietário de uma gleba loteada em desacordo com o código municipal. Frequentemente, proprietários de terra ou loteadores não cumprem a legislação, caso em que o município pode dar início a um processo de regularização com uma notificação para que o proprietário regularize a área (Pólis 2002).</p>	<p>Se o proprietário não responder à notificação, o município pode prosseguir com o processo de regularização urbanística e jurídica do loteamento. Nesse caso, a receita originária dos pagamentos das parcelas referentes à compra dos lotes pelas famílias moradoras é bloqueada e, posteriormente, transferida ao município como compensação por suas despesas. Se essa transação comercial já tiver se completado por ocasião da regularização, o Poder Judiciário determinará que o proprietário ressarcir o município por seus gastos.</p> <p>Após a regularização do loteamento, as famílias residentes podem regularizar seus lotes individuais e registrar seus títulos de propriedade. Segundo a SEHAB, 28.970 famílias residentes em 22.287 lotes irregulares corriam risco de despejo forçado devido a ações de reintegração de posse no início desta administração.</p>
<p>Forma de irregularidade: Loteamento clandestino ou ilegal</p>	
<p>Disputa entre o proprietário da gleba loteada ilegalmente e os posseiros, que, via de regra, não têm conhecimento de que adquiriram a terra de um grileiro. O proprietário entra com uma ação de reintegração de posse contra os posseiros.</p>	<p>O Poder Judiciário exige a comprovação da propriedade por parte daquele que iniciou a ação e provas de que o proprietário não estava envolvido na abertura do loteamento clandestino. Se tais exigências são atendidas é bastante provável que o proprietário da terra ganhe a ação. No entanto, isso não significa que as famílias sofrerão o despejo forçado. Frequentemente é firmado acordo entre o proprietário da terra e os posseiros, para que o primeiro seja recompensado por sua perda de capital. No entanto, quase sempre, esses acordos não são devidamente registrados, resolvendo apenas o conflito imediato, deixando as famílias vulneráveis a ações de reintegração de posse no futuro. Este é o caso, até que haja uma intervenção para regularizar o loteamento.</p>
<p>Forma de irregularidade: Cortiços</p>	
<p>Disputa entre inquilinos e proprietário para a melhoria do edifício e suas instalações.</p>	<p>Em São Paulo, condições mínimas de habitabilidade nos cortiços são definidas por lei, que determina também os instrumentos para programas de melhoria e urbanização dessa categoria habitacional. Depois de um programa municipal de melhoria, a situação fundiária pode ser regularizada por meio de instrumentos como a locação social e a concessão de uso (Pólis 2002).</p>

2.3. As Atuais Práticas da Prefeitura de São Paulo para Evitar o Despejo Forçado e Promover a Regularização Fundiária das Camadas Urbanas de Baixa Renda

As principais medidas contra o despejo forçado e a favor da segurança na posse das famílias vivendo em situação de irregularidade fundiária tomadas pela Prefeitura desde 2001 são apresentadas a seguir.

2.3.1. Suspensão das Ações de Reintegração na Posse e Aprovação da Lei 13.514 que Dispõe sobre a Desafetação de Áreas Públicas Municipais

A questão da regularização fundiária assumiu um papel central logo no início da administração da prefeita Marta Suplicy em janeiro de 2001. Três meses após o início da administração o Procurador Geral do Município suspendeu as ações de reintegração de posse de terras públicas (mais de cem casos). Subseqüentemente, foram retomados apenas os casos que envolviam risco iminente, conforme constatado por vistorias em campo. A intenção do Poder Público era de atender ao objetivo de regularizar e integrar assentamentos precários à cidade por meio da inclusão desses assentamentos em programas de urbanização.

A questão da regularização dos assentamentos existentes em áreas públicas veio à tona logo no início da atual gestão, em razão da decisão dada na Ação de Execução da Reintegração de Posse que ordenava a retirada dos moradores de área pública existente no loteamento Parque Santa Edwiges. A população da área recorreu à SEHAB, que por sua vez levou o caso ao Procurador Geral do Município, visto que o assentamento existente há mais de vinte anos já estava consolidado. Foi editada então uma Portaria determinando que o Departamento Patrimonial requeresse em juízo a suspensão provisória da execução de medidas liminares e sentenças de emissão ou reintegração de municipalidade de São Paulo na posse de áreas públicas ocupadas por favelas ou habitações multifamiliares quando houvesse risco iminente de agravamento da questão social na cidade. Com isso, o despejo dos moradores foi suspenso. Por outro lado, a Portaria estabeleceu que, no caso de novas ações de Despejo ou Reintegração, o Departamento Patrimonial deveria apontar previamente as repercussões sociais que uma possível sentença favorável à municipalidade traria. Se a Portaria gerou efeitos imediatos, acalmando as comunidades que estavam ameaçadas de despejo, a solução fundiária definitiva, capaz de garantir a posse dos moradores, só começou a se efetivar com o Projeto de Lei²⁶ preparado pela SEHAB que veio a se transformar em Lei Municipal²⁷.

O Projeto de Lei baseou-se em documento semelhante apresentado à Câmara Municipal em 1990 pela então prefeita Luiza Erundina. O Projeto de Lei original tratava de 140 áreas. Essa lista foi revisada e uma nova lista de 160 áreas foi preparada. A nova proposta foi aprovada por unanimidade na Câmara Municipal em 16 de janeiro de 2003, conforme a Lei Municipal N 13.514/03, ou “Lei das 160 Áreas”.

²⁶ Projeto de Lei 385/02.

²⁷ Lei Municipal 13.514/03.

Por meio da Lei 13.514/03, a PMSP entregará até o fim de 2004 cerca de 45.000 concessões a moradores em aproximadamente 330 favelas instaladas em 160 áreas públicas do município. De posse dos contratos de concessão, moradores tem sua situação fundiária regularizada e podem até comercializar seus lotes, se assim o desejarem. O Decreto Municipal que regulamenta a lei prevê a outorga da concessão especial também quando o uso do imóvel for misto e a autorização de uso para os imóveis comerciais existentes nestas áreas. Neste último caso, é a municipalidade quem decide, com base no seu poder discricionário, se deve conceder o benefício.

A Constituição Federal proíbe o usucapião de terras públicas, mas prevê a outorga da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, prevista na MP 2.220/01, aos ocupantes de áreas públicas. Esta outorga constitui direito subjetivo do morador, o que significa que o Poder Público tem obrigação de concedê-la. A lei civil, por outro lado, prevê o instituto da Concessão de Direito Real de Uso.

Vale notar que há duas importantes categorias de terra pública no país: (i) as terras de domínio público, para as quais o governo pode conceder a permissão de uso (CDRU, descrito na tabela 2.2), e; (ii) as terras de bem de uso comum do povo, sobre as quais o Poder Público não pode conceder a permissão de uso. Neste último caso, para que a terra seja passível de concessão, ela deve passar por um processo de mudança de uso, conhecido como “desafetação”. Assim, muda-se a categoria da terra pública, de bem de uso comum do povo para bem dominial para fins de uso de interesse social. Os assentamentos objeto da Lei 13.514/03 estão localizados em terras classificadas como bem de uso comum do povo.

Os técnicos da SEHAB decidiram promover a desafetação das 160 áreas objeto da lei para que ambos os institutos de concessão pudessem ser aplicados. Desse modo todos os moradores, mesmo aqueles que não preenchem os requisitos da MP 2.220/01, podem receber um título que lhes garanta a segurança na posse. Vale explicar que a MP não exige a desafetação das áreas públicas para que seja outorgada a Concessão Especial, enquanto essa exigência ocorre em relação à Concessão de Direito Real de Uso.

Na época da aprovação da lei, discutiu-se sua constitucionalidade em face da Constituição do Estado que, em seu artigo 180, inciso VII, proíbe a desafetação de bens classificados como de uso comum do povo. Prevaleceu, no entanto, a tese de que estas áreas tiveram destinação habitacional muito antes da promulgação da Constituição do Estado e que esta, sim, poderia ter sua constitucionalidade questionada face ao disposto na Carta Magna de 1988.

A partir da autorização legislativa, a SEHAB, por meio da Superintendência de Habitação Popular (HABI), começou a intervir urbanisticamente nos locais e, ao mesmo tempo, promover o cadastramento das famílias e a análise individualizada de cada moradia, a fim de verificar se aquele ocupante deveria receber a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia ou a Concessão de Direito Real de Uso.

2.3.1.1. Implementando a Lei 13.514/03

Aprovação da Lei 13.514/03 não significa a imediata provisão de regularização fundiária para as áreas afetadas, mas permite que um processo de regularização fundiária se inicie. No Brasil, tais processos devem incluir em seu escopo a urbanização e eliminação de situações de risco dos assentamentos objeto de intervenção (regularização urbanística ou técnica), assim como a regularização jurídica ou registrária. No caso da regularização técnica, as comunidades afetadas, a Prefeitura, e qualquer outro grupo envolvido enfrentam conflitos sociais, dificuldades técnicas e limitações financeiras. No caso da regularização registrária, o desafio, como exigido pelo Poder Judiciário, é a recuperação de todos os registros que permitirão a compreensão de todas as etapas e todos os atores envolvidos no processo de transformação de uma gleba vazia em um assentamento densamente ocupado.

A intenção do município é obter a regularização plena das 160 áreas, consolidando as moradias e garantindo a segurança da posse por meio da concessão dos títulos que são passíveis de registro nos Cartórios de Registro de Imóveis. Para possibilitar a posterior abertura de matrícula para os lotes individuais e o registro das concessões especiais de uso para fins de moradia e de direito real de uso, a municipalidade ingressou, junto à Primeira Vara de Registros Públicos, com diversos pedidos de abertura de matrículas para as glebas ocupadas. Estas terras têm sua origem em parcelamentos inscritos e registrados em antigos decretos e leis de parcelamento do solo e são indicadas nos memoriais descritivos e planta disponíveis em cartório, como espaços livres.

A Primeira Vara de Registros Públicos é responsável pela aprovação dos cadastros das 160 áreas em processo de regularização. Dos diversos encontros realizados entre os técnicos de HABI e o Juiz Titular da Primeira Vara de Registros Públicos resultou a edição de ordem de serviço, por meio da qual foram designados peritos judiciais para acompanharem os trabalhos da Comissão Técnica, criada no Município, responsável pela padronização dos critérios a serem seguidos para instrução dos pedidos de abertura de matrícula. A intenção dessa medida foi garantir a eficácia e rapidez do trabalho, evitando que entraves burocráticos impeçam o registro dos títulos que estão sendo concedidos à população.

