

Curso de Capacitação e Desenvolvimento de Projetos
Material Didático

dezembro de 2003

LabHab

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Contrato nº 011-2002
Processo 2002-0.057.499-6

Executor:

LabHab

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da
Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contratada:

FUPAM

Fundação para Pesquisa Ambiental

Contratante:

SEHAB/PMSP

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da
Prefeitura de São Paulo

Equipe Técnica

Maria Lucia Refinetti Martins
Coordenação Geral

Giselle Megumi M. T. Toshimitsu
Coordenação Executiva

Ana Carolina Loubak Lopes
Arquiteta pesquisadora

Daniel Nobre
Estagiário

O Documento Cursos de Capacitação
Relatório Etapa 2 - dezembro 2002, teve também a
participação de:

Erica Diogo
Roteiro Inicial

Estevam Otero; José Eduardo Baravelli
Arquitetos Pesquisadores

Fernanda Accioly Moreira; André Lopes do Prado
Estagiários

Francisco Comaru; Vitor Arais
Consultores

Introdução

O LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos da FAUUSP apresenta o material didático do *Curso de Capacitação e Desenvolvimento de Projetos*.

Em 2002 o LabHab elaborou para a Sehab a proposta para o *Curso de Capacitação e Treinamento* e o *Workshop e Roteiro de Debate sobre Descentralização da Ação Municipal em Habitação*. Em 2003 desenvolveu parte significativa do Programa Bairro Legal – Cities Alliance, que produziu Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para três distritos periféricos, com altos índices de exclusão social.

Nestes distritos, dentro do Programa Bairro Legal, foram construídas parcerias entre Sehab, Subprefeitura, lideranças populares, agentes de saúde, entre outros. Foram também elaborados diagnósticos dos distritos, incluindo dados aprofundados sobre a situação urbana e habitacional de cada um deles.

A partir daí, foi acordada a reformatação do curso, transformando-o não só num curso de capacitação, mas de efetiva formação e prática, com base em exercício de projetos concretos. Com a aplicação dos *Cursos de Capacitação nos distritos do Bairro Legal* para os agentes potencialmente envolvidos na implantação dos Planos de Ação, se estará dando continuidade e materialidade ao conjunto de projetos anteriores.

A proposta deste Curso de Capacitação e Desenvolvimento de Projetos combina o conteúdo dos três trabalhos referidos, mais assessoria em elaboração de projetos transversais. Articula equipes e conhecimentos de funcionários da Sehab, Governo Local e Sub-Prefeitura, incorporando agentes públicos e comunitários na discussão, participação e fomento a políticas públicas em habitação e qualificação do ambiente urbano. Dentre as metas do curso está o desenvolvimento de um plano de implementação de um projeto, dentre os vários existentes para a região, a ser definido pela Sehab e Subprefeitura, com base em seus orçamentos e programas de atividades. Deverá ser pautado também pelos programas do grupo de alunos, que são em maiores ou menores proporções agentes da implementação do projeto. A atividade deverá adquirir

características de projeto piloto, promovendo formação de equipe para ações descentralizadas em Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A proposta é desenvolver as atividades de modo concentrado no Jardim Ângela, com o caráter de elaboração coletiva de plano de implementação de projeto, experiência que permitirá avaliação do potencial de ações similares para os demais distritos onde foi desenvolvido o Bairro Legal – o que poderia desenvolver-se no âmbito dos programas do Cities Alliance.

O material contido na presente publicação – que inclui CD com todo o material necessário ao curso – inclusive apresentações em “Power Point” e mapas base a serem fornecidos aos alunos, refere-se ao conjunto de 15 aulas. O foco no Jardim Ângela se expressa por duas aulas mais específicas.

Perfil dos Alunos:

O curso será destinado a agentes da Sehab que atuam nos distritos, funcionários da Subprefeitura responsáveis pela política urbana, agentes de saúde do Programa Saúde da Família, professores da rede municipal de ensino, agentes vistoristas e lideranças comunitárias – podendo inclusive contar com jovens do “Bolsa Trabalho”. É conveniente que participem também do curso um representante de cada um dos demais distritos em que houve projetos do “Bairro Legal”.

Cada curso será oferecido a turmas de 30 alunos, cabendo à Sehab em conjunto com a Subprefeitura a definição da proporção de vagas por setor bem como a indicação dos alunos.

Formato e Conteúdo do Curso:

O curso de capacitação terá 60 horas. Para seu melhor rendimento deverão ser ministradas aulas três vezes por semana, de 4h de duração cada, ao longo de cinco semanas, em local a ser indicado pela Sehab, no distrito de Jardim Ângela. O horário das aulas será

combinado de acordo com o perfil dos alunos, à escolha de Sehab, podendo ser realizado das 8h-12h; das 13h-17h, ou das 17h-21h.

Caso haja dificuldades na liberação de funcionários três períodos por semana, o prazo de oferecimento poderá alongar-se, para uma programação com apenas duas aulas por semana, o que implicará num prazo total de duração de oito semanas. Considera-se que um número inferior a duas aulas semanais é improdutivo pois se torna dispersivo.

As aulas terão o objetivo de capacitar agentes públicos e comunitários na área urbana e habitacional. Desta forma, as aulas constarão de um processo de informação, formação e ampliação do instrumental dos agentes, visando qualificar sua atuação. Incluirá aulas expositivas, leituras, exercícios, seminários e a realização de um trabalho prático em equipe (duas a quatro equipes na turma) com o objetivo de capacitação para o fomento e implementação de políticas públicas.

Para a montagem das aulas, foram combinados os conteúdos desenvolvidos para o *Curso de Capacitação e Treinamento* (módulos, abordando: favelas, área central da cidade, conjunto habitacionais, loteamentos clandestinos, ocupação sustentável de áreas de proteção ambiental – mananciais urbanos); o *Workshop e Roteiro de Debate sobre Descentralização da Ação Municipal em Habitação*; e o conteúdo dos *Planos de Ação Urbanos e Habitacionais do Programa Bairro Legal* (diagnóstico e propostas para os distritos).

O curso será dividido em cinco etapas, que se desenvolverão ao longo do período que venha a se definido - de cinco a oito semanas.

1. A Metrópole Paulista: Evolução, Crescimento, Inclusão e Exclusão

Esta primeira parte do curso, aulas 1 a 3, tem como objetivo introduzir o aluno a temas urbanos, a partir de uma visão crítica sobre o desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. As aulas devem levar o aluno a se familiarizar com a linguagem de

representação de mapas, gráficos e com a leitura de indicadores urbanos e sociais. Para tal, serão trabalhados os temas:

- **Apresentação do Curso**
- **Identificação de referências urbanas de São Paulo** levantar questões referentes à identidade, memória e simbologia de São Paulo, para a partir do conhecimento do aluno sobre a cidade, avançar para questões urbanas e geográficas da Região Metropolitana.
- **Introdução à Região Metropolitana de São Paulo.** Apresentar a definição de Região Metropolitana, municípios que a compõe, relações entre municípios, dados geográficos e sistema de transportes metropolitano.
- **Expansão periférica e segregação espacial.** Breve histórico da ocupação urbana de São Paulo, destacando o crescimento econômico e demográfico e explosão da mancha urbana.
- **Indicadores Urbanos e Sociais: exclusão e inclusão social.** Apresentar os mapas dos distritos com indicadores ressaltando as Disparidades de índices de exclusão e inclusão social dos distritos. Relacionar a leitura da cidade por meio de indicadores aos processos sócio-econômicos e espaciais da cidade. Relacionar indicadores sociais com características urbanas tais como ocupação precária periférica, pobreza e violência.

2. Diagnóstico Regional – inserção na Metrópole e características específicas das condições urbanas e habitacionais

Nas aulas 4 e 5 serão apresentados aos alunos procedimentos para uma leitura regional, a partir de exercícios de representação das informações que os alunos dispõe da região, em mapas produzidos por eles (construção de Biomapas), cruzando a leitura que fazem de sua região com dados e mapas temáticos. Serão apresentados dados e mapas produzidos para o Diagnóstico do Jardim Ângela (Programa Bairro Legal), complementado com informações para o Jardim São Luis. Nestas aulas, deve ser dado um enfoque maior às

questões urbanas e habitacionais. A problemática habitacional será trabalhada a partir dos temas: Déficit Habitacional, Favelas, Loteamentos Clandestinos, Ocupação Irregular e Clandestina em Área de Proteção aos Mananciais.

- **Diagnóstico da Região:** Montagem de Biomapas da região da Subprefeitura – mapas onde os alunos podem expressar seu olhar sobre o distrito. Estes servirão de base para o debate comparando com mapas produzidos no Diagnóstico do Bairro Legal. Apresentação do Diagnóstico por temas: Habitat, Saneamento Ambiental, Acessibilidade e Mobilidade, Saúde, Educação, Emprego e Renda, Cultura, Esporte, Lazer, Segurança Pública e Violência.
- **Déficit Habitacional:** Discutir a questão do déficit habitacional, levantando a problemática das favelas e loteamentos clandestinos, discutindo as especificidades dos tipos de ocupação urbana.
- **Precariedade Urbana:** Relacionar situação urbana com indicadores sociais para a região da subprefeitura.
- **Áreas de Extrema Exclusão e Áreas Potenciais:** Cruzando as informações temáticas e os dados dos Biomapas, levantar áreas de extrema exclusão e áreas potenciais, já indicando perspectivas para a ação pública.

3. Quadro Institucional, Políticas Públicas e Instrumentos de Gestão e Participação na Ação Urbana e Habitacional:

Esse bloco deverá apresentar o marco institucional para o desenvolvimento de Políticas Públicas na área Urbana e Habitacional. Corresponde às **aulas 6 e 7** e abrange os seguintes temas:

- **Marco Referencial para a Gestão Pública – organização político-administrativa:** Apresentação das atribuições das diversas instâncias de governo: federal, estadual e municipal e da composição de seus orçamentos.

- **Políticas Públicas e Descentralização:** Conceitos e aplicações, particularizando para o Município (descentralização infra-municipal).
- **Quadro legal e estrutura Institucional:** Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades, Conselho da Cidade e Fundo.
- **Instrumentos de Gestão Participativa:** Apresentar e debater o papel dos Conselhos municipais, Fundo Municipal de Habitação, Conferência das Cidades, Conselhos Gestores de ZEIS, Orçamento Participativo, Conselhos técnicos para captação de recursos externos (parcerias administração pública (setorial + local + financiador) / grupos organizados da sociedade).

4. Planejamento e Projeto – do Plano Diretor à Implementação de Projetos Locais

Apresentação e debate dos Planos e Projetos municipais intervenientes na região. Nas **aulas 8 e 9** serão estudados:

- **Plano Diretor Estratégico e Plano Diretor Regional:** Apresentar aos alunos o Plano Diretor Estratégico e o Plano Diretor Regional da Subprefeitura do M'Boi Mirim, para que conheçam os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para a qualificação urbana do Jardim São Luis e Jardim Ângela, e instrumentos importantes de gestão local do espaço urbano, como os Conselhos Gestores de ZEIS. Fornecer elementos aos alunos para atuar nos espaços de participação para tomada de decisões da cidade como audiências públicas, conselhos e plenárias do orçamento participativo.
- **Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Planos de Habitação e de Transportes**
- **Programas de Habitação**
- **Plano de Ação Habitacional e Urbana:** Apresentar aos alunos o Plano de Ação Habitacional e Urbano do Jardim Ângela, elaborado no bojo no Programa Bairro Legal da SEHAB. Este material deve dar bases para o desenvolvimento de projetos locais.

5. Formatação e implementação de projetos locais – exercício prático

- Os alunos, reunidos em grupos, devem desenvolver, a partir das informações que obtiveram ao longo do curso, possíveis projetos que podem desenvolver para a região. Os projetos podem ser dos seguintes tipos: urbanização de bairros / ZEIS, implantação de áreas de cultura e lazer, usos adequados para áreas vazias garantindo a preservação ambiental, programa de capacitação de jovens, entre outros. Os grupos deverão desenvolver os projetos propostos. Para tal, serão orientados, somando as informações que receberam nas aulas anteriores, a detalhar suas propostas, definindo instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizam a implementação. Essa etapa envolve as **aulas 10 a 15** e contempla:
- **Projetos já desenvolvidos para a região:** apresentação das propostas do Plano de Ação Urbano e Habitacional do Bairro Legal e do Plano Diretor Regional do M'Boi Mirim. Debate em grupo sobre os planos e levantar possibilidades de projetos locais.
- **Visita de campo para identificação final dos projetos a desenvolver**
- **Desenvolvimento de projetos locais**
- **Utilização de métodos e instrumentos de planejamento e gestão**
- **Proposta de implementação e de avaliação**
- **Apresentação dos projetos e propostas de implementação e avaliação**

As aulas do curso serão distribuídas do seguinte modo:

Aula 1	Aula 2	Aula 3
<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do curso 	<ul style="list-style-type: none"> • Metrôpole Paulista: breve evolução histórica, crescimento urbano e caracterização urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Metrôpole Paulista: inclusão e exclusão social

Aula 4	Aula 5	Aula 6
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico do Distrito do Jardim Ângela 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de Diagnóstico Regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencial para a Gestão Pública – Estrutura Institucional e Descentralização

Aula 7	Aula 8	Aula 9
<ul style="list-style-type: none"> • A construção de uma política urbana: Estatuto da Cidade, Conselho das Cidades e Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Diretor Estratégico, Plano Diretor Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de Ação e Implementação de Projetos Locais.

Aula 10	Aula 11	Aula 12
<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: Visita de Campo 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: início do desenvolvimento de propostas 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: desenvolvimento de propostas

Aula 13	Aula 14	Aula 15
<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: agentes envolvidos, competências, formas de implementação, gestão e avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: Finalização das propostas 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos Locais: Apresentação dos resultados • Fechamento do curso: avaliação.

As aulas 4 e 9 e foram desenvolvidas com conteúdo específico para a Subprefeitura do M'Boi Mirim, para onde está prevista a aplicação do curso.

A aula 4 apresenta o diagnóstico do Jardim Ângela, conforme produzido no Plano de Ação Habitacional e Urbano e a aula 9 apresenta as propostas do referido Plano.

Para a aplicação do curso nos demais distritos do Bairro Legal ou ainda a outras áreas periféricas em que o curso venha a se realizar no futuro, essas aulas específicas deverão ser adaptadas. No caso dos distritos onde houve Plano de Ação Habitacional e Urbano – cidade Tiradentes e Brasilândia a adaptação é muito simples já que todas as informações necessárias constam do referido Plano. A aula 8, dentre os vários Projetos de Lei e planos que apresenta, um deles é o Plano Regional, que deverá referir-se evidentemente a cada região em que o curso for realizado.

As demais aulas podem ser aplicadas diretamente, já que tratam de questões institucionais, metodológicas e questões gerais da metrópole paulista e da política urbana de São Paulo.

• Aula 1: Apresentação

Objetivos

A primeira aula do *Curso de Capacitação em Desenvolvimento de Projetos* tem como proposta a apresentação de seus objetivos gerais, do professor e uma familiarização das pessoas com o grupo com o qual irá trabalhar nas semanas seguintes.

