

POLÍTICA FUNDIÁRIA MUNICIPAL

A questão fundiária hoje, concentra boa parte dos conflitos em torno da apropriação do espaço urbano e sua gestão.

Duas grandes questões polarizam esta disputa:

- a possibilidade de acesso a terra, reivindicada pelos moradores sem propriedades urbanas;
- o aproveitamento racional e ecológico dos recursos territoriais do município.

A política fundiária municipal deve levar em consideração estas duas questões, procurando viabilizar o assentamento da população sem moradia em terrenos urbanos, dotados de infraestrutura e regularizados sob todos os aspectos e ao mesmo tempo investir na recuperação ambiental da cidade.

Ao contrário do que as aparências fazem supor, estas diretrizes não são antagônicas - cumprir a função social da propriedade urbana significa aproveitá-la de forma socialmente justa e ecológica; valendo esta assertiva tanto para as terras públicas como para as particulares.

A situação hoje, está bem longe desta diretriz. Do ponto de vista de moradia, o acesso ao parque imobiliário da cidade é restrito a uma parcela mínima de sua população. E o mercado de terra e moradia urbana popular é restrito à chamada "faixa clandestina" setor do mercado que trabalha com os "piores" terrenos, cujo preço é determinado por localizações de risco (beiras de córrego, encostas íngremes, fundos de vale) e conseqüentemente a ilegalidade da ocupação.

O resultado disto é o quadro de hoje - as restrições legais cujo objetivo é a reserva e preservação de certos espaços da cidade de ocupações predatórias, apresentam uma "eficiência perversa" na medida em que se tornam o grande estoque de terras

Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

para a faixa clandestina do mercado.

Enfrentar esta questão hoje significa apresentar uma política fundiária que apresente respostas a cinco questões básicas:

1. como viabilizar o acesso a terra
 - para população sem moradia
 - para a administração municipal (para a implantação de equipamentos e serviços)
2. como regularizar - jurídica e urbanisticamente - a ocupação irregular da cidade?
3. que destino deverão ter as terras públicas nesta política?
4. como adequar a apropriação privada da terra urbana à sua função social?
5. como garantir a preservação e reserva de áreas de proteção ambiental?

Atender a essas demandas passa necessariamente pela melhor e mais justa utilização das terras públicas ou ainda pela aquisição ou obtenção de outras. Os novos instrumentos previstos pela Constituição (IPTU Progressivo, edificação e urbanização compulsórias) ou ainda propostos por esta administração (operações urbanas, solo criado, a nova formulação das operações interligadas) servirão a um duplo objetivo necessário à implantação de uma Política Fundiária efetiva. Por um lado a obtenção de recursos para viabilizar parte das cinco questões acima expostas, complementadas por medidas que permitam o rebaixamento e/ou controle de preços fundiários.

No sentido de responder às questões colocadas e combinando do diversos instrumentos apontamos a seguir algumas propostas:

Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

1. Zonamento Especial de Interesse Social

Objetivos:

- garantir o assentamento habitacional da população de baixa renda, incluindo-se: regularização urbanística e jurídica de favelas, loteamentos clandestinos e criação de alternativas para produção de habitação para população de baixa renda;
- garantir o uso e ocupação do solo de forma adequada às potencialidades do meio físico e a recuperação ambiental em áreas já comprometidas.

A consecução destes objetivos se fará através da delimitação de zonas especiais de interesse social na área urbana do município (já dotada de uma infra-estrutura mínima) em função das seguintes ocorrências:

- a) concentração de favelas a serem regularizadas.
- b) concentração de loteamentos clandestinos a serem regularizados.
- c) comprometimento ambiental pela ocupação de fundos de vale ou áreas sujeitas à erosão. Urbanização incompleta.
- d) existência de vazios particulares significativos, seja em glebas, seja em áreas já loteadas onde se apresenta uma concentração de lotes vazios pertencentes a um mesmo proprietário.
- e) comprometimento das condições de atendimento da população por equipamentos públicos, devido à ocupação irregular de terras públicas.

Dependendo da configuração dos elementos acima referidos, as zonas especiais de interesse social poderão ter seus perímetros delimitando:

- a) sub-bacias hidrográficas completas



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

- b) micro-regiões
- c) terrenos específicos ocupados por favelas
- d) terrenos vazios

Nas zonas especiais de interesse social que abrangem sub-bacias ou micro-regiões, deverão ser delimitadas:

- as áreas particulares, ocupadas por favelas, onde se agilizarão as ações de uso-capião ou, quando houver ação de reintegração de posse, serão criadas condições que facilitem a aquisição da terra pelas populações que a ocupam.
- as áreas de uso comum, ocupadas por favelas, que deverão ser desafetadas.
- os loteamentos clandestinos a serem regularizados.
- os vazios particulares (glebas ou conjuntos de lotes) que serão objeto de desapropriação ou de parcelamento ou edificação compulsórios.
- as áreas de proteção ambiental onde não se permitirá qualquer adensamento (fundos de vale, encostas íngremes sujeitas à erosão e áreas que apresentem vegetação arbórea de porte a ser preservada).