A Primeira Vara de Registros Públicos compreende que a situação fática deve prevalecer sobre aquilo apresentado nos antigos registros e portanto configurar a regularização. Esta interpretação, que coincide com a orientação SEHAB, foi oficializada pela Primeira Vara de Registros Públicos, em fevereiro de 2003, como regra a ser seguida em futuros processos de regularização, de modo a simplificar os procedimentos com vista à retificação de áreas. Análise feita caso a caso pode determinar, inclusive, que a retificação seja feita pela via administrativa.

De modo a estabelecer um fórum permanente de discussão a respeito do complexo processo de regularização fundiária, a Primeira Vara de Registros Públicos e a SEHAB criaram um grupo gestor



Entrega de Títulos de Moradia

dos assuntos referentes à regularização registrária. O objetivo deste grupo é de estabelecer regras e procedimentos que deverão ser seguidos em processos futuros. Semelhantemente, a Prefeitura criou um grupo de trabalho interno que envolve o Gabinete, a Secretaria de Negócios Jurídicos e a SEHAB, para o estabelecimento de uma série de critérios e diretrizes básicas para futuros processos de regularização fundiária na cidade de São Paulo.

A Lei Municipal 13.514/03 não beneficia apenas as famílias dos assentamentos a serem afetados, mas a cidade de São Paulo como um todo, ao permitir o desenvolvimento de um esquema amplo de regularização fundiária de famílias moradoras de terras públicas. Neste sentido, é um passo significativo para a ampliação da escala de tais medidas. A experiência tem dado a oportunidade de uma grande colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo, contribuído para a solução de conflitos técnicos, assim como para o desenvolvimento de normas para futuros processos de regularização fundiária na cidade.

2.3.1.2. Empenho da SEHAB no Diálogo com os Demais Agentes

Envolvidos na Regularização Fundiária

Os resultados que a SEHAB vem atingindo nos processos de regularização fundiária iniciados pelo Poder Público devem-se, em grande parte, a um maior diálogo e colaboração entre os diversos agentes envolvidos nesta questão. Vale notar que essa estratégia vai de encontro àquela que está sendo adotada pelo Governo Federal por meio do Ministério das Cidades, que prevê a capacitação técnica das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), do Poder Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil na adoção de instrumentos e procedimentos jurídicos e legais que se tornaram possíveis com a aprovação do Estatuto da Cidade e MP 2220/01²⁸.

De fato, em que pesem os esforços desenvolvidos pelos técnicos de SEHAB, em alguns casos, o sucesso dos programas de regularização fundiária do município de São Paulo depende do acesso que as partes envolvidas tenham ao Poder Judiciário. Nem sempre, por diferentes razões, o Município consegue, após a regularização técnica, proceder ao registro do parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Algumas vezes, o titular da gleba parcelada não é aquele que executa o parcelamento, outras, aquele que parcelou não possui título hábil para a transferência da propriedade ou, ainda, a gleba é de propriedade de diversos herdeiros, alguns já falecidos, não se conseguindo compor a cadeia sucessória necessária ao registro imobiliário.

Por esse motivo a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Municipal de Justiça, com base na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, que prevê a assistência técnica e jurídica às comunidades e grupos sociais menos favorecidos, decidiram propor à Ordem dos Advogados do Brasil a celebração de um Convênio de Assistência Judiciária.

Pelo acordo, os advogados prestam assistência judiciária às comunidades que habitam favelas, cortiços, loteamentos irregulares, habitações coletivas multifamiliares, empreendimentos habitacionais²⁹ e qualquer outra forma de habitação informal, visando a defesa da moradia e sua integral regularização fundiária. Importante ressaltar que as soluções macro para alcance da regularização dos parcelamentos são indicadas pelo Município, detentor da competência para tal. Para o convênio ficam as situações individuais ou coletivas nas quais a municipalidade não tem legitimidade para atuar em nome dos adquirentes. No primeiro momento, o Convênio com a OAB atenderá cinco loteamentos.

Para melhor atingir os objetivos do convênio, a municipalidade vem desenvolvendo um trabalho de gestão com outros órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária. Assim, foram realizadas várias reuniões com juízes, promotores e peritos das Varas de Registros Públicos, pois é a eles que compete processar as ações de Usucapião que são propostas pelos advogados conveniados. Esses encontros buscam despertar a confiança dessas autoridades nos documentos fornecidos pela Prefeitura, tais como laudos técnicos e levantamentos planialtimétricos. A aceitação desse material, já produzido e utilizado no processo de regularização dos assentamentos, como prova nas ações, irá facilitar a tramitação de processos, imprimir rapidez e diminuir custos. Além disso, a SEHAB vem mantendo estreito contato com os registradores de São Paulo. Finalmente, o convênio assinado com o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA – SP) e com o Sindicato dos Engenheiros e o Sindicato dos Arquitetos para prestação de assistência técnica à população de baixa renda também deverá contribuir para o encaminhamento dos processos de regularização fundiária no Município.

Com relação às perícias judiciais, busca-se junto à Vara de Registros Públicos a fixação de um valor social, equivalente ao custo da perícia, que deve ser pago pelos assistidos. Na hipótese de extrema necessidade, existe a possibilidade do pagamento ser efetuado pelo Município. A SEHAB vem trabalhando com as comunidades no sentido de conscientizar os moradores da necessidade de arcar com alguns custos para que todo o processo seja concluído e alcançada a almejada regularização fundiária.

Esse diálogo dos técnicos do município com os demais agentes envolvidos na regularização fundiária começou a delinear-se de forma mais efetiva após *workshop* promovido pela SEHAB que reuniu juízes, procuradores, promotores e registradores. No encontro, os temas mais polêmicos e aqueles que geram maiores dificuldades práticas para a regularização fundiária foram debatidos. Tratou-se, entre outros, do Usucapião Coletivo, da necessidade de anuência prévia do Estado para o registro, dos assentamentos existentes em áreas públicas já registradas e da documentação mínima exigida para a regularização de parcelamentos de interesse social. A maioria dos temas tratados continua sendo objeto de diálogo entre a municipalidade, juízes e cartorários. Algumas conseqüências destas discussões já puderam ser sentidas na prática, como, por exemplo, a deliberação do Juiz Titular da Primeira Vara de Registros Públicos para simplificação dos procedimentos para a retificação de áreas.

²⁸ O Ministério das Cidades está buscando o apoio da Cities Alliance para implementação de um programa de capacitação técnica em regularização fundiária e prevenção de risco em âmbito nacional.

²⁹ A regularização fundiária é exigida também nos conjuntos habitacionais desenvolvidos pelo Poder Público, os quais muitas vezes são construídos “informalmente” em áreas cuja situação de propriedade não é plenamente conhecida.

2.3.2. Mediação de Conflitos para Evitar Ações de Reintegração de Posse por Parte de Proprietários de Terras Loteadas Irregularmente

Uma disputa fundiária freqüente que sofre a intervenção do Poder Público, embora este não possa se envolver diretamente, é aquela entre o proprietário de uma gleba ocupada por um loteamento ilegal e as famílias residentes – os posseiros (Tabela 2.3, “Forma de irregularidade: Loteamento clandestino ou ilegal”). O Município não é parte interessada e, a rigor, não deve se envolver em casos de disputa pela propriedade de terras privadas. No entanto, devido ao interesse social da propriedade, o município pode agir como facilitador de um processo em que se vise a um acordo entre as partes, de modo a evitar o despejo forçado das famílias de baixa renda. Este tem sido o enfoque adotado pela SEHAB, desde 2001. Vale notar que havia uma demanda por parte das famílias vivendo em situação irregular, apoiada pelo movimento organizado, para que a SEHAB interviesse em disputas por terras privadas. Como já dito, famílias residentes de loteamentos informais muitas vezes não têm conhecimento de que seu assentamento foi implantado à revelia do proprietário da terra e são surpreendidas ao receber uma ação judicial de despejo.

SEHAB criou, assim, um setor de mediação de conflito no interior de seu Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), para assistir as famílias sujeitas ao despejo a apelarem ações de reintegração de posse. Um caso típico de disputa mediada pelo RESOLO acontece quando o proprietário de uma gleba loteada ilegalmente processa as famílias residentes a fim de obter a reintegração na posse, as quais por sua vez procuram auxílio junto ao RESOLO. Embora formalmente o RESOLO não possa interferir na disputa entre particulares, o Departamento pode atuar na mediação da negociação entre as duas partes interessadas, assim como auxiliar no preparo de materiais, tais como registros e mapas, que irão subsidiar a defesa das famílias residentes.

Primeiramente, o RESOLO conduz um levantamento da situação urbanística e jurídica da área em disputa, definindo se o caso deve ser adotado ou não. Em caso positivo, o RESOLO passa a intermediar uma negociação entre as partes interessadas, evitando a reintegração na posse. A área sob conflito é então declarada de interesse social pela Prefeitura, por meio de um Decreto de Interesse Social (DIS), uma vez que um grande número de famílias está sob a ameaça de perda de suas moradias. A partir daí, dois caminhos são percorridos: o primeiro no sentido de viabilizar a aquisição das áreas diretamente pelos moradores, cuidando a Prefeitura de verificar os acordos firmados entre as partes e garantir que a área negociada não se tornará um novo loteamento irregular; o segundo caminho a ser percorrido, quando não houver possibilidade de acordo entre as partes é proceder à desapropriação da área, se for esta a única opção para regularização e se houver recursos para tal, visto que a desapropriação onera sobremaneira os cofres públicos.

Não é incomum que o proprietário vise a compensação financeira pela perda da propriedade, e não à recuperação da terra propriamente dita. Acordos de compensação financeira apresentam, no entanto, alguns

problemas para as famílias residentes. Primeiramente, as famílias, muitas vezes, compraram o lote de alguém que acreditavam ser o proprietário da terra, e, assim, se sentem lesadas por terem de arcar com um novo gasto para com um bem que já consideravam quitado. Em segundo lugar, não há garantia de que o pagamento em negociação irá acabar com a disputa pela propriedade da terra. De fato, acordos semelhantes poderão ser impostos às famílias no futuro se as mesmas não tiverem prova de que já pagaram por seus lotes. Isso pode ocorrer devido à grande rotatividade de famílias nessas áreas e à falta de informação sobre pagamentos feitos devido a acordos anteriores.

O RESOLO trabalha no sentido de garantir um acordo justo, que beneficie ambas as partes. Neste sentido, o papel do RESOLO é de: (i) assistência às famílias na preparação de evidências e materiais para negociação com o proprietário; (ii) intermediação da negociação financeira em termos de valor e condições de pagamento, e; (iii) preparação de uma proposta de acordo, que é então submetida à aprovação do Poder Judiciário. Uma vez firmado o acordo, o RESOLO auxilia as famílias residentes na criação de uma associação comunitária, cujo principal objetivo é administrar o pagamento dos lotes ao proprietário, coletando as parcelas mensais e transferindo-as para o credor, de acordo com os termos do acordo. Geralmente, o RESOLO recomenda que se estabeleça uma nova associação, ainda que já existam associações comunitárias no loteamento, de modo a evitar disputas dentro da comunidade. O RESOLO acompanha o processo de pagamento da dívida e, se necessário, volta à comunidade para lembrá-la de pagar as parcelas mensais.