Roteiro da Aula

1ª. Parte:

- Atividade de aquecimento que permita uma integração do grupo, com o espírito de desenvolvimento de atividades em conjunto;
- Apresentações: nome, quem é (funcionário da sub-prefeitura, agente comunitário, liderança popular). Pode-se realizar uma roda, para que cada um fale quais as suas expectativas com o curso (o que acha que é e o que pode aprender);
- Realizar um debate com grupo sobre o papel de cada agente (dos presentes) na construção da cidade;

Intervalo

2ª. Parte:

- Apresentação dos objetivos do curso; tirar dúvidas e levantar perspectivas do que pode ser desenvolvido ao longo das aulas;
- Introdução sobre formas de representação do espaço urbano.

1ª. Parte

Papel dos agentes na produção da cidade

Os alunos, organizados em duplas, devem escrever uma frase que expresse o que ele acredita que é o seu papel na construção da cidade. Por exemplo: agente comunitário: levar informações e

orientar as pessoas sobre como cuidar de seu bairro; funcionário da subprefeitura: realizar obras para melhorar os bairro, levar informações para as pessoas sobre a cidade, etc.

Em outra folha, devem escrever uma frase sobre o que fazem hoje para transformar a cidade.

Em uma terceira folha, cada dupla deve escrever uma frase que mostre qual o impacto que sua ação poderia ter na transformação da cidade, ou na realidade urbana em que vivem, se fosse diferente, ou ideal.

Em seguida, o professor reunirá estas frases em um quadro e irá lê-las para todo o grupo.

As expectativas levantadas nestas frases devem ser exploradas pelo professor no sentido de ressaltar expectativas comuns, questionar como as pessoas vêem o papel dos agentes na construção da cidade, se todos concordam com as frases, e sugerir outras que podem complementar com questões que não foram levantadas por nenhum grupo, por exemplo:

- trabalhar conceitos de cooperação e multiplicação das ações: se todos trabalharem em projetos comuns, podem alcançar transformações efetivas. Como cada agente pode potencializar a ação dos demais, trabalhando em projetos em comum.
- levantar a importância de momentos como estes do curso, de reunião de agentes que tem importante papel na ação local, discutindo projetos comuns para a cidade.
- levantar a importância da disseminação das informações pelos agentes e conscientização sobre o papel de cada um para a transformação da cidade; levantar a idéia de multiplicador – o agente pode buscar transmitir o conhecimento adquirido a outros membros da comunidade;
- A discussão não deve ser fechada com uma conclusão, pois ao longo do curso cada aluno irá formar sua posição sobre a questão. Desta forma os alunos vão levantar expectativas com relação ao que vão construir nas aulas.

2ª. Parte

Apresentação dos objetivos do Curso

O curso tem como objetivo capacitar agentes públicos e comunitários na área urbana e habitacional. É voltado para funcionários da Sehab, da Subprefeitura, lideranças populares, agentes de saúde, agentes vistoristas, entre outros.

As aulas constarão de um processo de informação, formação e ampliação do instrumental dos agentes, visando qualificar sua atuação. Incluirá aulas expositivas, leituras, exercícios, seminários e a realização de um trabalho prático em equipe (duas a quatro equipes na turma) com o objetivo de capacitação para o projeto e implementação de políticas públicas.

Desta forma o processo de capacitação visa ser de efetiva formação e prática, com base em exercício de projetos concretos, voltados para agentes potencialmente envolvidos na implantação de projetos locais.

Os exercícios de projeto visam articular equipes e conhecimentos de funcionários da Sehab, Governo Local e Sub-Prefeitura, incorporando agentes públicos e comunitários na discussão, participação e promoção de políticas públicas em habitação e qualificação do ambiente urbano. Dentre as metas do curso está o desenvolvimento de um plano de implementação de um projeto, dentre os vários existentes para a região, a ser definido pela Sehab e Subprefeitura, com base em seus orçamentos e programas de atividades.

Deverá ser pautado também pelos programas do grupo de alunos, que são em maiores ou menores proporções agentes da implementação do projeto. A atividade deverá adquirir características de projeto piloto, promovendo formação de equipe para ações descentralizadas em Habitação e Desenvolvimento Urbano.

O curso está dividido em cinco grandes blocos (ver programa do curso em anexo):

1. A Metrópole Paulista: Evolução, Crescimento, Inclusão e

Exclusão – aulas 01-03;

2. Diagnóstico Regional – inserção na Metrópole e características específicas das condições urbanas e habitacionais – aulas 04-05;

3. Quadro Institucional, Políticas Públicas e Instrumentos de Gestão e Participação na Ação Urbana e Habitacional – aulas 06-07;

4. Planejamento e Projeto – do Plano Diretor à Implementação de Projetos Locais – aulas 08-09;

5. Formatação e implementação de projetos locais – exercício prático – aulas 10-15.

Distribuir aos alunos o programa do curso, tirar dúvidas e debater a proposta.

Lição de casa: Os alunos devem trazer para a aula seguinte imagens da cidade de São Paulo ou da Região Metropolitana de São Paulo. As imagens devem representar lugares de que gostam da cidade e lugares de que não gostam. Devem também, se possível, trazer imagens que representem a visão que têm de sua região da cidade. Estas imagens podem ser recortadas de jornais e revistas, ou serem desenhos produzidos pelos alunos.

- **Aula 2: Metr pole Paulista: breve evolu o histórica, crescimento urbano e caracteriza o urbana**

Objetivos

Introduzir o aluno a temas urbanos, a partir de uma visão crítica sobre o desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. As aulas devem levar o aluno a se familiarizar com a linguagem de representa o de mapas, gráficos e com a leitura de indicadores urbanos e sociais.

Roteiro da Aula

1 . Parte:

- reunir as imagens trazidas pelos alunos e complementar com outras do professor (pasta: *fotos*);
- debater os lugares da cidade com base nas imagens trazidas;
- caracterizar regiões da metrópole e diferenças no tipo de ocupa o urbana.

Intervalo

2 . Parte:

- Aula expositiva: breve evolu o histórica da metrópole, destacando a expansão periférica e a segrega o sócio-espacial.

1 . Parte

Identifica o de referências urbanas de São Paulo

Os alunos devem selecionar, em grupos de 3, dentre as fotos, as que eles consideram que mostram lugares representativos da cidade. Cada um deve expor para os demais o que a imagem que ele selecionou representa da cidade e localizar no mapa do

Município de São Paulo o lugar.

O professor deve levantar junto com os alunos questões referentes   identidade, memória e simbologia de São Paulo, para a partir do conhecimento do aluno sobre a cidade, avançar para questões urbanas e geográficas da Região Metropolitana.



(arquivo: *Munic pio_Sao_Paulo_Geomaps.jpg*)

Introdu o   Região Metropolitana de São Paulo. Apresentar a defini o de Região Metropolitana, municípios que a compõem, rela es entre municípios, dados geográficos e sistema de transportes metropolitano.

2 . Parte

Texto Base: Expansão periférica e segrega o espacial

A cidade de São Paulo originou-se sobre uma colina, às margens do rio Tamanduat i, no local onde hoje encontra-se o Pátio do Colégio.

Toda a população da cidade permaneceu concentrada sobre esta colina até aproximadamente o fim do século XIX; dentro da cidade de São Paulo, nessa época outros povoados importantes, que existiam desde o período colonial nos subúrbios da cidade de São Paulo, como a Freguesia de Nossa senhora do Ó, a Penha, São Miguel Paulista e o antigo município de Santo Amaro, tinham população semelhante à de São Paulo.

Com a riqueza trazida pelo café, e o fato de São Paulo configurar-se no entroncamento de diversos ramais ferroviários, a cidade passa a crescer muito rapidamente, com o afluxo de grande massa de imigrantes e ex-escravos que vem trabalhar na incipiente indústria, que começa a instalar-se no município, especialmente ao longo da Estrada de Ferro Santos Jundiá, na várzea do rio Tamandateí, nos bairros do Brás e da Mooca, e na várzea do Tietê, em bairros como a Barra Funda e o Bom Retiro.

As camadas pobres da população, seguindo as ofertas de emprego, vão instalar-se próximas às indústrias, configurando os bairros acima citados como bairros populares, característica que eles mantêm, de certa maneira, até hoje. Nestes bairros, os trabalhadores da indústria vão morar principalmente de aluguel.

Os trabalhadores mais qualificados têm condições de morar em vilas operárias, construídas pelos industriais, ou casas de aluguel nas proximidades das indústrias. Os trabalhadores menos qualificados, têm como alternativa a moradia em cômodos precários nos cortiços que marcam os bairros operários.

As camadas de mais alta renda, que desde o final do século XIX já iniciavam seu processo de deslocamento para locais que ela definia como mais interessantes, cruzaram o vale do Anhangabaú, criando bairros como Santa Cecília, Campo Elíseos e Higienópolis, até atingir a cumeeira onde está localizada a Avenida Paulista. Pode-se ver, aqui, que o deslocamento das camadas de alta renda sempre acabava por condicionar o deslocamento da centralidade; essas camadas, porém, jamais abandonaram a região mais próxima dos serviços e equipamentos localizados no Centro da cidade, permanecendo em seu entorno.

Já as camadas de renda mais baixa, desde o começo da expansão urbana de São Paulo, vão ocupar as áreas menos valorizadas, uma vez que eram pior servidas por serviços e equipamentos públicos, com menos condições de acessibilidade, localizadas em áreas mais insalubres, geralmente áreas alagáveis de várzeas de rios, entre outros. Desde o começo da industrialização, podemos notar que esse primeiros bairros populares – Brás, Moóca, Barra Funda e Bom Retiro, por exemplo, localizavam-se do outro lado das estradas de ferro que cruzavam a cidade, sempre em relação ao centro, fazendo com que o acesso a essas áreas fosse mais difícil.

Assim, à medida que a cidade cresce economicamente, aumenta a população e começam a se consolidar marcadamente bairros destinados a classes sociais distintas, em um movimento de segregação espacial.

Os cortiços são vistos pelas classes mais altas como um problema de saúde pública, por serem habitações insalubres, e como o lugar da marginalidade. Assim são aprovadas leis que permitem a remoção de cortiços. Estas são aplicadas principalmente nos bairros da elite, obrigando a população a se deslocar para áreas menos valorizadas (Villaça,1986).

Esse crescimento industrial e econômico da cidade, a partir da década de 1930, acelera-se vertiginosamente. No período de 30-70 São Paulo se expande em área urbana chegando próxima à dimensão da ocupação urbana que conhecemos hoje, em extensão.

Neste período, há um incentivo grande do governo para que São Paulo se industrialize e cresça economicamente. Este crescimento, no entanto é baseado nos baixos salários pagos aos trabalhadores. Estes chegam em grande número na cidade em busca de trabalho, vindos principalmente das áreas rurais do nordeste brasileiro, e, por não ter condições de pagar por uma moradia nas áreas centrais, se desloca para os novos bairros operários na periferia.

O governo tem também um importante papel no surgimento dos bairros da periferia. Getúlio Vargas, em 1942 promulga a Lei do Inquilinato, que congela os alugueis e incentiva, como modelo para

os trabalhadores, a aquisição da casa própria. Nessa época a questão habitacional passa a ser um problema social a ser enfrentado pela política pública estatal (Bonduki, 1998). No entanto, os governos não chegam a apresentar programas e políticas públicas que dêem conta da quantidade de pessoas que não tem condições de arcar com o custo da habitação no mercado.

Então, a população pobre vai morar em terrenos comprados à prestação na maior parte das vezes, nos bairros novos, sem nenhuma infra-estrutura urbana – luz, água, esgoto, pavimentação, onde vão construir suas casas através da autoconstrução em seu tempo livre.

A explosão da ocupação periférica de São Paulo acentua-se a partir da década de 1960, com o grande afluxo de migrantes vindos da região nordeste; essas pessoas vão ocupar os pontos mais distantes da mancha urbana da metrópole, geralmente em loteamentos clandestinos, abandonados pelo poder público, autoconstruindo sua casa e utilizando-se do péssimo serviço de transporte público, representado pelo ônibus, que está à sua disposição.

O significativo crescimento econômico, durante o populismo desenvolvimentista ou durante o regime militar, não impede o aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza, em função de modelos altamente concentradores da renda.

Enquanto a periferia de São Paulo expandia seus limites e abrigava o enorme contingente populacional que migra ao longo dos anos 60 e 70, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios.

Kowarick e Campanário (1984) mostram que, entre 1950 e 1980 houve um aumento de nove vezes a mancha urbana da metrópole paulista enquanto, neste mesmo período, a população se multiplicou por 4,5 vezes. Em 1976, a terra retida para fins especulativos no município de São Paulo atingia 43% da área disponível para edificação. Somente em 1980 as áreas periféricas da cidade

aumentaram em 480 km², permanecendo desprovidas dos serviços urbanos essenciais à reprodução da força de trabalho.

Do cortiço do imigrante do início do século XX à propriedade clandestina do migrante nordestino, terra e trabalho sempre segregaram na cidade as classes populares. A figura final desta longa história se repete com variação apenas quantitativa nas periferias de São Paulo e das metrópoles brasileiras: assentamentos humanos excluídos do mercado formal (e, portanto, das representações da cidade que fazem as suas elites), onde predominam, na escala da habitação, a casa auto-construída em loteamentos irregulares e favelas ou o apartamento precário em conjuntos habitacionais, e, na escala do bairro, o transporte por ônibus num sistema viário fragmentado em trajetos típicos de bairros dormitórios, pontuados por poucos equipamentos ou serviços públicos.

• Aula 3: Inclusão e Exclusão Social

Objetivos

Apresentar os mapas dos distritos com indicadores ressaltando as Disparidades de índices de exclusão e inclusão social dos distritos. Relacionar a leitura da cidade por meio de indicadores aos processos sócio-econômicos e espaciais da cidade. Relacionar indicadores sociais com características urbanas tais como ocupação precária periférica, pobreza e violência.

Roteiro

1ª. Parte:

- realização de exercício prático com os alunos: espacialização de indicadores sociais e discussão de disparidades entre distritos do município.

- apresentação da espacialização de indicadores sócio-econômicos no município e debate relacionando com a discussão da aula anterior

Intervalo

2ª. Parte:

- Aula expositiva: Indicadores sociais: Mapa da Exclusão/Inclusão Social, Índice de Desenvolvimento Humano; Índice de Saúde e Índice de Vulnerabilidade Juvenil. Relação dos Indicadores com as condições urbano e habitacionais do município de São Paulo.

1ª. Parte

Disparidades sócio-econômicas no município de São Paulo

Os alunos, divididos em cinco grupos devem receber: (a) um mapa do município de São Paulo com os distritos da Sé, Moema, Butantã, Campo Limpo e Jardim Ângela, destacados (arquivo:

distritos_selec.jpg); (b) um mapa dos cinco distritos ampliado (arquivo: *distritos_selec_ampl.jpg*); (c) uma tabela de indicadores. (arquivo: *tabela_distritos.xls*)

Município de São Paulo: Distritos Selecionados



A partir deste material, cada grupo terá que espacializar as informações de uma coluna de indicadores da tabela, representando as diferenças entre os distritos.

Com os mapas produzidos, os grupos devem elaborar uma explicação para as diferenças percebidas entre os distritos, relacionando os dados espacializados com as condições urbanas e ambientais que eles conhecem de cada uma das regiões em que os distritos se inserem. Devem buscar desenvolver uma idéia sobre as disparidades encontradas tentando ainda relacionar com a aula anterior sobre segregação sócio-espacial.