Nas zonas especiais de interesse social deverá haver uma priorização dos investimentos públicos e a ocupação das áreas referidas no item anterior será regulamentada por padrões especiais que incorporem o tecido urbano das próprias favelas e dos loteamentos e possibilitem uma ocupação de alta densidade, com usos diversificados (de acordo com o interesse da população), e de modo a minimizar-se os custos, tanto de urbanização quanto das edificações. Nas áreas delimitadas para edificação compulsória será obrigatória a produção de habitações dentro desses padrões de baixo custo. As desapropriações serão usadas para recompor a carência de áreas para equipamentos públicos e a produção de ha-



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

bitação ou lotes urbanizados pelo poder público.

Instrumentos:

- . zoneamento especial .
- . transferência de potencial construtivo das áreas que se pretende não ocupar ou restringir qualquer adensamento (áreas de interesse ambiental).
- . urbanização e edificação compulsórias (da Constituição)
- . mecanismos de intervenção no mercado imobiliário como operações interligadas e operações urbanas.
- . fixação de normas técnicas especiais para habitação de interesse social.
- . desapropriação.

2. Revisão da Política de Terras Públicas

Responsável pela administração do patrimônio fundiário do Município, a Prefeitura de São Paulo tem obrigação de exercer tal gestão da forma mais eficiente e transparente possível, garantindo o pleno desempenho da função social que é intrínseca a esse patrimônio.

A revisão desta política envolve medidas no sentido de:

- estabelecer critérios gerais para a destinação dos bens públicos, coerentes com os objetivos da política fundiária municipal e respeitando o interesse maior da sociedade.
- rever uma infinidade de cessões de áreas a particulares, onde não se evidencia qualquer critério de interesse público, retomando-as para outras destinações.
- estabelecer um sistema de circulação dos processos de pedidos de cessão de áreas que garanta a apreciação de sua viabilidade jurídica, o julgamento de seu mérito social e seu interes

se dentro de uma perspectiva mais ampla de planejamento e desenvolvimento urbano.

- garantir a participação da população no referido sistema.
- estabelecer um sistema de fiscalização das áreas públicas.
- encaminhamento de dispositivos legais que permitam uma flexibilização na aplicação dos índices de aproveitamento dos bens de uso comum definidos no Plano Diretor, viabilização uma ocupação mais densa de alguns terrenos menos problemáticos para a ocupação que será compensada, por micro-região, com a implantação de áreas verdes em terrenos mais complicados do ponto de vista geomorfológico.
- encaminhamento de projetos piloto de multi-uso das áreas públicas, incluindo inovações nos projetos arquitetônicos dos equipamentos (escolas, creches, postos de saúde, equipamentos culturais) visando minimizar custos de manutenção, melhorar a qualidade do atendimento e otimizar os investimentos públicos.
- cessão de bens públicos e particulares condicionada a:
 - . prestação de serviços de interesse social, em forma conveniada com a Prefeitura.
 - . contrapartida em área construída, no próprio local, para uso público.
 - . implantação de áreas verdes.
- política de aquisição de terras em zonas previamente estabelecidas visando suprir a demanda de áreas para habitação popular e grandes equipamentos quando for o caso.

Dadas as características peculiares dos tipos de áreas públicas que integram o patrimônio fundiário do Município, adiantamos alguns pontos que poderão subsidiar a definição dos critérios



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

gerais de destinação.

Para os bens de uso comum:

- destinação dos bens de uso comum do povo à implantação de equipamentos urbanos e comunitários (áreas verdes, equipamentos e espaços públicos da educação, cultura, saúde, lazer, etc) com prioridade para aqueles da administração direta.
- aplicação dos índices de aproveitamento das áreas de uso comum sobre o conjunto de áreas localizadas numa micro região e não sobre cada terreno individualmente. O que se propõe é uma transferência do potencial contrutivo das áreas totalmente im próprias à edificação para outros terrenos que apresentem condições mais favoráveis para a implantação de equipamentos; as transferências deverão ocorrer dentro de perímetros a serem delimitados em conjunto com a população de modo a não se prejudicar o atendimento das necessidades locais.
- encaminhamento, junto à população, através dos NRPs, de processo regionalizado visando identificação das demandas locais mais prementes e elaboração de um plano de destinação das áreas públicas a equipamentos.
- regularização urbanística das micro regiões onde ocorrer a desafetação de bens de uso comum para regularização fundiária de favelas, visando restabelecer os índices mínimos de espaços coletivos adequados às necessidades de cada bairro.