Para viabilizar a aquisição de áreas sob conflitos pelos moradores, a SEHAB tem mantido estreita interlocução com instituições bancárias, notadamente, com o Banco Brasileiro de Descontos (Bradesco), visando a criação de um programa específico de microcrédito, pelo qual o Banco realizaria empréstimo bancário, operado de maneira simplificada, com juros mensais abaixo daqueles praticados no mercado financeiro, para aquisição direta dos imóveis ocupados pelos moradores.

Se não há possibilidade de efetivação de um acordo (i.e., se a terra loteada faz parte de uma dívida com terceiros), pode-se fazer uso do instrumento da desapropriação. Nesse caso, a Prefeitura declara seu interesse social sobre a gleba, e tem um período de até dois anos para entrar com uma ação de desapropriação. Esta é uma solução definitiva para a disputa, mas de alto custo para o Município e, por isso, como dito anteriormente, adotada apenas como último recurso.



RESOLO - Parada de Taipas - Jaraguá

2.3.2.1. Resultados Atuais do Processo de Mediação de Conflitos

Por meio da mediação de conflito, a SEHAB já atingiu os seguintes resultados:

- Um acordo no Jardim Pernambuco, renomeado como Jardim Nova Vitória, beneficiando 2500 famílias. Pelo acordo, as famílias residentes pagarão sessenta prestações ao proprietário, por meio de uma associação comunitária recentemente criada. O acordo tomou um ano e meio de negociações.
- Duas desapropriações, no Jardim São Carlos e no Parque Guarani, resultantes da negociação com os proprietários, o que evitou o despejo forçado de 450 e 70 famílias, respectivamente.

³⁰ Por tratar-se de área privada, a responsabilidade pela regularização de loteamentos é do proprietário da terra loteada e/ou do loteador (ver Tabela 2.3). Nos casos de loteamentos irregulares ou clandestinos, no entanto, em muitos casos o município arca com os custos de regularização e depois cobra do proprietário, em juízo, o ressarcimento de seu investimento.

- Uma negociação que envolveu a mediação entre o governo do Estado e o proprietário, para evitar o despejo de famílias residentes em Vila Bela (informação quanto ao número de famílias afetadas ainda não foi disponibilizado).

- Declaração de interesse social de uma área no interior do Jardim Aurora, onde habitam aproximadamente 4000 famílias, como forma de se firmar um acordo com o proprietário.

- Acompanhamento de seis outros processos que, se resultarem em acordos, poderão beneficiar outras 6000 famílias distribuídas em vários assentamentos.

- Iniciação de negociação para dois acordos, um em Pedreira, envolvendo 150 famílias, e outro no Jardim Boa Vista (informação quanto ao número de famílias afetadas ainda não foi disponibilizado).

A estratégia de mediação de conflito implementada pela SEHAB por meio do RESOLO beneficia cerca de 13.000 famílias até o final da gestão Marta Suplicy, em 31 de dezembro de 2004. No entanto, é importante notar que essa estratégia não representa uma solução de longo prazo – a não ser nos casos de desapropriação –, mas sim um esforço para eliminar uma situação de ameaça de despejo imediato. Assim, é importante que a SEHAB, por meio do RESOLO, dê continuidade ao trabalho iniciado com os moradores das áreas sob conflito para que as famílias quitem suas dívidas e registrem seus lotes, de modo a assegurar, definitivamente, a propriedade da terra.

2.3.3. Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos

³¹ Para obter os resultados pretendidos em seu programa de regularização de loteamentos, a SEHAB necessitava alterar a legislação municipal sobre o assunto, a Lei 11.775/95, que não permitia a regularização de loteamentos implantados depois de 31.12.94. Esta norma deixava de fora do programa parte dos assentamentos irregulares e clandestinos existentes na cidade. A Lei 13.428/02 veio alterar diversos dispositivos da 11.775, permitindo que loteamentos implantados até 30.04.00 sejam regularizados, estabelecendo como prova de anterioridade a existência comprovada em foto aérea. Além disso, possibilitou a suspensão das ações Cíveis Públicas que requeriam o desfazimento dos loteamentos que, por força da nova redação da lei, se tornaram passíveis de regularização; abriu a possibilidade de Associações de Moradores participarem da regularização em parceria com a Prefeitura e de parcelamento em até cem vezes a dívida do IPTU incidente sobre a gleba regularizada, descontadas as áreas públicas efetivamente implantadas. A nova redação da Lei 11.775 alterou de 35% para 25% o coeficiente de áreas públicas obrigatoriamente destinadas nos loteamentos.

³² Como descrito no Capítulo 1, seção 1.4.2.4..

A SEHAB, por meio do RESOLO, é também responsável pela regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, os quais são objeto do Programa Lote Legal³⁰. O Programa Lote Legal Fase 1 (financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com contrapartida da PMSP), já beneficiou e está regularizando 38.500 lotes (ou 50.000 famílias) em 69 loteamentos.

O Programa Lote Legal busca a regularização fundiária em sentido amplo, isto é, combinando urbanização e registro individualizado de lotes. Paralelamente às obras de infra-estrutura, contenção de risco e intervenções paisagísticas, os técnicos do RESOLO desenvolvem pesquisas junto aos Cartórios de Registros de Imóveis para localização dos títulos de propriedade referentes às glebas onde estão implantados os loteamentos. Após um grande trabalho de coordenação de informações são confeccionadas as plantas de regularização, que serão depositadas nos Cartórios do Registro de Imóveis³¹.

Problemas de todos os tipos surgem ao longo desse processo, como, por exemplo, a falta de títulos com descrições consistentes das áreas e a sobreposição de títulos. Porém, a maior dificuldade tem sido a obtenção da anuência estadual, necessária à averbação. De novembro de 2002 a maio de 2003, vinte solicitações de anuência referentes a loteamentos regularizados por RESOLO foram protocoladas junto ao Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) no

âmbito do Estado. Em apenas um processo o pedido foi deferido. Vale notar que a SEHAB vem buscando sensibilizar o Poder Judiciário (nesse caso, a Primeira Vara de Registros Públicos) com relação às atuais exigências de GRAPROHAB.

Em caso de aprovação, o governo do Estado submete o processo e o registro à Primeira Vara de Registros Públicos, que registra loteamentos. A partir daí, o proprietário da gleba loteada (o qual já deverá ter ressarcido o município pelas despesas com a regularização urbanística) deverá registrar o loteamento no Cartório de Registros de Imóveis. Depois que o loteamento for registrado no cartório, as famílias residentes poderão registrar seus lotes individuais.

A partir da experiência do Lote Legal Fase 1, foi desenvolvida proposta para uma segunda fase do programa Lote Legal Fase 2, ainda sem financiamento, na qual estão incluídos 85 loteamentos, abrigando cerca de 40.000 lotes e totalizando aproximadamente 200.000 moradores. A proposta integra, ainda, o Programa Bem Legal, destinado a loteamentos de pequeno e médio portes com pequenos problemas físico-ambientais, nos quais as intervenções podem ser gradualmente desenvolvidas. Os 96 loteamentos inseridos no Programa contemplam cerca de 42.000 lotes, beneficiando cerca de 210.000 moradores.

No início da atual administração municipal, o RESOLO sofreu algumas modificações internas, de modo a imprimir mais agilidade e transparência ao departamento. Entre as ações estratégicas delineadas no início da atual gestão, está a implantação dos fluxogramas de tramitação de processos, instituindo Grupos Gestores interdisciplinares (no total de cinco) que acompanham todos os passos dos processos administrativos, incluindo o atendimento integrado ao público. A abordagem integrada dos processos de regularização em termos metodológicos, de planejamento e de encaminhamentos propicia maior agilidade da análise e dos procedimentos e, em última instância, da regularização dos loteamentos.

2.4. Conclusão

A Prefeitura de São Paulo vem, sistematicamente, criando alternativas às ações de despejo forçado de famílias de baixa renda. A administração municipal retirou as ações de reintegração de posse de famílias moradoras de áreas públicas, mantendo apenas aquelas relacionadas às áreas de risco iminente (aproximadamente 2700 famílias). Além disso, a SEHAB vem atuando como facilitadora nas disputas pela posse de terra entre partes privadas, já tendo evitado, dessa maneira, o despejo forçado de mais de 7000 famílias, e podendo evitar, com negociações em curso, pelo menos 6000 outros despejos. Por meio da Lei Municipal 13.514/03, a SEHAB regularizou a situação fundiária de 45 mil famílias habitantes de favelas. Finalmente, com seus diversos programas de urbanização, requalificação e produção habitacional³², a SEHAB garantiu a regularização fundiária de mais de 150.000 famílias.

O Estatuto da Cidade e a MP 2220/01 indicam claramente que a regularização fundiária das famílias urbanas de baixa renda está se tornando uma prioridade nacional. Estas novas leis dão a base para os esforços da SEHAB no sentido de estabelecer um arcabouço de medidas que garantam a segurança na posse de famílias de baixa renda que atualmente vivem sob alguma forma de irregularidade. Associados a esses esforços estão as ações inovadoras para regularização e as negociações com outros agentes envolvidos na regularização fundiária. Exemplo disso é o diálogo estabelecido entre a SEHAB, o Sistema Judiciário e os Cartórios. Criam-se, assim, precedentes de importância nacional. Pela primeira vez no Brasil a segurança na posse para as camadas urbanas de baixa renda está sendo promovida em uma escala massiva, ao passo que os atores envolvidos estão sendo capacitados tecnicamente durante o processo.



Uma Nova Abordagem na Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários

Programa Bairro Legal

3.1. Combatendo a Pobreza Urbana de Forma Integrada

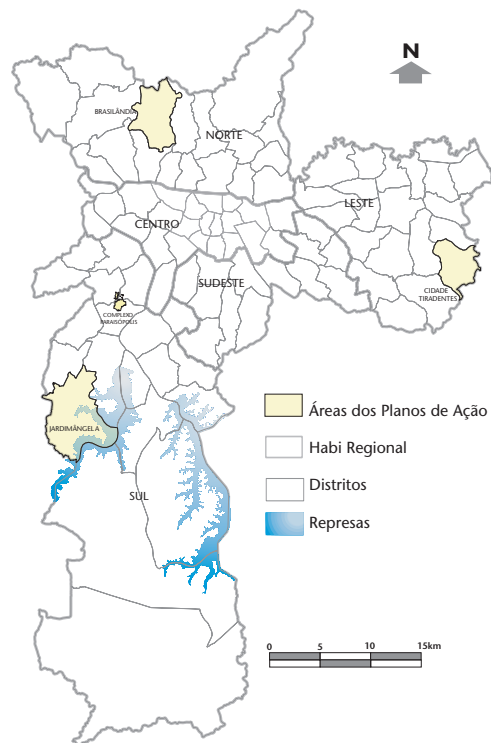
Programas de urbanização e regularização de assentamentos precários necessitam de uma abordagem ampla e progressiva para responder satisfatoriamente ao dinâmico processo de desenvolvimento “espontâneo” que originou os mesmos³³. Esta abordagem é uma das bases do Programa Bairro Legal, uma iniciativa da SEHAB lançada no início dessa nova administração municipal, o qual inclui todas as ações da Secretaria relacionadas à urbanização e regularização de áreas precárias e produção habitacional (ver Capítulo 1, item 1.4.2).