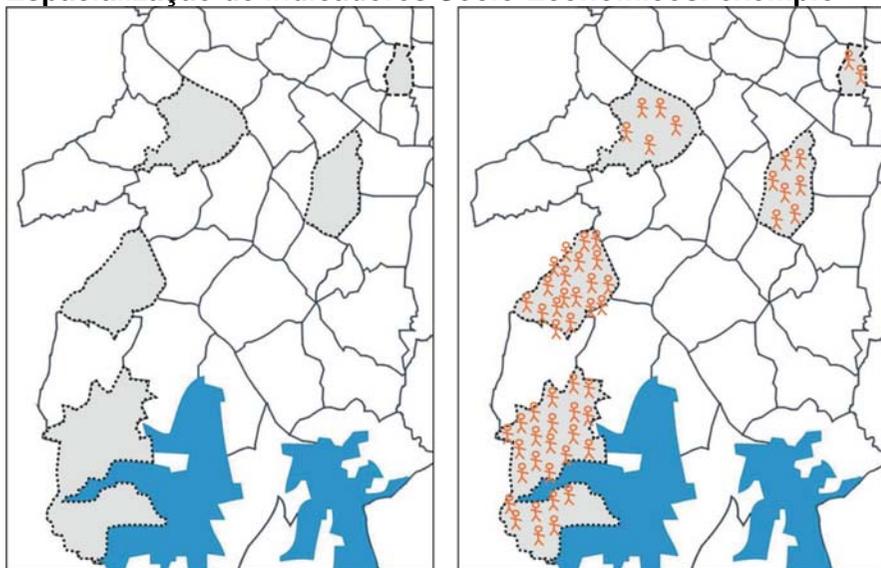
Os grupos devem apresentar ao resto da sala os mapas produzidos e a explicação elaborada.

Indicadores Sócio-Econômicos: Distritos Selecionados, 2000

Distritos	População Ano: 2000	Chefes de Família com menos de 7 anos de estudo (%)	Carência de equip. de Saúde*	Homicídios por 100.000 habitantes	Chefes de Família com renda menor que 3 salários mínimos (%)
Sé	20 mil	40	1,0	100	25
Moema	70 mil	10	1,5	7	3
Butantã	50 mil	25	0,5	30	15
Campo Limpo	190 mil	60	4,5	50	35
Jardim Ângela	250 mil	70	5,0	90	40

* Número de equipamentos de saúde que faltam no distrito para atendimento adequado da demanda, segundo os dados do Mapa de Inclusão / Exclusão Social, 2000.

Espacialização de Indicadores Sócio-Econômicos: exemplo



2ª. Parte

Texto Base: Indicadores Sociais e Exclusão Social

Neste início de século, muito embora os índices do IBGE tenham mostrado, desde 1940, alguns importantes avanços, como o aumento da expectativa de vida e da escolaridade, continua monumental o desafio para a administração municipal de equacionar a histórica produção desigual do espaço da cidade de São Paulo e o quase inalterado déficit de moradia para a população de baixa renda (Maricato, 2000).

Como se pôde verificar através dos indicadores sociais apresentados na primeira parte da aula, permanece e é reforçada a disparidade acentuada das condições de vida da população que reside nos distritos centrais e nas novas centralidades do setor sudoeste do município, e da população que reside nos distritos periféricos.

O município de São Paulo nas duas últimas décadas teve uma diminuição do crescimento populacional, como muitos já devem ter ouvido falar. Esse fato, no entanto, não resultou na redução da na diminuição da segregação e da periferização. A pobreza continua a crescer, e com ela, cresce a população que se desloca para locais de moradia cada vez mais precários. A distribuição da pobreza no município segue a lógica da estruturação da cidade desigual.

Trabalhando com os dados do Censo, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade verificou que em 2000, 589 mil chefes de domicílios na cidade eram pobres, o que representava 19,7% dos quase 3 milhões de domicílios recenseados naquele ano. Houve um aumento da pobreza, decorrente da queda significativa do crescimento econômico nos anos 80 e 90, em uma sociedade já desigual, o que aprofundou a exclusão social.

Pelo Mapa da Exclusão/Inclusão Social (ver mapas a seguir), verifica-se que há uma pequena mancha na cidade (em azul), considerada incluída, onde concentram indicadores positivos: famílias com renda mais alta, maior quantidade de equipamentos públicos como escolas, hospitais e postos de saúde, maior quantidade de emprego, entre outros. Enquanto isso, as áreas mais

populosas do município estão pintadas com grandes manchas vermelhas que indicam a concentração de população de renda mais baixa, maior população jovem e maiores índices de violência, carência de atendimento público.

Vale observar que justamente nas áreas azuis são concentrados investimentos públicos na abertura de novas avenidas, construção de túneis e remoções de favelas, atendendo a essa camada da população e a interesses do mercado imobiliário, em contraposição aos reduzidos investimentos na periferia.

Outros indicadores sociais como o Índice de Saúde, produzido pela Secretaria Municipal da Saúde e o Índice de Vulnerabilidade Juvenil, produzido pela Fundação Seade complementam essa leitura da cidade.

Qualquer desses índices que seja mapeado evidencia um quadro de segregação da cidade, que expulsa sistematicamente a população de baixa renda das áreas melhor qualificadas para áreas cada vez mais distantes e precárias. À medida que parcelas da periferia se consolidam e começam a receber investimentos públicos na melhoria urbanística, outras regiões mais distantes são ocupadas, sobretudo as áreas de proteção ambiental, onde há terrenos vazios e pouco valorizados.

Índices de Monitoramento das Condições de Vida na Cidade

Índice de Desenvolvimento Humano: O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é um índice criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para comparar a situação de países. Visa expressar não só o nível econômico do país mas também as condições de vida da população. Para tanto, considera três elementos essenciais:

- longevidade - expressa pela esperança de vida ao nascer;
- alfabetização - medida pela % de população de 15 anos ou mais que sabe ler e escrever;
- condição econômica - medida pelo PIB (Produto Interno Bruto) per capita, em dólares.

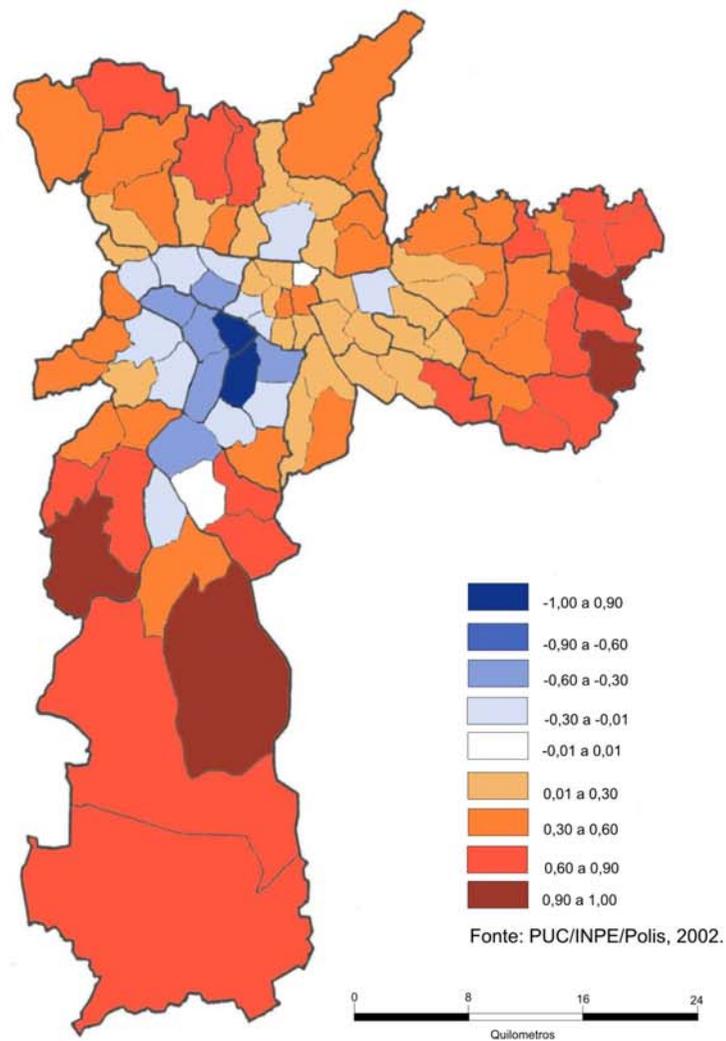
A Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, seguindo metodologia formulada pela ONU e aplicada no Brasil pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), calculou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos distritos de São Paulo. Com este índice, a Secretaria comparou o IDH dos distritos ao IDH apresentado pelos países: as franjas periféricas da cidade apresentam índices comparáveis aos dos países africanos (abaixo de 0,5), enquanto a área central tem índices comparáveis aos europeus.

Mapa da Exclusão/Inclusão Social: O Mapa foi produzido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da PUC/SP em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), para o Município de São Paulo em 1996 e depois revisado com base nos dados Censo do IBGE de 2000. O mapa é um instrumento que possibilita a leitura da realidade social dos distritos da cidade de São Paulo estabelecendo uma relação comparativa entre eles e com a cidade como um todo pela incidência das manifestações da exclusão/inclusão social.

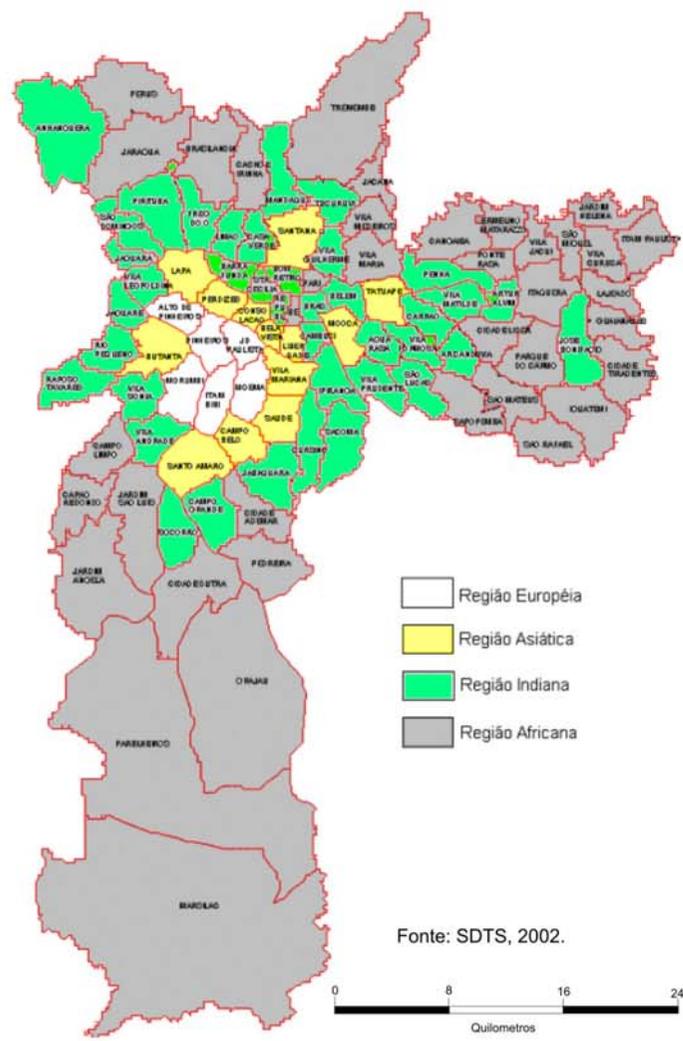
O Índice de exclusão/inclusão varia de -1 a +1 é composto de variáveis que medem o grau de desenvolvimento humano, equidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania:

- desenvolvimento humano: analfabetismo e anos de estudo dos chefes de família, educação infantil, longevidade, mortalidade infantil, juvenil e perda de anos de vida, violência (furto, roubo, roubo de veículos, homicídios)
- equidade: trabalho feminino, alfabetização de mulheres chefes de família;
- qualidade de vida: infra-estrutura sanitária; qualidade e propriedade do domicílio, congestionamento habitacional, lançamentos imobiliários, deslocamentos (mobilidade), disponibilidade de serviços de saúde, creches, educação infantil e ensino fundamental;
- autonomia: renda do chefe de família, emprego, indigência adulta e risco infantil.