Para os bens dominiais:

- destinação para as próprias instalações dos órgãos municipais.
- destinação a programas habitacionais.
- alienação ou utilização rentável (aluguel) de pequenas áreas que não apresentam condições de aproveitamento nos dois itens anteriores.



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

Dentro da Revisão da Política de Terras Públicas propõe-se uma nova Metodologia de encaminhamento dos pedidos de destinação ou cessão de áreas públicas para equipamentos de interesse coletivo que apresentamos a seguir:

1. qualquer pedido, seja de iniciativa do poder público ou de entidades particulares, deverá ser encaminhado a PATR(SJ) sob forma de processo.

2. Em PATR será emitido um primeiro parecer que contemplará os seguintes aspectos:

- disponibilidade efetiva da área em questão;
- viabilidade jurídica do pedido;
- informação sobre outros pedidos para a mesma área;
- informações complementares incluindo metragem da área disponível, outras ocupações já existentes no local e croquis.

3. Os pedidos que não atenderem aos dois primeiros requisitos analisados por PATR serão encaminhados diretamente ao Secretário de Negócios Jurídicos para indeferimento. Os pedidos que tiverem condições de prosseguimento serão encaminhados à SEMPLA.

4. Na SEMPLA os pedidos serão classificados em duas categorias, conforme se destinem a implantação de:

A) Equipamentos públicos de interesse local, ou seja, capacidade de atendimento se restrinja a uma micro-região ou região administrativa. Consideram-se equipamentos de caráter local praças, escolas, creches, postos de saúde, postos policiais, centros esportivos, teatros, bibliotecas, mini-mercados, sociedades amigas de bairro, etc. desde que tenham condições de ser implantados em terrenos com área menor ou igual a 10.000m².

B) Equipamentos públicos de interesse geral da Cida-



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

de, ou seja, aqueles destinados a grandes equipamentos, com capacidade para atender às demandas de conjuntos de regiões administrativas que configurem macro-regiões ou setores urbanos (por exemplo: Zona Leste, Zona Sul, Zona Norte, etc.). Considera-se grandes equipamentos os terminais de carga ou de transporte coletivo, parques, equipamentos de destino final do lixo urbano, centrais de abastecimento, conjuntos habitacionais, grandes hospitais, centros culturais, universidades, etc. Consideram-se áreas de interesse potencial para a localização de grandes equipamentos todas aquelas maiores que 10.000m².

5. Os pedidos de área para instalação de equipamentos do tipo: A) Interesse local, serão encaminhados pela Diretoria do DEMPLAN aos Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs) que emitirão parecer conclusivo sobre a pertinência do pedido. Para tanto os Núcleos contarão com:

- informação das unidades descentralizadas das diversas Secretarias (Saúde, Educação, Cultura, Abastecimento, Bem-Estar Social, Habitação, Esportes, etc) que além de analisarem o interesse público do pedido frente às diversas demandas setoriais, deverão atestar (no caso de pedidos feitos por particulares) o mérito social, a regular existência jurídica e a capacidade financeira da entidade proponente.

- informações das respectivas ARs, no que couber.

- informações do Cadastro de Bens Públicos e de todos os setores técnicos da SEMPLA, no que couber.

- avaliação da população do local onde se pretende instalar o equipamento.

6. Os pedidos de área para instalação de equipamentos do tipo: B) Interesse Geral da Cidade serão analisados na SEMPLA pelos setores de Política Fundiária e Imobiliária. Tais análises



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

deverão contar sempre com parecer da Secretaria diretamente afeta ao equipamento em questão (Serviços e Obras, Habitação, Abastecimento, Cultura, etc) e no que couber da Secretaria de Transportes. O seu resultado deverá ser divulgado para o conjunto das Secretarias e Empresas Municipais, assim como para a população do entorno. Havendo consenso, SEMPLA encaminhará o processo de volta à PATR. Nos casos de demandas concorrentes e interesses conflitantes será estabelecido um canal adequado (por exemplo: audiência pública) onde o parecer final sobre a questão será emitido pelo conjunto dos interessados.

7. Tanto os pareceres finais dos Núcleos quanto os pareceres finais sobre destinação de áreas para grandes equipamentos serão enviados de volta a PATR pela SEMPLA. PATR encaminhará o processo ao Secretário de Negócios Jurídicos, que providenciará conforme o caso, o indeferimento do pedido ou os encaminhamentos para sua concretização.