3.2. Construindo um Caminho para Atuação em Larga Escala: O Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal

O Programa Bairro Legal representa uma importante ruptura com o ciclo de fragmentação e falta de integração que caracterizava antigos projetos municipais de habitação e desenvolvimento urbano. A base de sustentação de um novo modelo de desenvolvimento urbano deveria incluir um completo entendimento da diversidade de problemas que afetam as comunidades dos assentamentos urbanos precários, assim como a integração das ações implementadas no âmbito local.

Nesse sentido, uma importante ação do Programa Bairro Legal foi a elaboração de planos locais de desenvolvimento integrado – ou planos de ação habitacionais e urbanos em territórios contínuos e delimitados da cidade, habitados predominantemente por população de baixa renda e que enfrentam elevados graus de exclusão física, social e econômica.

Os planos de ação habitacionais e urbanos fornecem um amplo diagnóstico da situação social, econômica, jurídica, urbanística e ambiental de uma porção do território da cidade, além de diretrizes detalhadas de ações estratégicas a serem implementadas em curto, médio e longo prazos com o objetivo de promover o desenvolvimento global do território em questão. Por meio da assistência técnica e financeira da Cities Alliance, em parceria com o Banco Mundial, a SEHAB desenvolveu recentemente os três primeiros planos de ação habitacionais e urbanos do município, no contexto do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal.



Mapa 4: Áreas dos Planos de Ação do Programa Bairro Legal
Fonte: SEHAB/HABI

Os planos de ação habitacionais e urbanos serão desenvolvidos nos distritos da cidade de São Paulo, diferentemente de projetos de urbanização anteriores que foram voltados para assentamentos informais específicos. Os 96 distritos de São Paulo são, de fato, regiões heterogêneas e de grande dimensão, distribuídas em 1509 km². As áreas escolhidas para desenvolvimento dos primeiros planos de ação, indicadas no Mapa 4, foram os distritos de Jardim Ângela, na Zona Sul da cidade, Brasilândia, na Zona Norte e Cidade Tiradentes, na Zona Leste, além do Complexo Paraisópolis, segunda maior favela da cidade de São Paulo³⁴.

Uma inovação fundamental do Programa Bairro Legal é uma abordagem integrada, que procura fazer uso de uma intervenção de urbanização e regularização como ponto de partida para o entendimento e implementação de uma série de programas sociais. O Programa tem particular preocupação com os níveis alarmantes de violência e criminalidade na cidade de São Paulo. Nesse sentido, a violência urbana foi uma das principais razões para a escolha das áreas dos primeiros planos de ação, principalmente no caso dos três distritos. O Projeto de Formatação concentrou-se em melhor compreender as causas da violência urbana e como essas causas se distribuem no território, assim como propor medidas de prevenção que possam melhorar a situação das áreas de intervenção, em parceria com outras importantes autoridades como a Secretaria Municipal de Segurança Pública. Além disso, houve um esforço para estabelecer elos entre ações de desenvolvimento habitacional e urbano e prevenção de violência e crime.

Uma questão muito importante levantada pelo Projeto de Formatação é que os territórios objeto dos planos de ação dividem um problema comum: a ausência do Estado. Esta ausência se traduz pela falta de serviços públicos, equipamentos sociais e é, de fato, considerada uma das principais causas da situação de exclusão social e econômica de grandes porções do território do município. As comunidades deixadas fora da esfera do Estado são condenadas a viver em situação de permanente exclusão, com crescente degradação e violência urbanas. Nota-se que esse fenômeno não é exclusivo da cidade de São Paulo. A maioria dos assentamentos humanos pobres dos países em desenvolvimento sofrem pela ausência do Estado e podem se beneficiar de uma metodologia que reconheça tal falha do setor público.

3.2.1. Resultados do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal

O Projeto de Formatação resultou em uma série de importantes produtos:

1. Três planos de ação habitacional e urbanos para os distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes (planos de ação distritais).
2. Metodologia para a análise e prevenção da violência por meio de medidas de desenvolvimento urbano e habitacional.
3. Metodologia consolidada dos planos de ação habitacionais e urbanos.
4. Unidade de gestão da informação em SEHAB.

Como era de se esperar, os vários resultados do Projeto de Formatação atenderam a várias necessidades de diferentes setores. Os planos de ação distritais constituíram importante contribuição para seus respectivos territórios. Para o Município como um todo, assim como para especialistas e outros grupos de interesse, a metodologia é o produto mais importante deste trabalho. Finalmente, a unidade de gestão da informação, resultado do componente de capacitação técnica do Projeto de Formatação, é fundamental para SEHAB.

³³ Imparato e Ruster (2003) afirmam: “para que se garanta o uso eficiente de recursos técnicos, ao mesmo tempo que maximizando o interesse da comunidade em participar [de programas de desenvolvimento urbano] é necessário que as fases de diagnóstico, planejamento e implementação sejam desenvolvidas de maneira integrada e baseada no território. Uma visão de longo termo do processo de desenvolvimento do assentamento ou área de intervenção, em vez das exigências específicas de um tipo particular de infra-estrutura, deve ser o eixo e o elo de ligação do planejamento de um projeto de melhoria urbano, particularmente no caso de assentamentos precários” (traduzido pelo autor).

³⁴ Heliópolis, a maior favela de São Paulo, já vem sendo objeto de reurbanização pelo programa PROVER.

3.2.1.1. Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para os Distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes e para o Complexo Paraisópolis

Jardim Ângela



Brasilândia

Os distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes são predominantemente pobres e estão entre aqueles com os índices mais elevados de exclusão social e altos níveis de violência. Cada um dos distritos revela aspectos diferentes da precariedade habitacional e urbana. O Jardim Ângela, que abriga 246.000 habitantes (IBGE 2000) em uma área de 3750 hectares, localiza-se em área de proteção aos mananciais, próximo à represa de Guarapiranga, um dos principais reservatórios hídricos da cidade. A densidade populacional do distrito é de 66 habitantes por hectares. Já o distrito de Brasilândia tem uma área bem menor, de 2100 hectares, mas sua população é de 247.000 habitantes (IBGE 2000) e sua densidade de 117 habitantes por hectare. O distrito situa-se na serra da Cantareira, região de alta declividade no limite Norte da cidade. Ambos os distritos enfrentam restrições do meio físico à ocupação, mas apesar disso foram predominantemente ocupados por assentamentos precários, em grande parte devido a falta de capacidade de o Poder Público controlar o uso e ocupação dessas áreas. Cidade Tiradentes, por outro lado, é uma obra do Poder Público, construída a partir da década de 80 em área de 1500 hectares, sob a ótica da produção massiva de habitação pública.

Esse distrito é o menor dos três, mas é o mais populoso com 191.000 habitantes (IBGE 2000), contando também com a maior densidade populacional de 127 pessoas por hectare. Em todas as situações, a ocupação dos distritos é predominantemente residencial, com poucas oportunidades de emprego e geração de renda. Os distritos sofrem com a falta de serviços públicos, equipamentos sociais e segurança pública. Os três distritos—inclusive Cidade Tiradentes—dividem a ausência do Estado, que se traduz pela falta de serviços sociais, equipamentos públicos e segurança pública.

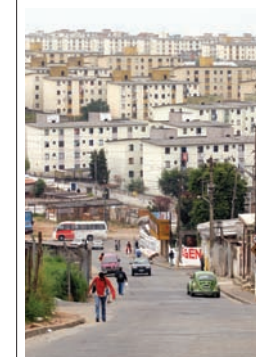
O Complexo Paraisópolis é menor do que os distritos, com uma área aproximada de 150 hectares e população de aproximadamente 45000 habitantes, o que representa uma alta densidade populacional de 300 habitantes por hectare. Paraisópolis se caracteriza como um enclave de pobreza e exclusão no coração de uma das regiões de mercado imobiliário mais valorizado na cidade. Sua localização não é suficiente para prevenir o sofrimento da população do Complexo com os elevados níveis de degradação física e social. Como dito anteriormente, o plano de ação urbano do Complexo Paraisópolis foi desenvolvido em uma fase anterior àquela dos planos de ação distritais, e sua experiência não foi incorporada à consolidação da metodologia devido à menor escala de território. O plano de ação foi desenvolvido com assistência da Diagonal Urbana, uma empresa de consultoria, e foi usado como base para a elaboração de projetos de urbanização da área. As diretrizes do plano foram também incorporadas pelo Plano Diretor Regional da Subprefeitura de Campo Limpo, onde o assentamento está localizado.

Os três planos de ação distritais foram desenvolvidos simultaneamente entre outubro de 2002 e julho de 2003. O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB FAUUSP se responsabilizou pelo desenvolvimento do plano de ação distrital do Jardim Ângela, assim como pela proposição e posterior consolidação da metodologia. Duas assessorias, GTA e Usina, foram responsáveis pela elaboração dos planos de ação distritais de Brasilândia e Cidade Tiradentes, respectivamente³⁵.

Os planos de ação habitacionais e urbanos contribuíram como importantes instrumentos para a melhoria da estrutura urbana de seus respectivos territórios, com a indicação de ações a serem tomadas no âmbito local, para fins de reversão de sua condição de exclusão social, cultural e urbana³⁶. As recém-estabelecidas subprefeituras, que contam com capacidade técnica e financeira muito limitada, fizeram uso dos recursos dos planos de ação para ampliar e aprofundar as discussões visando a elaboração de seus Planos Diretores Regionais Estratégicos (PDRs). Experiências importantes de participação comunitária resultaram dos três planos de ação distritais. Em Cidade Tiradentes um processo participativo estabelecido logo no início do processo, na etapa de pré-diagnóstico, convidou a comunidade a refletir sobre sua vida no distrito. Esta abordagem foi extremamente positiva tanto para a comunidade quanto para a equipe técnica. A comunidade teve grande interesse no processo, que não parecia ser mais uma série de reuniões nas quais alguns se manifestam, muito se ouve e pouco se concretiza. Para a equipe técnica, a discussão “transversal”, ou seja, não setorializada ou focalizada em questões específicas e imediatistas, foi essencial para a definição das questões básicas do distrito, que orientaram todo o processo de desenvolvimento do plano de ação³⁷. Finalmente, os planos de ação distritais imprimiram, com sucesso, uma abordagem direta e acessível, diferente da linguagem hermética tão comum a documentos de planejamento, que dificulta o uso desses documentos como instrumentos de mobilização e ação popular. Em vez de apenas descreverem aspectos físicos e sociais dos distritos, os documentos narram suas principais características e conflitos, assim como suas potencialidades de desenvolvimento. O pré-diagnóstico do Jardim Ângela, por exemplo, poderia perfeitamente ser adotado em aulas de Geografia do ensino médio, tanto por sua relevância quanto por sua linguagem acessível e direta³⁸.