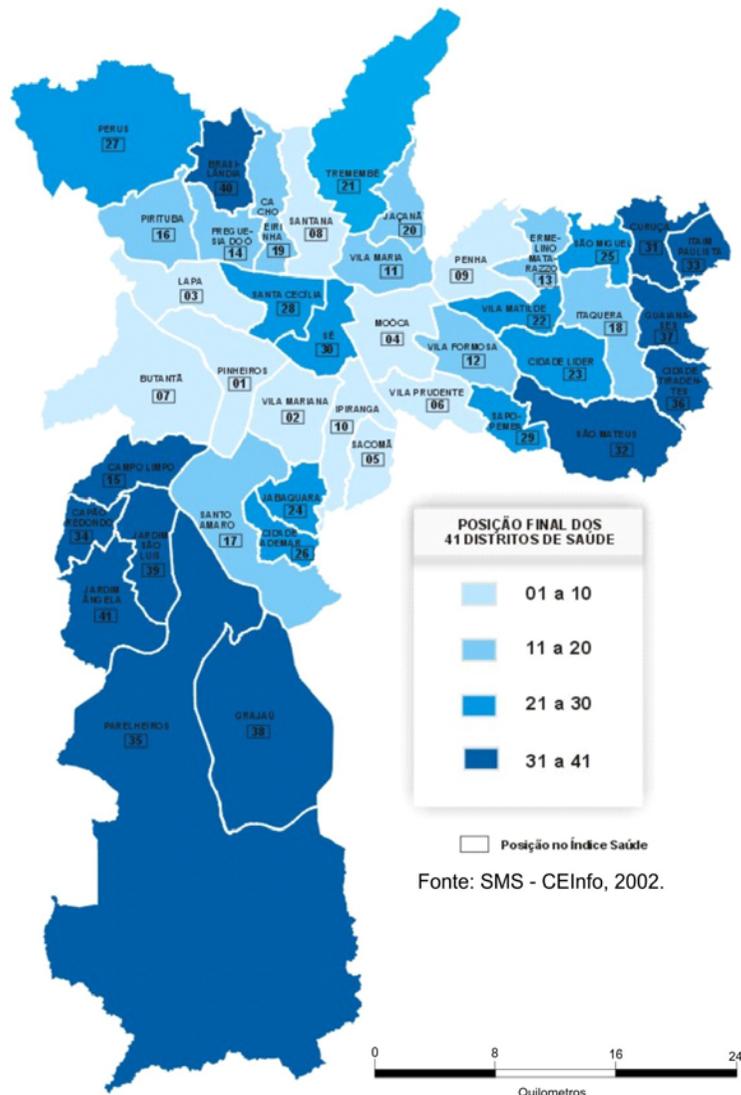
Mapa da Exclusão/Inclusão Social 2000



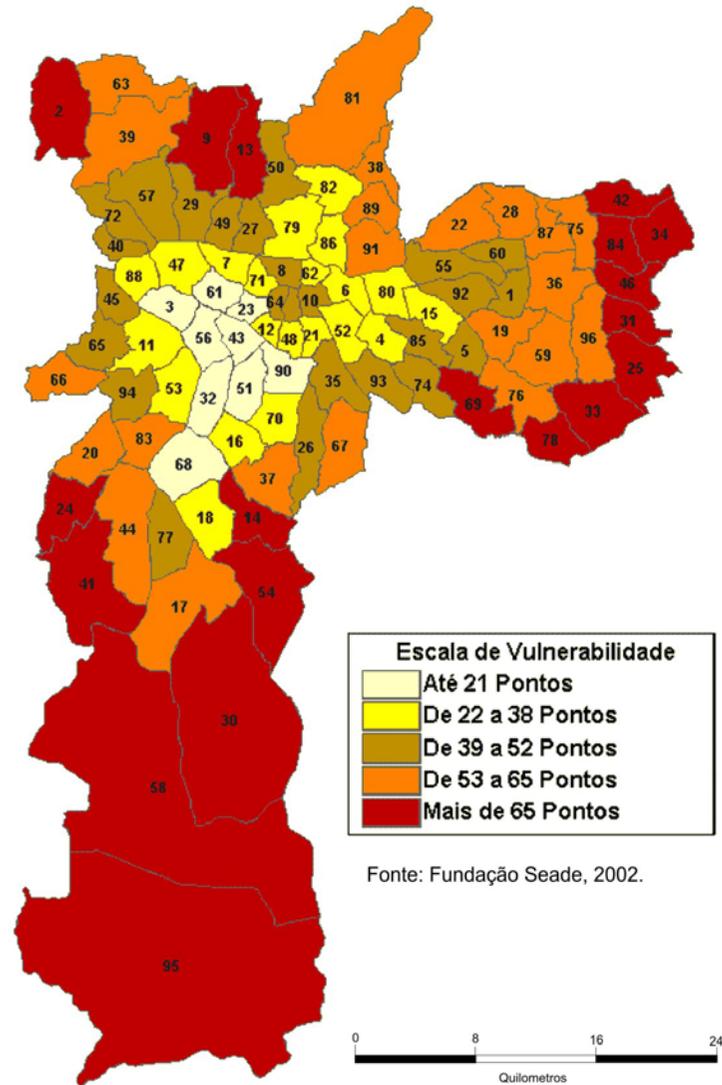
Índice de Desenvolvimento Humano 2000



Índice de Saúde 2001



Grupos de Vulnerabilidade Juvenil Distritos de São Paulo, 2000



Além da análise de indicadores quantitativos, pesquisadores, técnicos e agentes populares realizaram levantamentos em bairros para medir formas de manifestação da exclusão.

Índice de Saúde: Criado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), tem como objetivo monitorar, através de um índice sintético, um grande número de problemas de saúde que tenham relevância para as políticas públicas da área. A iniciativa da adoção do Índice-Saúde como instrumento de avaliação da SMS é mais um elemento do projeto de construção do “Painel de Monitoramento das Condições de Vida e Saúde da População e da Situação dos Serviços de Saúde” que envolve a definição de indicadores de acompanhamento da gestão para as diversas atividades, nos seus diferentes níveis e abrangendo diferentes aspectos dos projetos executados na SMS.

O índice deve orientar as ações da secretaria nos distritos visando uma melhoria global da qualidade e adequação das ações de saúde, assim como estimular e avaliar globalmente as políticas de promoção da equidade.

O índice é composto das variáveis:

- Coeficiente de Mortalidade Infantil
- Coeficiente de Incidência de Tuberculose
- Mortalidade Precoce por Doenças Crônicas não Transmissíveis
- Coeficiente de Mortalidade por Causas Externas

Índice de Vulnerabilidade Juvenil: A Fundação Seade criou o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) para medir alguns aspectos das condições de vida dos jovens nos distritos do município de São Paulo. Foram considerados para a composição do índice os níveis de crescimento populacional e a presença de jovens entre a população distrital, frequência à escola, gravidez e violência entre os jovens e adolescentes residentes no local. Este indicador varia em uma escala de 0 a 100 pontos, em que o zero representa o distrito com menor vulnerabilidade e 100 o de maior.

As variáveis selecionadas para compor o índice são:

- taxa anual de crescimento populacional entre 1991 e 2000;

- percentual de jovens, de 15 a 19 Anos, no total da população dos distritos;
- taxa de mortalidade por homicídio da população masculina de 15 a 19 anos;
- percentual de mães adolescentes, de 14 a 17 Anos, no total de nascidos vivos;
- valor do rendimento nominal médio mensal, das pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes;
- percentual de jovens de 15 a 17 anos que não frequentam a escola.

Ao comentar as diferenças entre os índices, é interessante notar as diferentes finalidades que levaram à formulação dos mesmos.

Pobreza e Violência

Nesse cenário, o aumento da pobreza e da violência – em sua forma de expressão mais trágica, a morte violenta – no município de São Paulo, se deu em proporções maiores que o crescimento do número dos domicílios, e se concentrou unicamente nos distritos de menor desenvolvimento humano, da periferia, onde hoje vive mais da metade dos paulistanos. Os levantamentos tanto do PRO-AIM (*Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no município de São Paulo* da Secretaria Municipal de Saúde), quanto do INFOCRIM (*Sistema de Informação Criminal* da Secretaria de Estado da Segurança Pública) mostram que foi nas regiões de maior pobreza que se registrou um aumento mais significativo das mortes violentas, causadas por homicídios e acidentes de trânsito. Nos distritos periféricos, o Estado não consegue fazer a mediação dos conflitos por meio de normas sociais minimamente eficazes, o que acarreta soluções com recursos que cada um dispõe, a lei (não a norma jurídica) sendo imposta pelo mais forte. Nesse cenário o poder alcançado pelo tráfico de drogas é significativo. “*Periferia é periferia, aqui meu irmão, é cada um por si*”: a poesia do movimento Hip-Hop evidencia a condição de “terra de ninguém” que marca esses territórios, alimentando a noção de uma “cidade partida”

(Ventura, 1994). Além disso, a ilegalidade na resolução dos conflitos e na ação da polícia é complementada pela ilegalidade urbanística. A desigualdade na frequência e qualidade dos serviços de manutenção e zeladoria urbanos como varrição de ruas, poda de árvores, desentupimento de bueiros, manutenção de parques e áreas públicas, controle e fiscalização de uso e ocupação do solo mostram o quanto a cidade ilegal é discriminada. (LabHab, 2003)

Quando o Estado está presente nesses espaços, o faz com práticas clientelistas e paternalistas, e através da ação repressora, arbitrária e corrupta de parte da polícia (Zaluar, 2000).

Precariedade e Carências da Periferia

Os bairros periféricos caracterizam-se pela carência de escolas, postos de atendimento de saúde, hospitais, equipamentos esportivos, de cultura e lazer. As condições de vida são extremamente precárias, somando-se a ausência de infra-estrutura urbana, a dimensão reduzida da unidade habitacional, o congestionamento dos cômodos e a insalubridade das edificações.

Essas regiões da cidade são predominantemente residenciais de baixo padrão e apresentam, portanto, poucas oportunidades de trabalho. Esta população tende a se deslocar diariamente para áreas centrais em busca de trabalho e renda e seu principal meio de locomoção é o transporte público coletivo. Este, porém, é insuficiente no atendimento das áreas distantes da cidade, o que resulta em um isolamento e queda da mobilidade da população.

Nas últimas décadas, os indicadores urbanísticos demonstram que houve uma extensão significativa das redes de água e esgoto para os distritos periféricos. Nota-se que a periferia e a habitação popular entram na agenda política, em parte como resultado da pressão dos movimentos sociais, que ganham força neste período e passam a ter parte de suas reivindicações atendidas.

Os bairros periféricos já receberam uma quantidade significativa de obras e implantação de infra-estrutura e, apesar de ainda terem hoje inúmeras carências (principalmente quanto a equipamentos públicos, rede viária e transporte público), apresentam certo grau de

consolidação urbana. As maiores discrepâncias quanto ao atendimento público aparecem nos bairros onde há maior crescimento populacional recente, nas ocupações em áreas de proteção ambiental e nas favelas, estando nos dois últimos os maiores impedimentos para a entrada da ação pública: nestes verifica-se que a precariedade ainda é bastante acentuada.

Enquanto parte da periferia é consolidada e passa a apresentar melhores condições urbanísticas, novos loteamentos são abertos cada vez mais distantes e aumenta a população moradora em áreas invadidas e em cômodos precários de aluguel. Aumenta também a pressão pela ocupação das áreas ambientalmente frágeis: Serra da Cantareira e Áreas de Proteção aos Mananciais.

Atualmente cerca de 800 mil (INFURB, 2001) pessoas estão morando irregularmente nas APMs do município de São Paulo. As leis de proteção ambiental nestas áreas restringiram a implantação de infra-estrutura visando não induzir aumento populacional, mas não impediu de fato a ocupação ilegal e irregular. As ocupações caracterizam-se por lançar o esgoto diretamente nos cursos d'água, não ter tratamento adequado para coleta e filtragem das águas pluviais e ter uma impermeabilização do solo acentuada.

Este quadro nos chama a atenção para a necessidade de reversão deste processo, que traz impactos significativos para a cidade: produção de uma cidade cara, incapaz de atender a demanda por infra-estrutura em locais cada vez mais distantes, onde a ação do Estado vem sempre a posteriori, para consolidar uma situação existente. Muitas vezes esta ação acaba consolidando a população em áreas impróprias para a ocupação.

O poder público, até agora se mostrou incapaz de dar conta do problema habitacional. O difícil acesso ao mercado formal obriga a população de baixa renda a recorrer ao mercado irregular, suprimindo sua necessidade por moradia com alternativas como: favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cômodos improvisados e cortiços.

Os dados do Censo de 2000 apontam um déficit habitacional de 597.232 unidades na região metropolitana de São Paulo, sendo o

principal componente a coabitação, com 61,7%. Da mesma forma, o principal problema de inadequação é o adensamento excessivo, que aparece em 23,7% dos casos. Tais índices vêm a confirmar o difícil acesso à terra encontrado no município, o que obriga diversas famílias a dividirem o mesmo espaço.

A maior parte destes assentamentos encontra-se nas regiões periféricas da cidade, ocupando áreas impróprias e completamente desprovidas de condições de habitabilidade, como é o caso das áreas de proteção aos mananciais. A precariedade destas ocupações ocasiona diversos problemas ambientais, que chegam a assumir escala metropolitana, a exemplo da poluição dos reservatórios hídricos.

Lição de casa: os alunos deverão trazer para a aula seguinte dados que eles têm e utilizam em seu cotidiano, sobre os distritos da subprefeitura, para montagem de diagnóstico sobre os seguintes temas: *Habitat; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade; Saúde e Educação; Emprego e Renda; Cultura, Esporte e Lazer; Segurança Pública e Violência.*

• Aula 4: Diagnóstico do distrito do Jardim Ângela

Objetivos

Esta aula tem como objetivo apresentar aos alunos um diagnóstico urbanístico e ambiental que relaciona a região com o restante da cidade, visando uma leitura integrada do espaço urbano, qualificando o conhecimento que eles tem do bairro. O material apresentado deve servir também de instrumental para que eles elaborem projetos locais de melhoria das condições urbanas.

Roteiro

1ª. Parte:

- apresentação do diagnóstico do distrito do Jardim Ângela, destacando as especificidades de sua inserção na metrópole e características habitacionais e da ocupação urbana.

Intervalo

2ª. Parte:

- realização de exercício prático com os alunos: espacialização do seu conhecimento sobre o distrito, em sua área de atuação;

-preparação da visita.

1ª. Parte

Texto Base: Apresentação do Diagnóstico do Jardim Ângela¹

O Diagnóstico apresentado a seguir foi elaborado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos o Programa Bairro Legal da Sehab/PMSP.

O Diagnóstico foi construído partindo de um processo participativo, realizado em conjunto com a Sub-prefeitura de M'Boi Mirim, para a elaboração do Plano de Ação para o Jardim Ângela e para definição de propostas e diretrizes para o Plano Diretor Regional. Para tal, foram realizadas oficinas, que contaram com a participação de mais de 300 representantes de entidades, movimentos populares, agentes comunitários e funcionários da sub-prefeitura.

A partir do material produzido nas oficinas, a equipe do LabHab realizou uma série de pesquisas nos órgãos do poder público, principalmente na prefeitura, para levantar ações e programas para a Região, e levantamentos de campo, visitando cada bairro para levantar suas condições urbanas e ambientais.

Foram entrevistadas lideranças e reunidas as principais reivindicações que a população organizada do distrito tem para a área. Foram reunidos também dados sócio-econômicos de institutos como o IBGE, Fundação Seade, Secretarias de Habitação, de Planejamento, da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo, entre outros.

Com estes dados e informações, foi elaborado um diagnóstico amplo do distrito, sob o ponto de vista das condições urbanas e ambientais.

Condições Urbanas e Ambientais

A configuração espacial do Jardim Ângela é uma expressão direta do processo de formação das periferias desiguais, resultante de políticas deliberadas de segregação urbana e marcadas pela ausência de diretrizes capazes de estruturar a ocupação do território (tema discutido na aula Inclusão e Exclusão Social).

A cidade formal foi expulsando sua população mais pobre para fora da área de atuação do mercado, atingindo as regiões de proteção ambiental. Este é o caso do Jardim Ângela, que além de concentrar toda a problemática comum aos bairros periféricos, apresenta a quase totalidade de seu território (90%) inserida em Área de Proteção aos Mananciais da Represa Guarapiranga.

¹ O conteúdo desta seção resume as linhas diretrizes do documento "Diagnóstico do Jardim Ângela", 2003

A legislação de proteção aos Mananciais, de 1975/76, entretanto, não impediu uma ocupação especialmente intensa, apesar de marcada pela informalidade generalizada. De certa maneira, o Jardim Ângela expressa o paradoxo brasileiro de leis que “pegam” ou “não pegam” conforme o caso (Maricato, 1996): se por um lado o Estado, respeitando a Lei de Proteção aos Mananciais, sempre tendeu a limitar sua atuação na região quanto à regularização fundiária ou mesmo à provisão de infra-estrutura urbana, por outro lado fechou os olhos sobre a mesma lei ao permitir a ocupação desordenada e irregular, sem oferecer alternativas dignas de moradia para a população de mais baixa renda. Hoje, o quadro mais comum na região é o de várzeas e encostas íngremes ocupadas, flora e fauna em constante degradação, ausência de sistema completo de coleta, afastamento e destinação dos esgotos e drenagem de águas pluviais inadequados, favorecendo processos erosivos do solo e uma situação de constante crescimento populacional, bem superior à média da cidade.

Acessibilidade e Ocupação Urbana

O principal acesso ao Jardim Ângela hoje é realizado pela Estrada do M'Boi Mirim. A estrada, até meados do séc. XX servia de acesso aos núcleos urbanos do Embu e Itapeverica da Serra, e à chácaras localizadas nas imediações dela. À medida que a urbanização da cidade de São Paulo avança sobre esta região da cidade, impulsionada pelas ações de retificação do Rio Pinheiros e principalmente pela industrialização da região de Santo Amaro, a Estrada passa a ter um papel estruturador de um novo padrão de ocupação, destinado à população de baixa renda.

A configuração da Estrada do M'Boi Mirim como via estruturante da região ocasionou, a partir da década de 70, um adensamento populacional acentuado de suas margens. Vários loteamentos foram abertos ao longo do eixo viário, não havendo, no entanto, qualquer interligação entre seus traçados, o que veio a sobrecarregar a via principal, prejudicando a acessibilidade e mobilidade dentro do distrito.