Paraisópolis



Cidade Tiradentes



Brasilândia



Paraisópolis

³⁵ De acordo com a metodologia preliminar, elaborada anteriormente ao desenvolvimento dos planos de ação distritais, cada plano de ação distrital deveria desenvolver um conjunto de documentos, a saber: pré-diagnóstico, diagnóstico, documento de prioridades e diretrizes e planos de ação. Os dois primeiros documentos deveriam apresentar as características mais importantes dos distritos e suas comunidades. Os dois documentos finais deveriam apresentar plano de ação com uma série de medidas a ser tomadas no território e a indicação de um modelo de gestão para sua implementação. O processo de desenvolvimento dos três planos de ação distritais constituiu a base para o desenvolvimento da metodologia consolidada, à qual fazemos referência neste documento como a metodologia.

³⁶ Como faziam parte de um projeto inovador, os resultados dos planos de ação variaram de distrito para distrito, e alguns planos tiveram mais sucesso no estabelecimento de diretrizes claras de desenvolvimento local e outros na indicação das medidas necessárias a serem tomadas no território para criar ou reforçar uma estrutura urbana local e sua integração com a estrutura da cidade. Ainda não existe um consenso quanto abordagem mais apropriada para os planos de ação, já que a metodologia está na fase final de consolidação. Não é objetivo deste estudo comparar resultados dos planos específicos mas sim concentrar a atenção em importantes conquistas e em potencialidades de caráter geral que podem contribuir para a consolidação final da metodologia.

³⁷ (USINA 2003a).

³⁸ (LABHAB FAUUSP 2003b).

3.2.1.2. Metodologia para a Prevenção da Violência por Meio de Intervenções de Desenvolvimento Urbano e Habitacional



Participação da comunidade

O Projeto de Formação do Programa Bairro Legal contribuiu significativamente para a inclusão da questão da violência no debate sobre o desenvolvimento urbano, dando início ao desenvolvimento de uma “metodologia de prevenção da violência” cujo objetivo é analisar e propor medidas para solução deste problema. O Projeto de Formação também desenvolveu importantes produtos para definição de políticas de âmbito local: o geo-referenciamento (mapeamento de dados numéricos) das mortes violentas no ano de 2001, ocorridas em Brasilândia, Jardim Ângela e Cidade Tiradentes, ou envolvendo população desses distritos³⁹; e; um projeto baseado no protagonismo juvenil, implementado junto a um grupo de jovens de Cidade Tiradentes⁴⁰.

Prevenção da violência por meio do protagonismo juvenil:

a população adolescente está particularmente vulnerável à violência urbana, seja como vítima, seja, com menor intensidade, como agressora. Cidade Tiradentes, semelhantemente às outras áreas objeto dos planos de ação, tem uma grande concentração de população jovem que já completou o período escolar mas não se inseriu no mercado de trabalho. Esta constatação motivou o desenvolvimento de um projeto de protagonismo juvenil que envolveu a formação de um grupo de oitenta jovens moradores do distrito (e bolsistas do programa municipal Bolsa-Trabalho) em jovens repórteres, ou “reporteens”, os quais registraram a sociedade e as condições de vida em Cidade Tiradentes.

O trabalho resultou em um impressionante conjunto: uma exposição fotográfica, um jornal e um CD (a ser divulgado nas rádios locais), os quais registram o presente e o futuro de Cidade Tiradentes sob o olhar de seus moradores jovens. O resultado do trabalho levou a SEHAB a coordenar com a Secretaria Municipal do Trabalho para que, ao término das atividades de protagonismo juvenil, o grupo de jovens pudesse eventualmente ser encaminhado para o Programa Oportunidade Solidária, mais diretamente relacionado com a formação de pequenos negócios (inclusive por meio de incubadoras), com um cunho na organização de empreendimentos solidários. Em termos de contribuição específica para a metodologia de prevenção da violência, a atividade indicou uma diretriz para a inclusão dos jovens no mercado, de maneira sustentável e em situação de paridade com jovens de outras classes de renda⁴¹.

Geo-referenciamento das mortes violentas:

o geo-referenciamento das mortes violentas no âmbito do distrito constituiu a primeira etapa no desenvolvimento de uma metodologia de prevenção da violência por meio da análise dos níveis de violência existentes no distrito e a proposição de ações para seu controle. Os resultados desse estudo foram, de certa forma, comprometidos pela falta de dados abrangentes que incluíssem informações tais como violência doméstica, sexual, relacionada ao trânsito de veículos, entre outras. Mesmo assim, o trabalho levou a importantes conclusões, como tal a percepção da violência em territórios específicos

³⁹ Este estudo foi preparado pelo Laboratório de Economia Social da Pontifícia Universidade Católica – LES PUC-SP e coordenado pelo Professor Samuel Kilsztajn.

⁴⁰ O projeto foi desenvolvido e implementado pela ONG Oficina de Idéias.

⁴¹ (LABHAB FAUUSP 2003e).

⁴² Segundo a PMSP, a melhoria na provisão de transporte público já foi alavancada pelo novo Sistema de Transportes – Interligado – que incorporou e regulamentou o transporte de vans e microônibus informais ao sistema e renovou a frota dentro de uma nova estratégia de transporte urbano.

não está relacionada à concreta ocorrência de atos violentos naquele território. Na realidade, outros aspectos influem na percepção da violência no território, como, por exemplo, o grau de familiaridade com a área. A segunda importante conclusão a que o estudo chegou é que as áreas com concentração de vítimas não são as mesmas áreas com concentração de agressores. Além disso, enquanto as vítimas de violência se concentram nas áreas mais precárias do distrito, a ocorrência de crimes violentos, inclusive homicídio, se concentra nas áreas mais populosas e movimentadas do local, tais como as avenidas principais e os pontos de ônibus.

3.2.1.3. Construindo uma Metodologia de Análise e Prevenção da Violência Urbana por Meio de Medidas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional

Com base no geo-referenciamento de dados no âmbito dos distritos e de teorias existentes sobre a influência de condições de desenvolvimento habitacional e urbano na violência, o Projeto de Formação fez recomendações para uma metodologia de análise e prevenção da violência.

A composição social é fator determinante para os níveis de violência encontrados em uma comunidade. Nesse sentido, apenas intervenções físicas não serão suficiente para diminuir os níveis de violência urbana, e tais medidas devem ser associadas a ações de assistência social e de segurança pública. Ainda assim, é importante notar que a redução dos níveis de degradação física e densidade habitacional nos distritos, assim como a provisão de espaços de uso público bem cuidados, pode contribuir para a diminuição dos níveis de violência e criminalidade. Impactos positivos neste fenômeno também devem ser verificados com a melhoria dos acessos no interior dos distritos e entre os distritos e a cidade, inclusive com a provisão de transporte público⁴². Medidas de prevenção e controle da violência urbana devem ser monitoradas e avaliadas por uma série de indicadores preestabelecidos, que permitirão uma medição do impacto dos planos de ação não apenas em crimes relacionados a homicídios, mas também em outras formas de violência fatal e não fatal.

No Brasil, a implementação de políticas de segurança não é responsabilidade exclusiva dos governos municipais. De fato, o principal responsável pela implementação de programas de segurança pública é o governo do Estado. O desenvolvimento de políticas habitacionais e de regularização de assentamentos precários, por outro lado, é de responsabilidade municipal. Assim, por meio dos planos de ação habitacionais e urbanos, as diferentes instâncias governamentais podem trabalhar conjuntamente no sentido da diminuição da criminalidade e violência e aumento da segurança pública. Essa colaboração pode ser atingida com o envolvimento direto da Secretaria Municipal de Segurança Pública no desenvolvimento, implementação e monitoramento dos planos de ação. A Secretaria deveria se responsabilizar pelas articulações e negociações que viabilizassem a implementação de medidas tais como policiamento comunitário preventivo (sob responsabilidade da Guarda Municipal), e os centros integrados de cidadania, um programa desenvolvido pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania. Atenção especial também deveria ser dada às delegacias participativas da polícia civil, às bases de policiamento comunitário e preventivo da polícia militar e ao Centro de Referência e Apoio à Vítima, da mesma Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (Mesquita Neto 2003).

3.2.1.4. Metodologia Consolidada para Desenvolvimento dos

Planos de Ação Habitacionais e Urbanos

A Metodologia Consolidada dos Planos de Ação (neste documento referida como Metodologia) é o resultado da conclusão do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal e contém as diretrizes fundamentais para a reprodução dos planos de ação em outros distritos de São Paulo e em cidades do Brasil, inclusive quanto à questão da metodologia sobre a violência⁴³.

A metodologia estabelece os princípios estruturadores dos planos de ação, como se segue:

- Estabelecer a presença do Estado na periferia urbana e contribuir para a contenção do processo de crescimento periférico.
- Ser desenvolvido pelos atores responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento⁴⁴.
- Ser um plano de governo, que promova a transversalidade das políticas públicas e não apenas um plano da SEHAB.
- Centrar-se na gestão local e na incorporação de todos os agentes envolvidos (nesse sentido, as comunidades locais devem ser envolvidas como agentes da transformação e não como “clientes” passivos).
- Ser dividido em etapas metodológicas, de modo a assegurar a construção progressiva do plano por meio da participação dos atores locais⁴⁵.
- Indicar ações específicas a serem implementadas no território⁴⁶.
- Promover a participação popular em todas as suas etapas.

Quanto ao estabelecimento de uma estrutura que se responsabilize pela gestão do plano de ação, a metodologia também faz importantes recomendações:

- Criação dos “agentes do hábitat”, membros da comunidade trabalhando no âmbito local na orientação de famílias quanto aos procedimentos adequados para o tratamento de questões de desenvolvimento habitacional e urbano. Os agentes do hábitat também constituirão o canal de comunicação entre as comunidades e as agências responsáveis pela implementação dos programas.
- Implementação de escritórios locais da subprefeitura, os “escritórios-antena”, os quais devem se constituir em bases locais para implementação de políticas públicas, assegurando o desenvolvimento de ações de desenvolvimento social, controle do processo de crescimento periférico, e controle da segurança pública.
- Criação de uma estrutura institucional responsável pela gestão do plano de ação, constituída de membros da subprefeitura, governo municipal central (particularmente SEHAB) e representantes das comunidades locais, entre outros.

Finalmente, em termos de planejamento urbano e infra-estrutura, o Projeto de Formatação do Bairro Legal recomenda que o plano de ação estabeleça:

⁴³ (LABHAB FAUUSP 2003e).

⁴⁴ Condições administrativas diversas nos âmbitos do governo municipal central e nas subprefeituras certamente influenciarão a definição de papéis de liderança no desenvolvimento de planos de ação distritais específicos. Se um grande número de planos de ação distritais for desenvolvido simultaneamente em São Paulo – ou em outra cidade – não será possível que a responsabilidade por essa atribuição recaia em apenas uma única agência de desenvolvimento como, no caso de São Paulo, a SEHAB. Por esse motivo e para fins da metodologia, a Cities Alliance recomenda que uma agência seja responsável pela implementação dos planos. No caso de São Paulo, futuros planos de ação distritais podem ser desenvolvidos tanto pela SEHAB quanto pelas subprefeituras, sob coordenação da SEHAB. Em outros municípios, outras secretarias ou departamentos mais envolvidos com implementação de projetos no âmbito local podem, também, se responsabilizar pelo desenvolvimento dos planos de ação.

⁴⁵ A divisão adotada para os três planos de ação distritais (pré-diagnóstico, diagnóstico, diretrizes e prioridades e propostas de ação) teve bastante êxito e deveria ser mantida. Os documentos intermediários, como o pré-diagnóstico e o documento de diretrizes e prioridades, contribuem para que os documentos centrais sejam objetivos e diretos. Os documentos intermediários também colaboram para a construção coletiva dos documentos principais.

⁴⁶ Recomendações para ações específicas no território deveriam ter prazos e custos especificados. Essa informação é crucial para a definição de prioridades. Diretrizes orçamentárias também são importantes para o desenvolvimento de estratégias de captação de recursos.

• Programas de desenvolvimento e controle urbano destinados à melhoria do hábitat em âmbitos que não se restringem a habitação, transporte urbano e acessibilidade. O escopo desses programas envolveria a criação de centros públicos e centros de bairro com comércio local, entre outros, envolvendo as subprefeituras e a comunidade como responsáveis pelo controle do uso e ocupação do solo.

• Programas habitacionais: na maioria dos casos, intervenções locais no âmbito da habitação continuarão sob responsabilidade da SEHAB. No entanto, os planos de ação devem desenvolver uma estratégia para priorização das necessidades distritais de urbanização e produção habitacional baseada nos seguintes princípios: (i) reversão do processo de periferização; (ii) melhoria das condições de vida urbana; (iii) melhoria das condições de habitabilidade. Nesse sentido, enquanto os programas de habitação da SEHAB “casariam” as intervenções locais necessárias com os objetivos específicos de seus programas, o plano de ação indicaria quais as intervenções que deveriam ser implantadas de forma prioritária⁴⁷.

• Programas de saneamento e meio ambiente, cujo objetivo é incluir as questões de implementação e melhoria de infra-estrutura, assim como recuperação e preservação ambiental como temas transversais, componentes de todas as intervenções de desenvolvimento.

• Transporte e acessibilidade: a segregação social e econômica não é totalmente explicada pela segregação espacial, como exemplificado pelo Complexo Paraisópolis, cuja localização relativamente central, em local muito bem servido de infra-estrutura e serviços, não é condição suficiente para que se supere sua condição de isolamento. Ainda assim, a falta de acessibilidade sem dúvida contribui para a ocorrência dos níveis de pobreza encontrados nos distritos periféricos. As populações residentes têm poucas oportunidades de emprego local e dependem de um sistema de transporte deficiente, para acessarem o mercado de trabalho. O mesmo ocorre com relação ao acesso a serviços sociais e equipamentos públicos. O plano de ação habitacional e urbano deve, nesse sentido, indicar medidas específicas para a melhoria do sistema de transporte e da acessibilidade dos distritos, tanto em termos de construção e melhoria do sistema viário (com atenção especial a pedestres, ciclistas e motociclistas), como na continuidade da melhoria do sistema de transporte público.

3.2.1.5. Criação de uma Unidade de Gestão da Informação na SEHAB

Com o objetivo de consolidar as informações produzidas pelos planos de ação o Projeto de Formatação do Bairro Legal criou uma unidade de gestão da informação (unidade) na SEHAB. Por meio de informações fornecidas pelos planos de ação, assim como pelos demais departamentos da SEHAB, a unidade desenvolveu uma base de dados geo-referenciada da cidade. Essa base de dados contém atualmente informações sobre favelas e loteamentos irregulares e clandestinos da cidade, localização de equipamentos públicos no interior ou próximos aos assentamentos, assim como informações relacionadas ao uso e à ocupação do solo e de zoneamento.

⁴⁷ Neste caso vale a pena descrever o exemplo da influência do plano de ação distrital de Cidade Tiradentes na alteração do curso das proposições de intervenção habitacional no distrito pelo Poder Público municipal. O diagnóstico do plano de ação de Cidade Tiradentes identificou que tanto o Município de São Paulo, por meio da COHAB, quanto o Estado, pela CDHU, continuavam reproduzindo o modelo de construção habitacional em larga escala, sem provisão de equipamentos públicos e/ou oportunidades de empregos, apesar das evidências de que esse modelo tenha causado muitos dos problemas do distrito. Como resultado do plano de ação distrital, SEHAB, COHAB e a Subprefeitura de Cidade Tiradentes já deram início a uma discussão sobre a necessidade de alteração de suas ações naquela região, no sentido da implementação de projetos de melhoramento do distrito, e, não, da produção de mais unidades habitacionais.

A criação da unidade integra o conjunto de esforços para sistematização e disseminação da informação dentro da SEHAB. Os recursos ainda são bastante limitados e a informação é concentrada na Prefeitura. Além disso, existe a necessidade de desenvolvimento tecnológico e de pessoal das subprefeituras, para que os instrumentos que estão sendo criados no âmbito do governo municipal central possam ser institucionalizados, ampliando-se a sua utilização para as subprefeituras.

3.3. Conclusão

O Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal foi extremamente inovador e representou um passo importante para o estabelecimento de uma série de medidas integradas e sustentáveis para urbanização, regularização e produção de habitação de interesse social no município de São Paulo. A metodologia consolidada dos planos de ação habitacionais e urbanos apresenta um arcabouço de alternativas para elaboração de planos de ação e deveria ser adotada como referência no Brasil e internacionalmente. Os planos de ação desenvolvidos por meio do Projeto de Formatação forneceram importantes diretrizes para o desenvolvimento progressivo de seus territórios.

É fundamental que haja uma continuidade do processo iniciado durante o Projeto de Formatação, tanto no âmbito dos distritos que já foram objeto dos planos de ação, quanto nas respectivas subprefeituras e, finalmente, na SEHAB. Assim, esse poderoso instrumento de planejamento local poderá ser apropriado pelos diversos agentes a ele envolvidos, do Poder Público, setor privado e da sociedade civil. Assim poderia ser consolidada a institucionalização dos planos de ação como política da SEHAB e até como política de governo da PMSP.

Os atuais desafios da SEHAB relacionados ao Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal ultrapassam o escopo original do projeto. É necessário que se elabore uma estratégia de implementação dos planos de ação distritais para curto, médio e longo prazos. Além disso, é também necessário que se alcance a institucionalização do Projeto de Formatação. O desafio da institucionalização dos planos de ação exige aprimoramentos no interior da SEHAB, como por exemplo a consolidação de sua unidade de gestão da informação ou a consolidação de uma estratégia ampla de financiamento para seus programas e projetos de habitação e desenvolvimento urbanos.

Os desafios a serem enfrentados pela SEHAB para consolidação de sua ampla política de urbanização e regularização de assentamentos precários são tratados no quarto e último capítulo deste documento.

Desafios para ampliar a escala da Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários em São Paulo



4.1. Introdução

Este documento analisa o Programa Bairro Legal e as ações implementadas pela SEHAB no contexto do Programa: as medidas contra o despejo forçado e a favor da segurança na posse e a elaboração do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal. Em ambos os casos, a SEHAB avançou no sentido do desenvolvimento de uma política ampla e integrada de urbanização e regularização de assentamentos precários.

No entanto, existem ainda obstáculos a superar tanto no âmbito da regularização fundiária quanto com relação ao Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal. Esses desafios devem ser analisados à luz da consolidação da política da SEHAB.

4.2. Concluindo os Processos de Regularização Fundiária de Áreas Públicas e Privadas

Uma ampla base legal, tanto no nível federal quanto no municipal, sustentam a implementação da política de regularização fundiária da SEHAB. Ainda assim, há uma dificuldade na conclusão dos processos de regularização, ou seja, na emissão de títulos de concessão ou propriedade para as milhares de famílias que hoje vivem em situação de irregularidade. A conclusão dos processos de regularização fundiária não depende apenas da participação da SEHAB ou da PMSP. Fazem parte também do processo o governo do Estado, que deve aprovar os projetos de regularização de loteamentos; os proprietários de terras submetidas a processos de regularização, assim como os cartórios, responsáveis pela emissão dos registros de propriedade. Esse grande número de atores e de procedimentos relacionados à regularização fundiária exige que a SEHAB permaneça engajada no diálogo e colaboração com os demais agentes envolvidos. Essa experiência não beneficiará apenas as famílias diretamente afetadas pelos processos de regularização, mas constituirá, também, uma importante referência para futuros processos de melhoria habitacional e urbana em áreas precárias em âmbito nacional.

4.3. Institucionalizando os Planos de Ação Habitacionais e Urbanos

A Metodologia desenvolvida por meio do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal constitui importante contribuição para o planejamento participativo no Brasil e no âmbito internacional. No entanto, alguns obstáculos ainda precisam ser superados para que os planos de ação tenham um impacto significativo. Entre as questões a serem tratadas, apresentam-se:

- Consolidação dos Planos de Ação como um instrumento institucionalizado adotado por outros setores e instâncias de governo: isto está condicionado ao estabelecimento de uma unidade de coordenação e mediação no interior da SEHAB (ou das subprefeituras) para promover o diálogo entre todos os atores envolvidos com ações específicas de desenvolvimento estabelecidas pelo plano. No curto prazo, os planos de ação precisam de um coordenador que organize as ações entre as várias organizações envolvidas em pôr o plano de ação em prática.

- Implementação gradual mas efetiva: as medidas elencadas nos planos de ação se dividem em ações de curto, médio e longo prazos. A implementação dos planos de ação consiste, portanto, em um processo gradual, cuja continuidade deve ser garantida. Nos distritos em que os planos de ação foram preparados será importante construir e fortalecer relações em todos os níveis, seja na relação governo municipal e subprefeitura, seja na comunidade local e entre os moradores que participaram da elaboração do plano. Nesse sentido, é desejável que esses atores também participem do desenvolvimento de uma estratégia de implementação das ações de curto prazo elencadas no plano de ação.