Tal processo de ocupação produziu também uma escala gradativa de precariedade urbana, que se intensifica ao longo do percurso

norte-sul da via. Sendo assim, a região norte do distrito que tem melhores condições de acesso, embora seja significativamente mais densa, apresenta condições de habitabilidade bastante superiores à região sul, dispondo de rede de infra-estrutura consolidada e oferecendo condições de adequação urbanística.

À medida que se caminha para o sul do distrito, a ocupação torna-se mais dispersa, intercalando grandes glebas vazias com loteamentos extremamente densos e precários.

A grande maioria dos loteamentos existentes é bastante ocupado e consolidado, mesmo nas áreas de acessibilidade mais difícil. Alguns loteamentos têm arruamento precário e ainda estão pouco ocupados, mas sofrem forte pressão para o adensamento, por estarem próximos de áreas mais densamente ocupadas, por não conterem mecanismos inibidores de ocupação, ao lado de fiscalização insuficiente e falta de alternativas habitacionais.

Afora os bairros já consolidados, pode-se diferenciar duas situações de áreas que ainda estão em processo de adensamento: os loteamentos abertos recentemente e glebas de difícil acesso.

Algumas situações:

- O loteamento Vila Nagibe, que pela foto aérea de 2000 está praticamente vazio, em que se verificou um adensamento significativo na visita de campo, com muitos lotes que apareciam vazios já ocupados e muitas construções recentes ou em construção, com cortes e aterros novos. Na entrada do loteamento há também uma foto divulgando a venda de lotes.

- Chácara Santa Maria: ruas não pavimentadas, esgoto a céu aberto, acessibilidade precária, altas declividades e áreas alagáveis na beira de córrego. A área está pouco ocupada mas encontra-se próxima a bairros bastante densos, como Jardim Guarujá e Parque Novo Santo Amaro, e do Centro de Bairro Menininha;

- Cidade Ipava, Chácara Flórida, Recreio e Vila Gilda: acessibilidade restrita, só é possível chegar nos loteamentos via Estrada da Cumbica, que está em condições precárias. A outra possibilidade seria a Estrada do M'Boi Guaçu que está intransitável. Neste caso,

as condições topográficas são favoráveis à ocupação urbana e há muitos lotes vazios à venda. O loteamento Jardim Aracati, vizinho, já está densamente ocupado e há portanto uma grande pressão para que os demais também sejam adensados. Todos são loteamentos em áreas ambientalmente frágeis pela proximidade da represa e por conter córregos contribuintes primários da represa. O Jardim Aracati já recebeu obras do Programa Guarapiranga.

- Chácara Bananal: trata-se de uma invasão recente e pouco consolidada, apesar de já ter muitas pessoas morando na área e estar em processo de adensamento. A ocupação é extremamente precária, rarefita e sem nenhuma infra-estrutura. Grande parte da gleba ocupada tem declividades extremamente acentuadas, algumas ocupadas por algumas casas, em situação de risco.

Características da População

As diferenças entre a região norte, mais densa e consolidada e a região sul é comprovada pela análise dos mapas de setores censitários do IBGE (2000), por meio dos quais pode-se verificar a concentração das famílias com os mais baixos rendimentos e das áreas menos favorecidas por serviços públicos na extremidade sul do distrito. É significativo, por exemplo, o número de setores na região sul nos quais entre 15% a 30% dos chefes de família não possuem rendimento, assim como o de setores em que de 40% a 60% dos chefes de família recebem menos de 3 salários mínimos. Por outro lado, o norte do distrito é marcado por uma maior concentração de chefes de família com rendimentos acima de 5 salários mínimos. As mesmas conclusões podem ser tomadas a partir da análise da porcentagem de moradores alfabetizados, com mais de 10 anos, embora as taxas encontradas na região norte do distrito ainda sejam bastante inferiores às levantadas no restante do município.

Os índices relativos à coleta de lixo, de esgoto e atendimento por rede de água encanada acentuam esta setorização do distrito, uma vez que evidenciam o caráter pouco consolidado e extremamente precário das ocupações situadas ao sul.

Toda esta constatação aponta para um necessário e cuidadoso desmembramento das políticas de intervenção no distrito, que deverão atuar de forma diferenciada em cada uma dessas regiões.

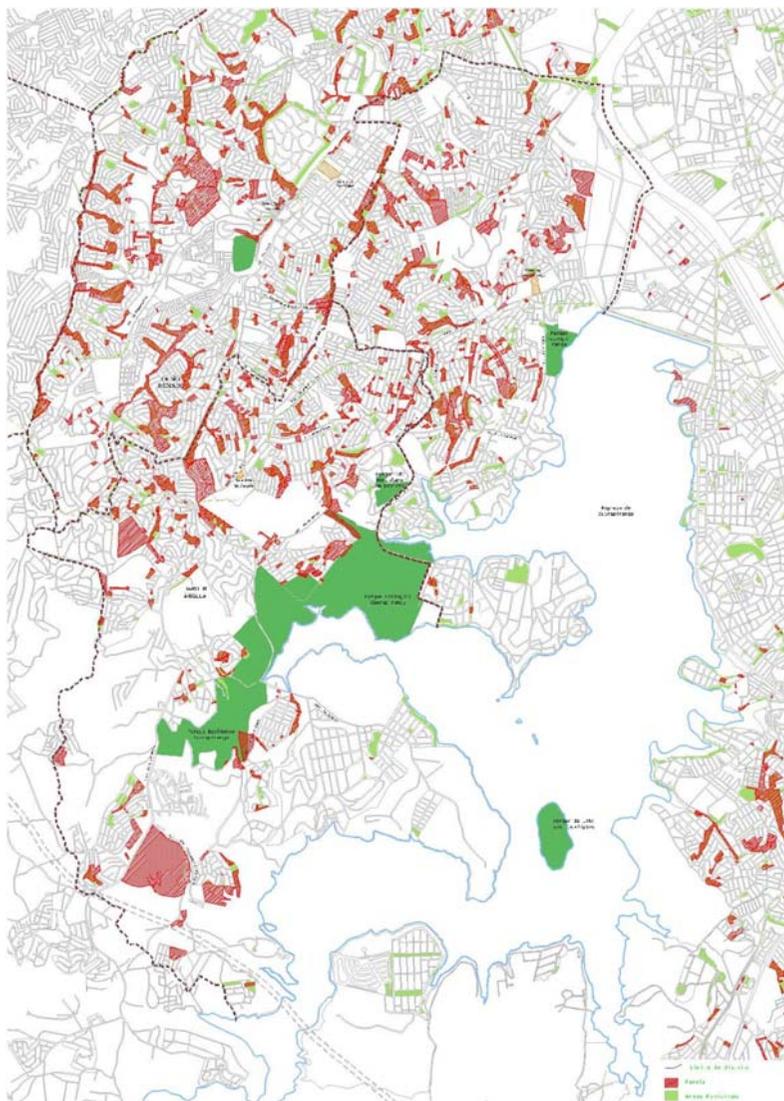
Apesar dessa marcada setorização, vale mencionar que a precariedade urbana é uma característica comum a todo o distrito, havendo um grande número de favelas distribuídas por toda a área. Núcleos em situação de risco pela exclusão socioeconômica e a violência, situados nas mais baixas faixas de rendimento dos chefes de família, podem ser apontados em meio a bairros consolidados, dotados das melhores condições urbanas.

Favelas do Jardim Ângela

O Jardim Ângela possui 153 favelas. A maior parte delas, 80%, estão localizadas na região mais consolidada do distrito, a norte, quase sempre nas áreas públicas dos loteamentos ou nas áreas que não foram ocupadas por terem altas declividades ou risco ambiental: nascentes e beiras de córregos. Cerca de 35% das favelas estão em beira de córregos ou nascentes e 75% estão em áreas públicas. Esse é o caso das duas favelas mais extensas, a Jardim Dionísio e a Jardim Nakamura.

Nesse setor norte do distrito, as três maiores favelas localizadas em áreas particulares são a do Morro do Índio, a do Parque Nova Esperança e a Guanguará. Todas estão em áreas de altíssima declividade e as duas últimas em beira de córrego. O Morro do Índio e o Parque Nova Esperança estão dentro do bairro Parque Novo Santo Amaro, o mais violento da região.

A partir do Centro Menininha, em direção ao sul, o número de favelas é muito menor. Os loteamentos são mais precários e muitas vezes é difícil notar a diferença entre invasões e loteamentos. No sul do Jardim Ângela é maior o número de favelas em áreas particulares e estas são as maiores. Glebas inteiras estão ocupadas por invasões. A mais impressionante é a Chácara Bananal/Cidade Nova, que ocupa uma área de aproximadamente 50 ha, tem circulação interna difícil e grande parte não tem abastecimento de água, nem clandestino (a população se abastece de água através



de um poço, que segundo agentes de saúde locais, está contaminado). Trata-se de uma invasão recente, porém já bastante ocupada e consolidada. Apenas uma parte da gleba, onde a declividade é muito alta, está pouco ocupada.

Centros Comerciais e Centros de Bairro

Os Centros e Sub-centros de bairro são importantes pólos geradores de emprego e renda. Além disso, são referências para a população.

Os dois principais centros são o centro do Jardim Ângela e o Menininha ou Ranieri. Além deles, praticamente cada bairro tem um sub-centro comercial, onde concentram-se comércio e serviços, pontos finais de ônibus e lotações, e onde também são realizadas pequenas festas e encontros da população.

Ações do Poder Público

Diante da dificuldade do Poder Público em atuar numa área de proteção aos mananciais, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano concentrou sua presença na região através do Programa Guarapiranga, que, graças ao licenciamento ambiental aprovado para o programa, vem realizando obras de urbanização de favelas, tendo concluído 22 intervenções. No entanto, as dimensões assumidas por tal problemática demandam a ampliação da atuação do poder público para efetivar políticas de governo integradas e contínuas, no sentido de aportar às obras de urbanização de favela toda a dimensão de sustentabilidade e integração urbana que se faz necessária. O Programa Guarapiranga, por ser a única forma legal de viabilizar obras de urbanização de assentamentos precários na região, acaba concentrando, perante a população, toda a responsabilidade pela atuação do Estado em habitação, o que vai muito além das obras de saneamento para o qual foi originalmente estruturado. Se ele obteve sucesso inequívoco nessas funções, urbanizando áreas públicas e até produzindo habitações em casos emergenciais, por outro lado problemas de manutenção destas mesmas intervenções logo surgiram, tal a amplitude dos problemas urbanos e a rapidez do processo de adensamento. Não raro, córregos recém-canalizados a montante recebem novas emissões de esgoto clandestino enquanto as obras ainda se executam a jusante.

As políticas para áreas de risco e de regularização fundiária, que estão sendo elaboradas pelas Secretarias Municipais de Governo e

de Habitação, respectivamente, são exemplos de iniciativas importantes que devem passar a ser trabalhadas de forma integrada às intervenções do Programa Guarapiranga. Além destas, a diversificação e ampliação da atuação da Sehab é possível na melhoria das condições de habitabilidade e na qualificação das unidades existentes, potencializando o patrimônio construído e reduzindo o déficit habitacional qualitativo.

A regularização fundiária, entretanto, constitui um problema complexo que depende da urgente aprovação da Lei Específica da Sub-bacia Cotia-Guarapiranga, que virá a promover a adequação da legislação à realidade apresentada.

Esse processo de intensificação da ação pública em uma área de mananciais passa pela necessária equação de um problema central: o atual imobilismo gerado por uma situação de entrave tanto jurídico quanto financeiro. Do ponto de vista jurídico, todo e qualquer envolvimento mais significativo do Poder Público ou mesmo dos próprios moradores passa pela necessidade de aprovação da nova lei de proteção aos mananciais, que permitiria a ampliação das políticas de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda e de provisão habitacional. Os programas promovidos pela Sehab para o resto da cidade são aplicáveis apenas à estreita faixa de território, no extremo norte do distrito, que não está na área de mananciais. A resposta a esse impasse, para não engessar um movimento necessário de intensificação da ação estatal na região, poderia passar pela busca de obtenção, com o apoio do Ministério Público, de outros licenciamentos ambientais além do obtido pelo Programa Guarapiranga, por exemplo, específicos para as intervenções do Plano de Ação do Bairro Legal.

Alguns Indicativos para a Ação Pública

Apesar da nítida influência da malha viária e da difícil acessibilidade como condicionantes de adensamento populacional, não foi possível definir um direcionamento claro da expansão urbana ou alguma tendência visível do crescimento da região. A intensificação da ocupação urbana acontece nos loteamentos que tem melhores condições de acessibilidade e nos loteamentos pouco ocupados (em geral recentes), espalhados por todo o distrito.

No entanto, verificou-se, por um lado, taxas de crescimento populacional altas e constantes (3,65% ao ano entre 1991-2000, enquanto que São Paulo cresce a 0,88% ao ano) e, por outro, a presença de diversos loteamentos recentes, ainda pouco ocupados, com forte potencial de adensamento. Desse modo, é necessário propor políticas visando refrear esse processo contínuo de ocupação, o que não exclui a importância de melhorar e equipar – em especial com equipamentos públicos – os pequenos centros de bairro que surgem nesses loteamentos, por sua capacidade de promover melhorias da qualidade urbana e amenizar o quadro de violência. Incentivar a melhoria e consolidação destes centros é também um meio para estimular uma maior capilaridade da malha urbana e dos trajetos viários, relativizar a forte centralidade linear exercida pelo corredor comercial ao longo da Est. M'Boi Mirim e favorecer o espraiamento radial de atividades propícias à geração de emprego e renda. Entretanto, tal processo é dificultado, vale dizer, tanto pela atual legislação de proteção aos mananciais como pela questão da violência urbana, um significativo entrave à circulação e aos investimentos no distrito.

De fato, é sintomático o fato de que os trechos de maior precariedade viária, assim como as áreas com condições muito ruins de habitabilidade, coincidem com os pontos de maior índice de insegurança e violência. Esta constatação reforça a conclusão do diagnóstico, fortemente embasada na experiência empírica, de que a questão da violência, elemento motivador do Plano de Ação, é resultante, em grande parte, da ausência do Estado e do desprovimento das condições mais básicas de qualidade de vida, o que gera um terreno propício para a territorialização e operacionalização do crime organizado, em especial do tráfico de drogas.

2ª. Parte

Produção de Biomapas participativos

Os alunos reunidos em cinco grupos, devem produzir mapas do distrito, a partir do conhecimento que eles tem sobre a área da

Subprefeitura e a partir do diagnóstico apresentado na primeira parte da aula.

Os dados trazidos pelos alunos devem ser espacializados em mapas e complementados com a visão que os alunos tem da região a partir de sua vivência diária.

Para tal, o professor, antes de dividir a sala em grupos, deve combinar em conjunto com os alunos, a legenda utilizada para a preparação dos mapas.

Parte da legenda pode ser composta pelos dados dos alunos, por exemplo:

- escolas com atuação importante para o bairro;
- escolas com problemas de violência;
- ruas que devem ser melhoradas pela subprefeitura;
- áreas de invasão recente;
- posto de saúde com demanda por melhorias, etc.