- Multiplicação em outros distritos da cidade: a multiplicação dos planos de ação em outros distritos de exclusão social e econômica pode ser mais facilmente atingida se essa tarefa não ficar sob responsabilidade apenas da SEHAB. Futuramente, os planos de ação distritais poderiam ser desenvolvidos no âmbito das subprefeituras sob coordenação da SEHAB⁴⁸. Isto exigiria certamente um elevado grau de capacitação no âmbito das subprefeituras – instâncias governamentais recentemente estabelecidas e servidas de pouco recurso. Um movimento nesse sentido reforçaria o projeto municipal de descentralização administrativa por meio do aumento da capacidade técnica e de desenvolvimento de políticas públicas no âmbito local⁴⁹. O papel da SEHAB nesse caso seria o de facilitar o processo de planejamento participativo, capacitando tecnicamente os atores envolvidos⁵⁰. Na realidade, a multiplicação dos planos de ação para outros distritos da cidade exigiria tanto a capacitação das subprefeituras quanto da SEHAB que precisaria desenvolver seu papel de coordenação.

As ações que garantiriam a continuidade dos planos de ação habitacionais e urbanos poderiam ser colocadas em prática por meio de uma segunda fase do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal, a qual está atualmente em negociação entre a PMSP e a Cities Alliance.

⁴⁸ A Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) descentralizou o desenvolvimento dos PDRs para o âmbito das subprefeituras. A SEMPLA permaneceu responsável pelo papel de coordenação e consolidação do conteúdo dos planos. O mesmo poderia ser feito pela SEHAB no caso dos planos de ação distritais.

⁴⁹ São Paulo tem promovido a participação pública na alocação de parte do Orçamento Municipal por meio do processo de Orçamento Participativo (OP). As propostas de investimento de recursos por meio do OP têm sido, em alguns casos, bastante fragmentadas, reforçando um padrão do qual a municipalidade tem procurado se afastar. O OP poderia ser o instrumento adotado para a definição das prioridades de intervenção apresentadas nos planos de ação. Nesse sentido, o plano de ação teria um canal permanente e institucionalizado de participação popular na definição de prioridades para o distrito, enquanto o Orçamento Participativo poderia ser conectado de maneira consistente a uma abordagem ampla de desenvolvimento local.

⁵⁰ No futuro próximo, a SEHAB continuará a ser a principal responsável pela implementação de projetos, particularmente daqueles financiados por fontes de recurso externo, os quais têm unidades centrais de planejamento localizadas no interior da Secretaria.

4.4. Ampliando a Capacidade Técnica e Financeira da SEHAB para a Consolidação da Política de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários

Ao examinar as ações de regularização fundiária em São Paulo e o Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal, é importante abordar duas questões estruturais: a ampliação da capacidade técnica e financeira da SEHAB.

4.4.1. Ampliando a Capacidade Técnica e o Papel de Coordenação da SEHAB

O conjunto das ações da SEHAB seria muito beneficiado pela ampliação da capacidade técnica da SEHAB. Progresso nessa área permitiria que a SEHAB ampliasse seu papel de coordenadora de processos de urbanização e desenvolvimento da cidade, adotando uma abordagem transversal no tratamento das questões relacionadas à falta de qualidade urbana e habitacional, assim como no uso dos instrumentos disponíveis para atacar esses problemas. Este é um desafio para a SEHAB e demais agências comprometidas com a promoção de desenvolvimento integrado.

4.4.1.1. Adotando uma Abordagem Transversal

No início de 2003 a SEHAB criou um novo desenho gerencial por meio do estabelecimento de três Coordenadorias responsáveis pela intermediação do diálogo entre o Secretário e os diretores de departamentos e programas da Secretaria. As Coordenadorias são assim estruturadas: Habitação, Desenvolvimento Urbano e Administração e Finanças. Atualmente as Coordenadorias estão buscando uma maior integração entre os diversos departamentos da SEHAB e já estabeleceram uma estrutura central e permanente de diálogo no interior da Secretaria. Esta estrutura deve ser fortalecida, passando a contar com instrumentos de apoio.

É notável, por exemplo, a necessidade da consolidação de um sistema de informação e monitoramento das características e resultados de todos os programas da SEHAB. Atualmente, cada um dos departamentos da SEHAB tem seu próprio sistema de informação, poucos deles com possibilidade de serem acessados por toda a Secretaria. Por outro lado, é evidente que um sistema unificado de informação e monitoramento proporcionaria à Secretaria um quadro muito mais amplo do município, assim como da eficácia de seus programas na cidade.

A base geo-referenciada de dados cartográficos da cidade desenvolvida por meio do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal dá uma perspectiva ampla, e não setorializada da cidade. Se a SEHAB tiver sucesso em oferecer um completo diagnóstico da cidade, na escala dos quarteirões, por meio de estudos de âmbito municipal e de instrumentos regionalizados como os planos de ação, seria possível também desenvolver um mapa de soluções possíveis.

Ampliando a capacidade central dos subsetores habitacionais e fortalecendo os instrumentos que fornecem informação sobre a questão habitacional e urbana da cidade de São Paulo, a Administração Municipal buscou beneficiar todos os agentes envolvidos na implementação de programas de desenvolvimento integrado (SEHAB, subprefeituras e outros atores).

4.4.2. Desenvolvendo uma Ampla Estratégia Financeira

A consolidação de uma ampla estratégia financeira é um fator crucial para que a SEHAB supere o desafio de implementação em larga escala de programas de desenvolvimento urbano e habitacional. Como apresentado pelo Plano Municipal de Habitação, há um conflito entre o tipo de recurso necessário e o disponível para investimento em projetos de habitação e desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo, ou seja, faltam recursos para subsídio à população de baixa renda e sobram recursos (do FGTS) para financiamento habitacional (ver Capítulo 1). Na realidade, porém, o elemento de maior impedimento para a alocação de grande volume de recursos nos setores de urbanização de assentamentos precários e produção de habitação de interesse social é representado pelas restrições impostas aos municípios devido à Lei de Responsabilidade Fiscal. Desde o começo desta administração a SEHAB tem contado, para a implementação de sua política de habitação, com uma média anual de recursos de US\$ 100 milhões, valor este que inclui as despesas de custeio do departamento. O atual orçamento anual da SEHAB representa apenas uma parte do que a Secretaria necessitaria anualmente para atender às necessidades prioritárias de habitação da cidade até o ano de 2012, conforme exposto no Plano Municipal de Habitação⁵¹.

Com o intuito de diminuir a diferença entre o orçamento disponível e o necessário, a SEHAB vem buscando aumentar sua fatia do Orçamento Municipal. Na realidade, a SEHAB vem adotando o princípio defendido no Plano Municipal de Habitação e trabalhando no sentido de obter um aumento dos recursos originários de outras fontes de recursos, incluindo os níveis estadual e federal⁵². Ao mesmo tempo, a SEHAB está trabalhando para ampliar o volume de capital privado disponível para projetos de melhoria urbana e habitação popular, seja por meio da captação de recursos obtidos através da outorga onerosa do direito de construir, seja por incentivo direto a projetos de desenvolvimento do setor privado.

A média anual de recursos atualmente disponíveis à SEHAB equivalem a 3% do total do Orçamento Municipal, porcentagem menor do que a média da administração anterior (1997–2000) e também abaixo da média da primeira administração do PT (1989–1992). De fato, de acordo com levantamento da Coordenadoria de Administração e Finanças da SEHAB, a porcentagem média do Orçamento Municipal destinada à SEHAB durante a primeira administração do PT era de 3,25%. Esta média caiu para 2,75% no período 1993–1996, subindo para 3,75% no período subsequente⁵³.

Na Primeira Conferência Municipal da Habitação, realizada pela SEHAB em 2001 como forma de ampliar o diálogo entre a municipalidade e a sociedade civil sobre questões de melhoria urbana e habitação, havia uma demanda popular para que a porcentagem do Orçamento Municipal destinado à SEHAB fosse de 5%. Isso representaria um aumento de 65% sobre o valor atual e resultaria em recursos anuais da ordem de US\$ 165 milhões.

A SEHAB, no entanto, tem privilegiando estratégias políticas diversas com relação a sua participação no Orçamento Municipal. Com o objetivo de alavancar recursos que não sejam originários do setor público, a SEHAB formou uma importante parceria com o Bradesco, o maior banco privado do Brasil e um dos principais financiadores da população de baixa renda, por meio de sua subsidiária Finasa. De acordo com a parceria, a Finasa criou o Crédito Direto ao Consumidor – Material de Construção, uma linha de crédito ao consumidor que cobre 100% dos materiais de construção adquiridos nas lojas afiliadas à Associação Nacional de Comércio de Material de Construção (Anamaco). Equipes de venda nessas lojas receberão treinamento especial para auxiliar os moradores de áreas de intervenção da SEHAB e para aprovar até R\$ 5.000,00 (US\$1,700.00) em linhas de crédito *on-line* para indivíduos sem comprovação de renda. O projeto-piloto da SEHAB busca melhorar a qualidade habitacional nos assentamentos precários ao facilitar a aquisição de materiais de construção e dar assistência técnica para melhorias habitacionais do tipo auto-ajuda. O primeiro projeto desse tipo é em Nicarágua Vila da Paz, na Zona Sul de São Paulo, que conta com cerca de 250 domicílios.

Outro importante parceiro da SEHAB na ampliação de recursos financeiros é o Banco do Povo, braço do Banco do Brasil direcionado à camada de baixa renda. Por meio do Projeto Primavera o Banco do Povo financiará até R\$10.000,00 (US\$3,000.00) em linhas de crédito para compra de material de construção. Como na parceria com a Finasa, os recursos são garantidos por meio das lojas associadas à Anamaco para regiões específicas indicadas pela SEHAB. O projeto piloto dessa parceria é o Jardim Arantes, um loteamento na Zona Leste de São Paulo com 240 domicílios.

Esses dois projetos pilotos foram lançados em Setembro de 2004 e serão cuidadosamente monitorados de modo a possibilitar a criação de um modelo reproduzível. A SEHAB planeja implementar esses projetos por toda a cidade, em áreas objeto de intervenções de urbanização. Esse tipo de projeto deveria representar a fase final dos planos de ação em assentamentos precários, promovendo a melhoria e a construção com qualidade de habitações nas áreas já urbanizadas.

Com base no Estatuto da Cidade, a SEHAB também elaborou novas alternativas tais como a venda do direito de construir para financiar projetos de urbanização nas duas maiores favelas da cidade. Este é um projeto de médio prazo, cujos resultados só poderão ser percebidos em um período de seis a sete anos devido ao alto volume de recursos necessários. A parceria com o setor privado representa, no entanto, o primeiro passo na criação de uma base de recursos sustentável que garanta a continuidade dos programas na cidade.