Sugestão de itens que podem ser incluídos na legenda para espacializar a leitura dos alunos para o bairro:

- Áreas com risco de desmoronamento, alagamento;
- Áreas de violência de trânsito: difícil travessia de pedestres, por exemplo;
- Áreas de risco de violência;
- Áreas de dificuldade de acesso: bairros isolados, ruas e avenidas precárias, dificuldade de acesso por transporte coletivo ou para o pedestre;
- Áreas potenciais para caminhos de pedestres, caminhos verdes e ciclovias;
- Áreas potenciais e com necessidade para urbanização e regularização de favelas e/ou loteamentos irregulares;
- Áreas de Interesse para atividades econômicas / geração de renda e trabalho (indústria, comércio, por exemplo)
- Áreas agradáveis para lazer, ou de interesse de preservação ambiental;

- Áreas com potencial, ou com demanda de investimentos públicos (ou eventualmente privados), incluindo equipamentos como: centros culturais, escolas, postos de atendimento.

É interessante sugerir aos alunos que escrevam em uma folha separada o detalhamento de propostas e indicações específicas, indicando o local no mapa com uma numeração.

É importante que todos discutam a legenda em conjunto, para que haja uma facilidade de leitura dos mapas produzidos em grupos por toda a turma. Isto facilitará também a apresentação dos grupos e a utilização dos mapas produzidos nas aulas propositivas (11-14).

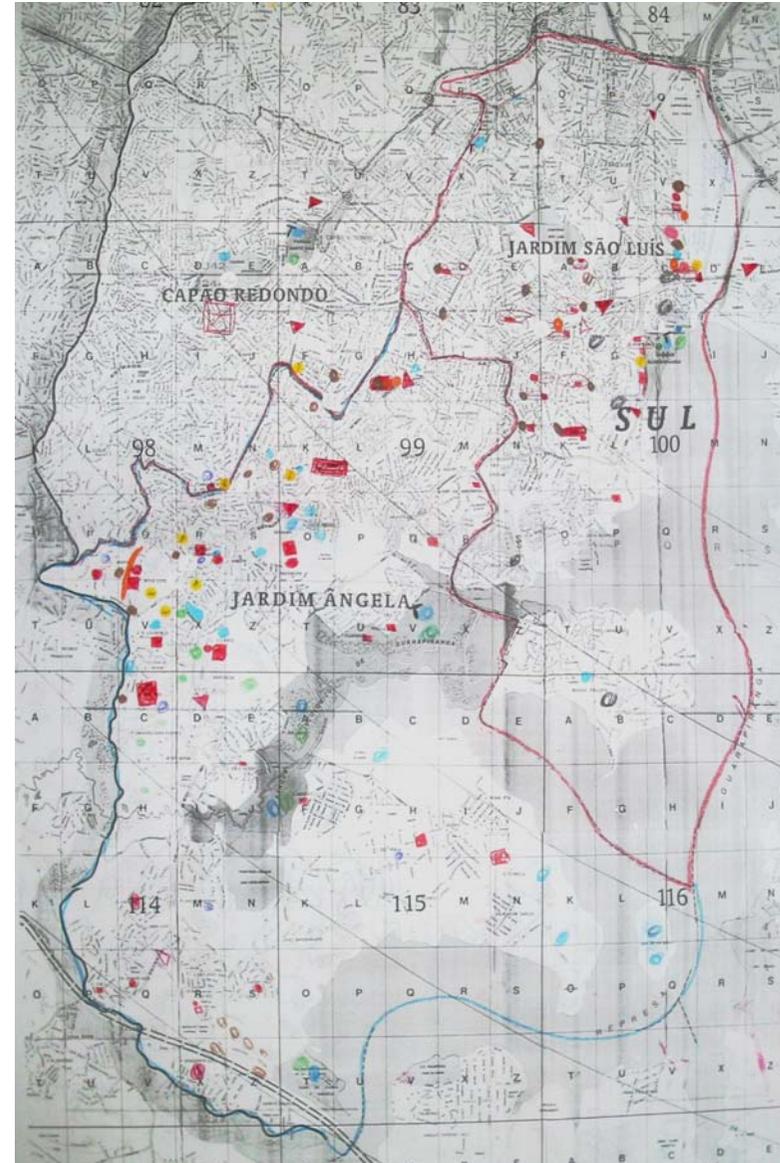
Na espacialização dos dados, os alunos devem destacar três bairros em que consideram importante a atuação integrada da subprefeitura seja por serem bairros precários, seja por suas potencialidades (organização da população, por exemplo).

Deve ser entregue aos alunos, para que consultem durante a elaboração dos mapas, os mapas e dados do Diagnóstico do Jardim Ângela e a foto aérea do distrito. Com base neste material, os grupos podem incrementar sua discussão sobre o tema em questão e já detalhar algumas diretrizes para os bairros selecionados.

Mapa Base para a Produção de Biomapas



Exemplo de Biomapa produzido para a região



- **Aula 5: Diagnóstico Integrado da Subprefeitura: áreas de extrema exclusão e áreas potenciais**

Objetivos

Finalização e integração dos biomapas produzidos na aula anterior para que os grupos compartilhem a leitura do distrito. Definição em conjunto de áreas prioritárias para intervenção, para as quais será desenvolvido, nas aulas 10-15, um projeto específico.

Roteiro

1ª. Parte:

- conclusão dos Biomapas.

Intervalo

2ª. Parte:

- apresentação dos mapas produzidos;

- integração das diversas leituras do distrito, elaborando um mapeamento que integre as visões setoriais e defina áreas precárias e potenciais sob o ponto de vista urbanístico. Para as áreas escolhidas, devem ser destacadas informações que os levaram a escolher as áreas: o que já existe de ação no local, quais as principais potencialidade e possibilidades de ação local da sub-prefeitura e da secretaria de habitação e da prefeitura como um todo.

- nesta discussão, devem ser escolhidas em conjunto uma ou duas áreas como prioritária para a turma. A escolha deve ser orientada para Áreas de Extrema Exclusão e Áreas Potenciais. Cruzando as informações temáticas e os dados dos Biomapas, levantar áreas de extrema exclusão e áreas potenciais, já indicando perspectivas para a ação pública.

1ª. Parte

A primeira parte da aula será dedicada à conclusão dos mapas

iniciados na aula anterior. Os alunos, ao chegar, já devem se reunir nos grupos para finalização do mapa e preparação da apresentação, depois do intervalo.

2ª. Parte

Cada grupo deve apresentar seu mapeamento e sistematizar as informações apresentadas, produzindo um mapa síntese.

Após as apresentações, deve acontecer um debate sobre as áreas que cada grupo considerou prioritárias, visando selecionar uma ou algumas (de 1-3), que serão detalhadas e trabalhadas nas aulas de elaboração de projetos locais.

No início do bloco de aulas dedicado ao desenvolvimento de projeto, deverá ser realizada uma visita de campo, na área, ou nas áreas selecionadas, visando identificar e detalhar questões para o projeto. Caso mais de uma área seja escolhida, a turma já deve se dividir em grupos que trabalharam com cada área para a realização da visita.

As áreas selecionadas não devem ser muitas, para que seja possível a composição de equipes integradas, multidisciplinares que construam em conjunto um olhar sobre o local, visando a construção de um projeto que dê conta das complexidades de projetos urbanos e sociais. Deve-se evitar uma fragmentação muito grande da turma nesta etapa.

Estes mapas, junto com as diretrizes devem compor painéis para ficarem expostos na sala de aula, para que todos conheça, as propostas dos grupos.

Texto Base: Áreas de extrema exclusão e áreas de grande potencial urbano

A definição de áreas de intervenção a partir das visitas de campo tem um papel importante para direcionar o olhar dos alunos para um diagnóstico propositivo, que já aponta diretrizes e propostas para intervenção.

Esta definição deve estar orientada para destacar áreas caracterizadas pela extrema exclusão e outras, pelo grande potencial urbano. As primeiras são as que apresentam maior necessidade de políticas públicas; as segundas têm condições que permitem obter transformações bastante positivas a partir de investimentos relativamente baixos.

A idéia é a de que embora as ações públicas devam ser caracterizadas pelo acesso universal, visando compreender o distrito como um todo, devem ser selecionados locais para a intervenção inicial, ou seja, por onde começar a ação pública integrada e com envolvimento dos agentes sociais.

O Plano de Ação Habitacional e Urbano desenvolvido para a região constatou que a necessidade de intensificação, integração, transversalidade e continuidade das políticas públicas é tão premente e depende da estruturação de uma política de gestão inter-setorial e inter-esferas de governo a tal ponto coerente e aproximada, que seria impossível um Plano de Ação agir de forma eficaz, em uma iniciativa pioneira, em todo o território de um distrito com mais de 250 mil habitantes. Em compensação, é possível prever algum sucesso se a proposta tratar, pelo menos inicialmente, de áreas mais limitadas, onde as ações articuladas se potencializem reciprocamente, levando a resultados de maior qualidade. Acredita-se que a melhoria do Habitat e da qualidade de vida em um bairro cria um efeito sinérgico e que se expanda para as áreas do entorno próximo.

Com o material produzido nos Biomapas, e no debate, os alunos devem produzir um mapa que aponte os diversos locais indicados como áreas para a definição das áreas “de extrema exclusão” e das áreas “de grande potencial urbano”. Para a melhor precisão do que devem ser essas áreas, o professor já terá feito comentários durante as apresentações e poderá sugerir que considerem elementos como:

1. No caminho, há dificuldades de acesso ao bairro? Como acontece a integração da área com o resto do distrito? Há diferenças significativas na paisagem?
2. Existem áreas públicas e de lazer? Qual a situação destas?
3. Existem escolas, equipamentos de saúde, de cultura ou esporte? Em que situação se encontram e qual a população que tem acesso a eles? Quais os principais trajetos para chegar neles?
4. Há alguma organização de moradores que tem atuação na área? Que tipo de atuação?
5. Existem situações de risco habitacional?
6. Existem áreas ambientalmente sensíveis que devem ser preservadas?
7. Já houve alguma ação pública na área?
8. Quais as principais carências da área? É possível identificar as principais reivindicações da população?
9. Quais os principais aspectos positivos / potencialidades da área? É possível identificar ações de competência local, ou oportunidades para a ação dos agentes presentes no bairro?

Devem ser destacadas principalmente informações qualitativas que permitam um olhar diferenciado e integrado sobre o bairro.

O professor deve definir com a turma a melhor dinâmica para a produção dos mapas: se forem poucas áreas, podem ser feitas pela classe em conjunto, com uma pessoa selecionada para ser relatora e outras (1-3) para espacializar no mapa as informações dos alunos.

Podem também ser montados grupos para cada área, integrando o grupos da aula anterior.

Este mapa será base da visita de campo, que deve então ser programada pra ocorrer na 10ª. Aula.

Os painéis serão retomados nas aulas 10-15.

- **Aula 6: Marco Referencial para a Gestão Pública – Estrutura Institucional e Descentralização**

Objetivos

O objetivo desta aula é apresentar a Estrutura Institucional e atribuições do Poder Público no Brasil, desde o nível nacional ao local. Procura explicitar a relação entre nível de governo, recursos disponíveis e ação sobre o território. Aborda portanto os diversos recortes territoriais, setoriais e especificidades de cada um dos três poderes, facilitando a compreensão das possibilidades de articulação de políticas públicas intersetoriais e entre os diferentes níveis de governo.

Procura inserir nesse contexto a especificidade da esfera Subprefeitura, debatendo junto aos alunos as principais questões pertinentes à ação local – da Subprefeitura – relacionada à ação e competências da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. O objetivo é capacitar para o desenvolvimento de projetos locais, que levem em conta o papel e as atribuições das diferentes esferas e setores da administração municipal, contribuindo assim para facilitar a integração das ações e da gestão, fortalecendo o papel de cada um.

Roteiro

1ª. Parte:

- apresentação da estrutura institucional brasileira, segundo seus três Poderes e três Níveis de Governo; atribuições e recursos de cada um.
- organização do território, em seus aspectos políticos e administrativos.

Intervalo

2ª. Parte:

- apresentação e discussão do tema descentralização, destacando os principais conceitos e detalhando aspectos da descentralização

infra-municipal.

- apresentação das dificuldades e/ou benefícios associados à descentralização, particularizando a ação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano;

1ª. Parte

Texto Base 1: Constituição Brasileira – atribuição e recursos dos diversos níveis de poder

A Constituição Brasileira é a Lei Geral que estabelece direitos e deveres dos cidadãos, o Regime de Governo e a forma de exercício do Poder. É ela também que define a organização dos Poderes no país bem como as atribuições e os recursos do governo nas suas diferente instâncias.

O Brasil é um Estado Federativo, o que significa a existência de uma pluralidade de centros de poder soberanos, coordenados entre si. São independentes e seus mandatários são eleitos diretamente por voto popular. Ao governo da União – que tem competência sobre o território da Federação, é conferida uma quantidade de poderes para garantir a unidade política e econômica do conjunto da Nação. Os demais entes têm competência cada um sobre seu próprio território. A cada ente federativo (País, Estados, Municípios e Distrito Federal) corresponde um território, delimitado por Lei. São divisões político-administrativas. Os entes federativos, no Brasil, são considerados Pessoas Jurídicas de Direito Público.

O quadro abaixo ajuda a visualizar a estrutura do poder no país. Apresenta os três poderes e a designação de quem o exerce: por exemplo, no nível nacional (União): Presidente da República, Congresso, Juízes Federais. Cada nível tem suas responsabilidades (atribuições, no caso do Executivo) e capacidade para “legislar sobre”, no caso do Legislativo. O poder Judiciário só tem os níveis federal e estadual.

ESTRUTURA DO PODER NO BRASIL

	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO
UNIÃO	Presidente da República	Congresso (Senado e Câmara de Deputados)	Tribunais Juizes Federais
	Atribuições	Legislar sobre	
	Orçamento / impostos		
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	Governador	Assembléia Legislativa	Tribunais Juizes Estaduais
	Atribuições	Legislar sobre	
	Orçamento / impostos		
MUNICÍPIO	Prefeito	Câmara de Vereadores	
	Atribuições	Legislar sobre	
	Orçamento / impostos		

Para atender a suas responsabilidades (competências), cada nível dispõe de um orçamento, constituído a partir de impostos que lhe são devidos, conforme dispõe a Constituição.

Um Estado Federativo diferencia-se de um estado unitário-pluralista na medida da distinção entre delegação de poder funcional (administrativo) e territorial. A delegação de poder funcional, característica do Estado Unitário, implica a utilização de normas uniformes em todo o país. Já a delegação de poder territorial, característica do Estado Federativo, não contempla essa

uniformidade, uma vez que, estabelece distintas competências – em termos de receitas e encargos – ela se aproxima do conceito de descentralização.

As competências podem ser: exclusivas (referem-se às funções vedadas às demais esferas) ou concorrentes (podem ser exercidas em diferentes graus pelos diversos níveis de governo). Em relação à legislação, quando a competência é concorrente, ao nível inferior cabe ser supletivo ou seja, pode acrescer condições, desde que respeitado o estabelecido pelos níveis superiores.

A distribuição das funções públicas entre as esferas de governo é definida a partir do critério da natureza dos serviços prestados. Em linhas gerais pode-se dizer que tudo que é mais abstrato, afeto ao campo da economia e variável, cabe à União – tanto em termos de atribuição quanto de natureza do imposto. No extremo oposto está o Município, a quem cabe a materialidade, o palpável e fixo. Assim, o imposto específico da União é o Imposto de Renda, enquanto o imposto típico do Município é o IPTU – relativo aos imóveis (Imposto Predial e Territorial Urbano).

Em relação à distribuição de competências, a definição é dada pelo título III da Constituição, que trata da Organização do Estado e dispõe o seguinte:

CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 05/10/1988

Título III – DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
capítulo II – da União; capítulo III – dos Estados Federados

COMPETÊNCIA **COMUM** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – art 23

Zelar pela guarda da Constituição e das instituições democráticas ; cuidar da saúde e assistência pública; **proteger o Meio ambiente e o patrimônio** histórico, artístico e cultural; promover **programas de construção de moradias e a melhoria das condições**

habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e promover integração social

Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios

COMPETE à União, aos Estados, ao Distrito Federal **LEGISLAR CONCORRENTEMENTE** sobre – art 24

Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e **Urbanístico**; Orçamentos, **proteção ao patrimônio** histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, saúde, previdência social....

A Lei federal suspende a lei estadual no que lhe for contrário.

COMPETE À **UNIÃO** – art 21

relações internacionais, declarar guerra, defesa nacional, emitir moeda, crédito, câmbio e previdência, correio, telecomunicações, energia elétrica, navegação aérea, portos, elaborar e executar **planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social** (IX), organizar e manter Poder Judiciário, Ministério Público, polícia civil e militar, **serviço de estatística e cartografia, sistema de gerenciamento de recursos hídricos, diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos**, atividade nuclear, áreas de garimpo

COMPETE PRIVATIVAMENTE À **UNIÃO** LEGISLAR SOBRE – art 22

Direito civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho; **água**, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, postal; sistema monetário e de medidas; crédito, câmbio, comércio exterior, navegação, **trânsito e transportes**, nacionalidade, índios, imigração, seguridade social, diretrizes e bases da educação nacional, **registros públicos**, defesa...

COMPETE AOS **ESTADOS** – art 25

Tudo que não lhes seja vedado por esta constituição; gás canalizado, Instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microregiões.

Capítulo IV – **Dos Municípios**

Art 29. O Município reger-se-á por Lei Orgânica,..... atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado e os seguintes princípios:

.....

X – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XI – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Art. 30. Compete aos Municípios;

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência,.....

IV – criar, organizar e suprimir distritos,.....

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou de permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Aqui se encerra o TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O federalismo é um sistema de governo que implica na cooperação negociada entre o poder nacional com os poderes estadual e local. Sua base de sustentação é o federalismo fiscal, isto é, o estabelecimento das formas de geração e distribuição dos recursos fiscais entre as instâncias de governo.

Em relação à composição dos recursos de cada nível há que se considerar que existe, nos níveis estaduais e municipais a seguinte situação: recursos próprios (constituídos por uma parcela de arrecadação própria e outra de transferências regulares). Sobre esse montante, há autonomia para utilização, apenas devendo atender a porcentagens mínimas de dotação destinada a determinados fins, basicamente Saúde e Educação. Além destes, há recursos que são transferidos com destinação prevista. São recursos “carimbados” para determinados fins, com o objetivo de implementar localmente Políticas Públicas definidas pela União. É o caso dos recursos do SUS e do Fundef, por exemplo.

O quadro a seguir apresenta as competências tributárias de cada nível de governo e as transferências regulares, conforme estabelecido na Constituição. Cumpre lembrar, no entanto, que parte dessa estrutura está sendo alterada, no bojo da “Reforma Tributária”, ainda em debate.

QUADRO 1

Municípios: Competência Tributária e Transferência Regular de Recursos

Discriminação	Situação em 1988	Constituição de 1988	
Competência Tributária	ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	
	IP TU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana	IP TU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana	
	---	ITBI - Imposto sobre Transmissão "Inter-Vivos" de Bens Imóveis	
	---	IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes	
Transferências da União para os Municípios	17% do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Imposto de Renda (FPM)	22,5% do IR e IPI (FPM) (1)	
	Imposto de Renda Retido na Fonte - IR	IR Retido na Fonte	
	100% do Imposto Territorial Rural - ITR	50% do ITR	
	20% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos	---	
	20% do Imposto Único sobre Energia Elétrica	---	
	20% do Imposto Único sobre Minerais	---	
	20% do Imposto sobre Transporte	---	
	---	2,5% do IPI (Fundo de Ressarcimento de Exportações)	
	Transferências dos Estados para os Municípios	20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM	25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
		50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	50% do IPVA
50% do ITBI "Inter-Vivos" e "Causa Mortis"		---	

(1) Foram previstos aumentos graduais dos percentuais de partilha do FPM de 1988 até 1993, da seguinte forma: 20,0% em 1988; 20,5% em 1989; 21,0% em 1990; 21,5% em 1991; 22,0% em 1992; 22,5% em 1993.

Fonte: São Paulo (estado), SEADE. A reforma Tributária de 1988 e os Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo, SEADE, 1993.

Texto Base 2: Agregações intermediárias / Recortes territoriais administrativos

Esse texto necessita do apoio de imagens, que se encontram organizadas no arquivo Territórios.ppt anexo.

Conforme se viu no texto anterior, cada ente federativo (nível de governo) tem competências e recursos específicos e próprios, atribuídos pela Constituição. São independentes e seus mandatários são eleitos diretamente por voto popular. A cada ente federativo (País, Estados, Municípios e Distrito Federal) corresponde um território, delimitado por Lei. São divisões político-administrativas.

No entanto, do ponto de vista administrativo, o governo se organiza muitas vezes, segundo agregações ou subdivisões desses territórios. Assim, por exemplo, um grupo de Estados constitui a Região Nordeste; outro, a Amazônia Legal, e assim por diante. Do mesmo modo, a administração estadual em São Paulo, se organiza em Regiões Administrativas, como é o caso da Região de Registro ou de Sorocaba, por exemplo. As maiores cidades do estado, que constituem grandes áreas urbanas conurbadas, constituem Regiões Metropolitanas. É o caso de São Paulo, Santos e Campinas. São Regiões Administrativas um pouco diferenciadas, já que têm Leis específicas que as definem e que estabelecem alguns temas que devem ser tratados de uma maneira em comum. No entanto, seguem sendo apenas organizações territoriais de cunho administrativo, já que não têm nenhuma autonomia ou independência política. Poderiam ser comparadas a um Departamento do Estado.

As regiões, conforme se viu, são agregações de Municípios ou de Estados. Estes representam não só a divisão política do país mas também a unidades de agregação de dados censitários. Assim, para que se conheça os dados de uma região Administrativa, basta somar os dados dos municípios que a compõe. Municípios grandes são muitas vezes divididos em distritos, que são a unidade mínima de agregação de dados que o IBGE publica. No caso do Município de São Paulo, são ao todo 96 distritos. Cabe observar que, sob encomenda, o IBGE consegue fornecer informações por unidades censitárias – perímetros menores, normalmente levantados por um

mesmo recenseador. Correspondem, na cidade de São Paulo a perímetros contendo aproximadamente dez mil pessoas. Esses limites e os dados a eles correspondentes, bem como suas séries históricas são muito importantes para a proposição e avaliação de Políticas Públicas: por exemplo para que se saiba a quantidade de crianças em idade escolar e para que se possa avaliar taxas de escolaridade, por exemplo.

No entanto, nem todas as Políticas públicas podem ser trabalhadas a partir desses referenciais. Tudo que se refere a água se comporta segundo limites geográficos – montanhas, rios, declividades e não segundo limites políticos. Assim, temas como abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem, problemas de enchente, para serem trabalhados exigem outro tipo de divisão. Com essa perspectiva, a Lei Estadual no 7663/91 instituiu a gestão de recursos hídricos por bacias, dividindo o estado em 22 bacias, correspondentes a seus principais rios. Essa mesma Lei estabelece a criação de Comitês Tripartites e a obrigatoriedade de realização de Planos de Bacias. Os limites da Bacia do Alto Tietê são semelhantes aos limites da Região Metropolitana de São Paulo, mas não coincidem.

A Lei Estadual no 9.866/97, que estabelece Diretrizes e Normas para a Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo, assume esses mesmos princípios, considerando cada sub-bacia como unidade de planejamento e gestão, atribuindo-lhe um comitê gestor tripartite.

Incorporar tais inovações não é, no entanto tão simples, particularmente no caso da Região Metropolitana de São Paulo. Há que se considerar que, se historicamente e na própria Constituição Brasileira, cabe aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30 inciso VIII), a Lei nº 9.866/97 estabelece que nas APRMs (Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais) as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional serão criadas através de lei estadual (artigo 18). Ocorre que na maioria dos casos

os limites de bacias e de sub-bacias não coincidem com os limites municipais – inclusive porque o eixo de rios é usualmente utilizado como limite municipal. Assim, a compartimentação geográfica e a compartimentação político-administrativa não coincidem, criando alguns impasses de Competência e dificultando a ação regulatória e de fiscalização, conforme se pode verificar no mapa RMSP – Sub-Regiões da Bacia do Alto Tietê. Pode-se facilmente observar que a área de mananciais do Município de São Paulo encontra-se em duas diferentes Sub-Regiões: Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí

2ª. Parte

Texto Base 1: Descentralização e Democratização da Ação Municipal

As Sub-prefeituras são divisões infra-municipais. Apesar de criadas por Lei, sua integral definição e funcionamento é ainda um processo em construção. Constituir essas instâncias locais de governo é sem dúvida um grande desafio que envolve não só sua formulação mas também a qualificação de profissionais dos diversos setores para a ação descentralizada, no âmbito das Subprefeituras. Trata-se de um objetivo amplo e complexo que exige muito mais do que determinação, já que envolve concepções e práticas de trabalho setorial, em consonância com a gestão local nas Subprefeituras.

O presente curso decorre de debates desencadeados pela Sehab, refletindo sobre as atribuições municipais em Habitação e Desenvolvimento Urbano e de como melhorar sua organização interna e constituir abordagens e práticas para uma ação descentralizada, em 31 Subprefeituras.

Conseguir implantar uma ação descentralizada depende da definição clara de papéis: da Sehab e da Subprefeitura, de uma coerência e articulação das atividades locais com uma Política Municipal de Habitação, ampla, capaz não só de dar respostas aos desafios atuais mas de olhar o futuro, além mesmo das fronteiras municipais.

Uma Política Pública municipal requer além de seu desenho enquanto objetivos e propostas, a definição de recursos e de meios institucionais para sua execução, com coerência, nas diversas escalas de atuação do poder público. Por outro lado, para que ela se viabilize é necessária a definição da estrutura institucional capaz não só de implementá-la mas de realimentar sua formulação.

Nesta aula vamos apresentar o debate da descentralização, colocando os seus principais aspectos e questões a serem observadas. Uma reflexão “prática” será possível na parte final do curso, quando será desenvolvido um trabalho prático: desenvolvimento e implementação de um projeto local.

O que é Descentralização

A descentralização, de um modo geral, é um tema controverso, já que se pode encontrar defensores de posições opostas, tanto à direita quanto à esquerda, evidentemente por razões diversas.

Entre os liberais, são defensores da descentralização os que visam um Estado mínimo, e portanto, quanto mais descentralizado, mais frágil e compatível com a transferência de responsabilidades públicas para os indivíduos. São contrários os que acreditam perder terreno para as comunidades locais, bases principalmente da esquerda.

Dentre aqueles comprometidos com transformações sociais, os que preferem a centralização vêem nela a única forma de concentrar recursos e alavancar transformações mais profundas, enquanto os defensores da descentralização consideram que a forma descentralizada e participativa já é em si um importante processo de transformação da nossa sociedade.

É verdade que desconcentrar ou descentralizar não implica necessariamente em democratizar; mas, particularmente em São Paulo, estes dois tipos de iniciativas tem aparecido estreitamente relacionadas.

Na história recente do Município São Paulo (desde a reintrodução do voto), a maior descentralização correspondeu a mais

democracia, expressa em três aspectos que se somam e se reforçam: maior investimento no setor social, melhor distribuição dos investimentos na cidade favorecendo as áreas mais precárias, maior participação e controle pela comunidade.

As administrações dos prefeitos Mário Covas e Luiza Erundina, cujos programas incluíam (cada qual a seu modo), uma perspectiva de democratização da administração municipal, deram destaque à desconcentração e descentralização, inclusive em seu recorte regional. Estas resultaram em maior investimento no setor social (serviços relativos à pessoa), e portanto, de maior democratização em seu sentido econômico, na busca de equidade.

Por outro lado, orientações centralizadoras – administrações Jânio Quadros e Paulo Maluf, priorizaram obras (e serviços para a propriedade), a maior parte deles em áreas da cidade já bem urbanizadas e habitadas por populações de maior renda.

Embora de um lado se acredite que a consolidação democrática deverá prosseguir e aprofundar-se, há ainda sobre a idéia de avanço da descentralização uma instabilidade, marcada por alguns avanços interrompidos por momentos de retrocesso.

As Administrações Regionais, que representaram um passo em direção à descentralização, tiveram um perfil marcante de meras prestadoras de “serviços do cotidiano”, configuraram-se como as primeiras estruturas relacionadas com a localidade, com os bairros da cidade. Transformaram-se assim na referência do poder político para a população local.

No contexto de uma cultura onde tradicionalmente o acesso aos bens e serviços públicos e mesmo à interlocução com os representantes do poder público não é visto como um direito, as Administrações Regionais foram estratégicas nessa relação, ainda que muitas vezes via interveniência de vereadores, que acabam desempenhando o papel de intermediários na relação população - Executivo.

Vista desta perspectiva, sem representar meio de participação popular, sem um controle social, a descentralização é afetada por um paradoxo: levada a cabo com o objetivo de alcançar mais

eficiência na realização dos serviços, ou mesmo o de aproximar-se das necessidades quotidianas da população, distancia estas dos centros decisórios, resultando na perda da dimensão de Política Pública e da mediação técnico-administrativa no controle das atividades.

Em muitas ocasiões, a estrutura administrativa local se transforma em amortecedor de pressões, terminando por exercer o papel de acomodação de uma esfera secundária do poder. Assim, ao pensar nela, todo cuidado deve ser tomado também para que a instância local não se transforme na “porta dos pobres”, enquanto os grupos econômicos e “lobbies” constituídos mantenham sua interlocução direta com as Secretarias.

A criação de Subprefeituras se deu no bojo do propósito de superar essas limitações. No entanto, pelo seu desenho, expressam ainda um processo em construção, em que não há ainda clareza sobre como se irá garantir a consistência de Políticas Públicas que são setoriais e devem ser planejadas tanto na escala da cidade (e da metrópole, no caso das questões habitacionais, por exemplo), quanto levando em conta especificidades regionais e locais; e a sua execução de acordo com as demandas técnico-administrativas nas diversas escalas.

É importante ainda ressaltar que o tema da descentralização infra-municipal não estará suficientemente abordado se não avaliarmos a situação da região metropolitana: a continuidade da área urbanizada e a interdependência dos serviços são a expressão mais clara da necessidade da adequada articulação entre o local e o global, onde o global é único - uma contínua mancha urbana, e o local uma multiplicidade de prioridades, muitas vezes incompatíveis ou inconciliáveis entre si.