A regulamentação de instrumentos jurídicos e urbanísticos pelo Estatuto da Cidade, MP 2220/01, e o Plano Diretor Estratégico oferecem uma série de possibilidades para ampliar a capacidade financeira do município (ver Capítulo 1, seção 1.4.2.1). O uso de tais instrumentos, entretanto, baseia-se na demanda do setor privado. Nesse sentido, a SEHAB está desenvolvendo uma estratégia para ampliar o volume de capital privado para os setores de urbanização e habitação de interesse social.

A alocação de uma maior parcela do Orçamento Municipal para a SEHAB reforçaria o compromisso do governo municipal para com a ampliação da escala de programas de urbanização e regularização de assentamentos precários e

⁵¹ Como apresentado no Capítulo 1, a SEHAB necessitaria de orçamento anual de US\$ 330 milhões.

⁵² A SEHAB está buscando um orçamento anual de US\$ 95 milhões originados do ICMS e distribuídos pela CDHU, por exemplo. De acordo com a SEHAB, o orçamento anual da CDHU é de US\$ 241 milhões, dos quais 40% deveriam ser repassados à cidade de São Paulo, que conta com 40% da demanda por habitação no Estado.

⁵³ Estudo desenvolvido pelo LABHAB FAUUSP como parte do escopo do Projeto de Formatação do Programa Bairro Legal indicou porcentagens maiores destinadas à SEHAB pelo Orçamento Municipal durante as gestões anteriores. De acordo com o estudo, no período de 1989–1992 a média de recursos repassados à SEHAB pelo Orçamento Municipal foi de 4,55%. Na gestão seguinte (1993–1996) a média baixou para 3,11%. Finalmente, na gestão 1997–2000 a média foi de 4,01%. A diferença de valores entre os estudos pode estar relacionada aos ajustes financeiros devido às reformas monetárias que ocorreram no período (cinco, no total). Para que possamos fazer uma comparação consistente com a situação atual, adotamos os valores apresentados pela Coordenadoria de Administração e Finanças da SEHAB.

produção habitacional de interesse social. Nesse sentido, os planos de ação habitacionais e urbanos podem constituir poderosos instrumentos para a SEHAB (e para as subprefeituras) na captação de mais recursos junto ao Orçamento Municipal. As medidas de desenvolvimento indicadas nos planos de ação para implementação nos distritos terão um impacto que não se limitará ao âmbito habitacional e urbano, promovendo também o desenvolvimento econômico e social e segurança pública. Finalmente, a Cities Alliance recomenda que a SEHAB desenvolva uma política clara de subsídio e de recuperação de custos de seus investimentos em projetos de urbanização de assentamentos precários, de modo a ampliar sua capacidade de atendimento e garantir subsídio às populações de mais baixa renda, de acordo com suas necessidades. Historicamente, projetos de urbanização de assentamentos precários no Brasil não têm uma política de recuperação de custos, e o Estado arca com toda a responsabilidade financeira. Ao subsidiar indiscriminadamente a totalidade das famílias de um assentamento informal objeto de urbanização, o Poder Público perde a oportunidade de recuperar parte de seus investimentos a partir da cobrança daqueles que podem arcar com algum pagamento, o que permitiria o exercício de uma política de subsídios focalizada nas classes de baixa renda.

4.5. Conclusão

Este estudo mostrou como São Paulo vem tomando medidas decisivas para a adoção de uma política abrangente de urbanização e regularização de assentamentos precários para a cidade, focalizada nas camadas de baixa renda. O Programa Bairro Legal, por meio de ações de controle do despejo forçado, a favor da segurança na posse, da regularização de favelas e loteamentos e do estabelecimento da metodologia para o desenvolvimento de planos de ação habitacionais e urbanos demonstrou na prática a visão e o compromisso do governo municipal. No total, as ações colocadas em prática pela SEHAB desde o início da administração já auxiliam mais de 300.000 famílias.

A chave do sucesso da estratégia da SEHAB reside no fato de que os processos de regularização fundiária e de desenvolvimento dos planos de ação são baseados na participação e negociação entre diversos atores e promovem a capacitação de todos os agentes envolvidos.

Esta publicação também destacou que o governo municipal, sozinho, não tem capacidade financeira para financiar projetos de urbanização e produção habitacional. De fato, a Cities Alliance acredita que a SEHAB se beneficiará muito de uma estratégia eficiente para a ampliação de recursos a serem disponibilizados para esse setor, principalmente aqueles originados pela iniciativa privada, mas também pelos próprios moradores. Programas de microcrédito também são um importante instrumento. Da mesma maneira, uma maior parcela de recursos do Orçamento Municipal garantiriam que os programas de urbanização de assentamentos precários e produção de habitação de interesse social da SEHAB são de fato uma prioridade municipal. A atual administração municipal inaugurou uma política urbana ampla, integrada, que se aplica de forma transversal e progressiva na cidade e é capaz de resistir a mudanças administrativas. Para garantir a consolidação dessa política, é importante aprimorar os instrumentos inovadores criados pela secretaria, assim como reforçar sua capacidade técnica e financeira. A Cities Alliance, por meio de seus membros, pretende continuar apoiando o Município de São Paulo na busca desse ambicioso objetivo.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, São Paulo, Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

Cities Alliance. 2002, Annual Report.

FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil*. In: Abramo, Pedro. *A Cidade da Informalidade*, Rio de Janeiro. Livraria Sete Letras. FAPERJ, 2003.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espreiada, São Paulo. Boitempo, 2001.

GTA. 2003a. *Programa Bairro Legal: Plano de Ação Habitacional e Urbano – Diagnóstico Distrito Brasilândia*, São Paulo.

GTA. 2003b. *Programa Bairro Legal – Brasilândia – Plano de Ação Habitacional e Urbano*, São Paulo.

HABI (Superintendência de Habitação Social). *Informações obtidas por meio de entrevistas com técnicos de HABI em 16 de Julho e 22 de Agosto*, 2003.

HABITASAMPA. *São Paulo – Urbanização, Moradia Popular e Inclusão Social*. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, 2003.

IMPARATO, Ivo, and RUSTER, Jeff. *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Directions in Development. Washington DC: The World Bank, 2003.

IPEA. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana*: São Paulo e Campinas. IPEA, INFURB, UNICAMP/ IE/ NESUR. Brasília, IPEA, 2001.

KILSZTAJN, Samuel, Manuela Santos Nunes do Carmo, Gustavo Toshiaki Lopes Sugahara, Erika de Souza Lopes.

Programa Bairro Legal – PMSP/SEHAB. Óbitos por Agressão/ Sistema de Informações Sobre Mortalidade. Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela, 2001. Laboratório de Economia Social – LES. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política/ PUC SP, São Paulo, 2003.

LABHAB FAUUSP. 2002. *Plano de Ação Habitacional e Urbano para três Distritos em Situação de Risco pela Violência Epidêmica – Metodologia do Plano de Ação*, São Paulo.

LABHAB FAUUSP. 2003a. *Programa Bairro Legal – Metodologia para os Planos de Ação Habitacional e Urbana – Relatório de Avaliação das Políticas Habitacionais Recentes*, São Paulo.

LABHAB FAUUSP. 2003b. *Programa Bairro Legal: Plano de Ação Habitacional e Urbano – Pré-Diagnóstico Distrito Jardim Ângela*, São Paulo.

LABHAB FAUUSP. 2003c. *Programa Bairro Legal: Plano de Ação Habitacional e Urbano – Diagnóstico Distrito Jardim Ângela*, São Paulo.

LABHAB FAUUSP. 2003d. *Programa Bairro Legal – Jardim Ângela – Plano de Ação Habitacional e Urbano*, São Paulo.

LABHAB FAUUSP. 2003e. *Programa Bairro Legal. Coordenação da Metodologia dos Planos de Ação Habitacionais e Urbanos. Metodologia Consolidada para a Elaboração de Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para Áreas em*

Situação de Risco pela Exclusão Socioeconômica e a Violência, São Paulo.

MARICATO, Ermínia. *Enfrentando Desafios: A Política Desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/ 1992*. Tese de Livre Docência (mimeo), São Paulo. FAUUSP, 1997.

MESQUITA NETO, Paulo. *Programa Bairro Legal: Planejamento Urbano e Habitacional e Prevenção da Violência*. Instituto São Paulo Contra a Violência, São Paulo, 2003.

Oficina de Idéias. *Projeto Bairro Legal. Uma Proposição Metodológica de Protagonismo Juvenil*. São Paulo, 2003.

PMSP/ SEHAB (Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano). *Plano Municipal de Habitação. Versão para Debate*, São Paulo, Agosto 2003.

Pólis, Caixa Econômica Federal, Fase, Acesso, COHRE. *Regularização da Terra e Moradia – O Que É e Como Implementar*, 2002.

RESOLO (Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo). *Informações obtidas por meio de entrevistas com técnicos de RESOLO em 16 e 24 de Julho*, 2003.

SEHAB/ RESOLO. *Plano de Ação de Loteamentos Irregulares*, 2003..

SEHAB. *Relatório interno sobre objetivos e resultados dos programas da Secretaria relacionados a regularização fundiária e modernização administrativa*, 2004.

SILVA, Ana Amélia.(et alli) *Urbanização de Favelas: duas experiências em construção*. São Paulo, PÓLIS, 1994.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Mapa da Exclusão/Inclusão Social na Cidade de São Paulo*, São Paulo, EDUC, 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *O Brasil e Suas Favelas*. In: Abramo, Pedro. *A Cidade da Informalidade/ Rio de Janeiro/ Livraria Sete Letras, FAPERJ, 2003*.

Termo de Referência para as Atividades Financiadas pela Doação da Cities Alliance. Programa Bairro Legal, Prefeitura do Município de São Paulo, 2002.

Usina. 2003a. *Programa Bairro Legal: Plano de Ação Habitacional e Urbano – Diagnóstico Distrito Cidade Tiradentes*, São Paulo.

Usina. 2003b. *Programa Bairro Legal – Cidade Tiradentes – Plano de Ação Habitacional e Urbano*, São Paulo.

World Bank. 2002. *Brazil – Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor*. Report N° 22032-BR, December 21, 2002.

Crédito de Fotos

Cities Alliance / GTA: Capa e Páginas 8; 25; 40; 42b; 43b.

Cities Alliance / LabHab: Páginas 11; 26; 42a.

SEHAB / André Faccioli: Página 37.

SEHAB / Archive: Páginas 14; 28; 49.

SEHAB / Diagonal Urbana Consultoria: Páginas 43c; 43d; 44.

SEHAB / Jayme de Carvalho Jr.: Página 43a.

SEHAB / Marcos Issa / Ag. Argosfoto: Páginas 8; 15; 34.

SEHAB / Robson Martins: Página 13.