Assim, é difícil pensar a descentralização municipal de São Paulo enquanto Subprefeituras e quaisquer outras formas, sem que se constituam maneiras de articulação e associação dessas unidades, entre si e até mesmo com os municípios vizinhos, todos de porte muito menor do que São Paulo.

A descentralização em conjunto com a democratização da gestão

pública com aumento das esferas locais de participação é um projeto político importante para a cidade de São Paulo. Cabe ficarmos atentos se junto com ela estão sendo mantidos projetos estruturais para a cidade, e levando em conta formas de planejamento que devem acontecer na esfera central, tais como o Plano Diretor Estratégico e o Plano Municipal de Habitação.

Conceitos de Descentralização

Dada a complexidade das atribuições do Poder Público numa cidade do porte de São Paulo, torna-se necessária a organização de modo setorial – em diversas Secretarias, que agregam atividades de natureza semelhante. Claro que daí decorrem dificuldades em delimitar atribuições, ocorrendo muitas vezes sobreposição ou um vazio. Esse é um desafio permanente. Quando se torna necessário inserir um recorte territorial, essas dificuldades se ampliam, uma vez que se torna necessário articular responsabilidades e atribuições pertinentes a cada diferente escala territorial.

O grau de autonomia e atribuições das esferas locais é um processo em construção que envolve a organização de recursos e funcionários e principalmente, a concepção de políticas públicas nas diferentes escalas. No caso da Sehab, por exemplo, trata-se de definir em que esfera e de que modo são tomadas decisões bem como em que esferas são implementadas as ações.

Nesses termos, é conveniente caminhar passo a passo, ora voltando-se a aspectos de organização, ora ao território, ora ao planejamento e diretrizes, mas sem nunca perder de vista a unidade da Política Pública.

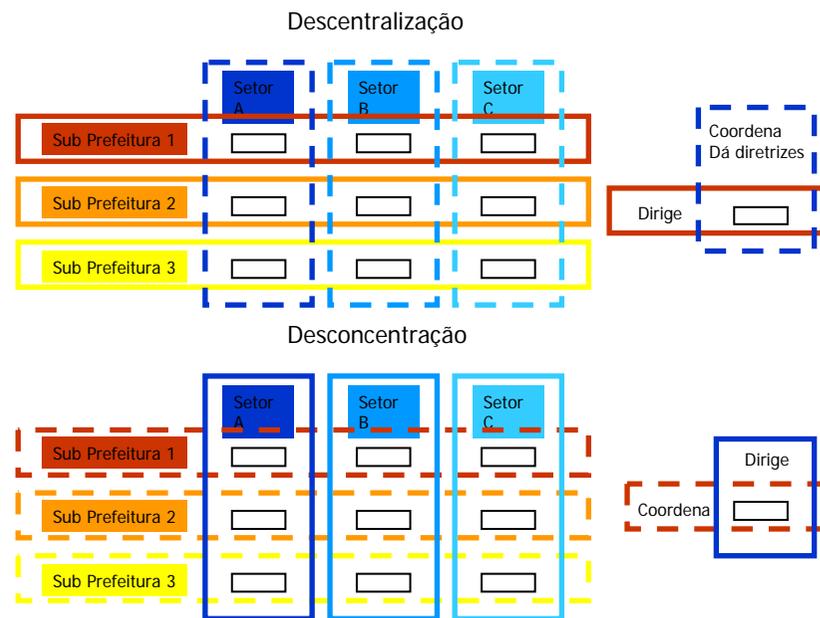
- Quanto à organização / hierarquização:



Um primeiro desafio é articular ação setorial e ação regional,

particularmente em termos de tomada de decisão, o que significa: coordenação x subordinação.

Partindo-se de uma organização/estrutura setorial (Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano), isso implica em fazer-se presente na escala infra-municipal – Subprefeitura, num modelo descentralizado ou num modelo desconcentrado. É evidente que também são possíveis modelos mistos, onde parte das atribuições sejam descentralizadas e parte desconcentradas.



- Presença administrativa no território:

Generalizada ou Seletiva

A presença de determinada ação setorial (Secretaria) em porções de território menores do que a totalidade do município (Subprefeituras) pode cobrir a totalidade do território ou apenas parte dele. Isso significa uma presença generalizada ou seletiva.

A Lei Orgânica do Município determina que as Subprefeituras sejam uma subdivisão de todo o território mas nem ela nem a Lei que cria as Subprefeituras contêm qualquer referência à forma e quantidade da presença dos diversos setores nas Subprefeituras. Isso é parte do que é necessário definir e propor.

- **Condição da oferta de serviços:**

**Atendimento próximo à demanda
ou Gestão da escassez**

A escala territorial de prestação de um serviço depende de decisões que avaliem o modo mais vantajoso de atuação, entendendo-se como vantajoso uma somatória de aspectos que vão da eficiência à eficácia, da economia de recursos ao atendimento de melhor qualidade, ou ao que se coloque como prioritário.

Mas a escala “ótima” de prestação de determinado serviço ou de prática de determinada política depende do tipo de serviço e dos recursos – financeiros e humanos de que se disponha. Esses aspectos – e portanto a escala ótima (centralizada ou em parcelas pequenas ou intermediárias) depende do tipo de serviço. Assim por exemplo, o atendimento em Saúde Pública tem por referência unidades de no máximo 100 mil pessoas, enquanto o transporte público tem que considerar toda uma Região da cidade ou a conformação do sistema viário.

No tocante à condição de oferta do serviço (ou seja, a condição atual existente) também há o que considerar. Serviços cuja oferta é mais próxima da demanda podem tornar-se mais eficientes se geridos de forma descentralizada. É por exemplo o caso do ensino de primeiro grau, em que mais de 95% da demanda é coberta. É também o caso de serviços de manutenção: uma organização em unidades tão pequenas quanto o economicamente possível é o mais adequado pois propicia um serviço de melhor qualidade - mais atento, mais específico àquela particular localidade.

No entanto, quando a demanda é muito maior do que a

disponibilidade e portanto se trata de gerir a escassez, a partir de determinadas escolhas, não há como deixar de ser centralizado, concentrando recursos para que seja possível proceder a alguma Política Pública, que não seja mera resposta a pressões pontuais ou a imediata tentação ao clientelismo.

- **Natureza da ação descentralizada:**

**Gestão administrativa (serviços e obras): Zeladoria e
manutenção ou
Gestão de políticas públicas: PROMOÇÃO SOCIAL**

No desenho de um processo de descentralização é da maior importância a clareza do que se pretende produzir. A dimensão das unidades descentralizadas ou desconcentradas depende da natureza do setor, do tipo de serviço, como se viu acima, mas depende também do enfoque à gestão que se pretenda privilegiar.

Assim, uma ação voltada a serviços e obras de manutenção e de qualificação do dia a dia exige uma presença mais uniforme e regular no território enquanto uma ação de promoção social requer uma organização e presença mais focada em áreas vulneráveis.

- **O desenho da política pública**

**COMPENSATÓRIA ou DE INCLUSÃO SOCIAL
OFERECIMENTO DE SERVIÇOS ou CRIAÇÃO DE ATORES
POLÍTICA GERAL ou POLÍTICA FOCADA**

Para o desenho de uma ação descentralizada, assim como é importante considerar a condição presente de oferta do serviço em relação à demanda é necessário considerar sua natureza específica, se referente à gestão do ambiente construído, ou voltada à inclusão social através da cidade.

Por outro lado, é evidente que uma Política Pública tem por natureza e razão de ser o objetivo de prover necessidades sociais. No entanto, ao fazê-lo pode assumir desde uma postura da mais fria tecnocracia, ao mais básico clientelismo. Pode também atuar no sentido de promover inclusão social ou meramente atuar como política compensatória; propiciar a criação de atores sociais ou apenas prestar serviços.

O desenho institucional de sua implementação não é indiferente, podendo privilegiar uma ou outra perspectiva. Assim, é essencial ressaltar que o formato institucional é parte integrante da formulação de uma Política Pública.

Texto Base 2: Descentralização da Ação Urbana e Habitacional em São Paulo

As reflexões quanto à descentralização da ação municipal em Habitação apresentadas a seguir podem ser referência para o debate quanto à articulação entre gestão central e local, ajudando a pensar sobre o conjunto de setores e sobre a própria experiência de ações e projetos locais. Todas as referências são relativas à SEHAB mas permitem estender a reflexão em relação a outros setores e Secretarias.

Temas a enfatizar:

- como as diversas atividades da SEHAB se articulam entre si atualmente;
- como as atividades da SEHAB se relacionam com atividades realizadas atualmente por outras Secretarias, dentro da atual estrutura da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP);
- como as atividades da SEHAB se relacionam com as atividades a serem transferidas às Subprefeituras à luz da lei municipal 13.399 de 01/08/2002 (Lei de Criação das Subprefeituras) e das demais normas administrativas decorrentes desta;
- como as atividades da SEHAB se relacionam com ações em Habitação exercidas fora do âmbito da PMSP.

Questões e Dificuldades para a Descentralização

Procura-se discutir aqui cada uma das atividades da SEHAB em Habitação de modo a compreender não apenas as suas articulações e conexões, mas também a dimensão territorial ideal (ótima) de atendimento de cada uma. Busca-se, assim, os elementos necessários para debater sobre as formas mais adequadas (e possíveis) de trazer parcelas ou formas de decisão, implementação, gestão e controle das ações em Habitação para o nível local.

As diversas ações da Sehab tem alcances diferentes no território e junto à população, o importante para pensar o papel de cada nível administrativo na implementação de determinada Política Pública ou provisão de determinado serviço, é verificar para quais é mais conveniente (levando sempre em conta a eficiência e eficácia do atendimento, a relação com a população, a capacidade técnico-administrativa) manter centralizado, ou agregando parcelas maiores do território, e quais podem ficar a cargo das Subprefeituras.

A grande dificuldade se traduz também em resolver como assegurar a visão e prioridades locais numa Política Geral, para toda a cidade e, ao mesmo tempo, assentar a ótica e prioridades setoriais globais, na prática local territorializada.

As efetivas atribuições das Subprefeituras e a forma como se inserem na formulação e gestão das Políticas Públicas na cidade não está ainda claramente definida. Desenvolver uma proposta de Ação Municipal descentralizada não pode ser apenas uma operação de realocação de atividades, mas fundamentalmente de definição de fluxos de decisão e de execução, delimitando de modo mais claro o papel das Subprefeituras.

Conselhos, Participação e Gestão Local

O Poder, no Brasil, tradicionalmente dividido entre Executivo, Legislativo e Judiciário, passa a incluir, a partir da Constituição de 1988, a participação direta dos cidadãos e a figura dos Conselhos Setoriais, associados à gestão de Fundos. Representam não só a

ampliação de espaço participativo institucional para a sociedade, mas uma operação de articulação federativa (entre os diferentes Entes – União, Estados e Municípios) na implementação de Políticas Públicas.

Nessa linha, um primeiro aspecto a ponderar, no Plano Municipal, é quanto ao papel na tomada de decisões, desses Conselhos Municipais criados nos moldes constitucionais, vis a vis dos corpos técnicos do Município. Uma vez que os Conselhos são setoriais e as Subprefeituras unidades territoriais infra-municipais, coloca-se a questão de como articular essa relação.

Daí decorre uma primeira necessidade na proposição de ações descentralizadas nas diferentes Políticas Municipais: estabelecer estruturas e fluxos executivos e estruturas e fluxos de tomada de decisões, envolvendo nível municipal e nível local (Subprefeituras).

O Conselho Municipal de Habitação, tem sua composição por representação de segmentos (poder público, usuários, profissionais, sociedade civil...) e não conta com qualquer representação territorial. Se esses Conselhos têm responsabilidade e atribuições sobre a respectiva Política, e parte da responsabilidade (seja de execução ou de decisão) sobre essa Política estará nas Subprefeituras, é necessário que se crie alguma forma de relação entre Conselhos e Subprefeituras.

O Conselho do Orçamento Participativo pode ser uma referência neste sentido pois inclui representantes por Subprefeituras, por Assembléias Temáticas, e um representante de cada um dos Conselhos Municipais gestores de Fundos.

Nesse contexto, parece importante pensar a descentralização da ação em Habitação não só do ponto de vista do que pode ou deve ser transferido como atribuições de SEHAB para as Subprefeituras, mas também do que deva ser constituído (novo) no nível local (Subprefeituras) que, de um modo coordenado e associado com a instância central, venha a desempenhar uma Política de Habitação com o porte e abrangência das urgências da cidade nesse setor.

Uma proposta para a descentralização da ação municipal em habitação deve considerar:

1. Alternativas relativas às atribuições e quadro atual – rearranjo e descentralização de atividades;
2. Alternativas de ampliação do alcance e dimensão da Política Municipal de Habitação com constituição de novos quadros e atribuições locais.

1. Alternativas relativas às atribuições e quadro atual

Um critério importante a ser apontado é que são melhor resolvidos no âmbito local (Subprefeituras), serviços que dependem de informação específica e de campo, emergências, situações que demandem resposta imediata à demanda, emissão de documentos, efetivação de pagamentos, alimentação dos cadastros.

Especificamente nas questões urbanas e habitacionais que competem à SEHAB, as questões de âmbito local dizem respeito principalmente a: situações de emergência (que demandam em muitos casos remoções) e demais ações associadas à defesa civil; unidade local de alimentação de cadastro; terminal para emissão de documentos; melhoria de infra-estrutura e de unidades habitacionais até determinado porte, levando em conta parâmetros que consolidem ações coerentes dentro de uma visão municipal, e que evitem desperdícios de recursos com ações provisórias que inviabilizem intervenções posteriores de maior porte e qualidade. Exemplo: evitar que sejam feitas pequenas obras de melhoria, em favela que esteja em processo de licitação para execução de obras de urbanização.

Da mesma forma, têm melhor desempenho se concentradas na Administração Central, atividades que necessitam de informação indireta e estatística.

2. Alternativas de ampliação do alcance e dimensão da Política Municipal de Habitação

Evitar a fragmentação da Política Habitacional em órgãos diversos. Associar a Política Habitacional ao Planejamento – evidenciar a importância da política de Habitação como estruturador do espaço urbano, evitando que o tema “Planejamento” se restrinja a questões de zoneamento e licenciamento.

Constituir um corpo local de Habitação nas Subprefeituras, relativo a Planejamento e Habitação. Não se refere portanto a atividades a descentralizar de SEHAB, mas à constituição de novos agentes em cada Subprefeitura, que seriam apenas articulados de forma centralizada.

Para fazer frente a esses enunciados, pode-se fazer propostas da seguinte ordem:

1. Transferência de atribuições e responsabilidades integralmente às Subprefeituras - serviços que dependem de informação específica e de campo, emergências, situações que demandem resposta imediata à demanda, emissão de documentos, efetivação de pagamentos, alimentação dos cadastros;

2. Constituição de agentes locais de Planejamento e Habitação em cada Subprefeitura. O curso de capacitação e treinamento poderá representar um apoio inicial para a organização dessas instâncias locais, já trabalhando os caminhos de sua articulação com o nível central.

3. Constituição de Conselhos Técnicos envolvendo Administração Central e Agentes Locais: assim como o designado “Governo Local” (organizado nas Subprefeituras) é formado por representantes das Secretarias, o Conselho Técnico seria formado por representantes das Subprefeituras naquele determinado setor e se reuniria para a formulação da Política do Setor, interagindo com o Conselho Municipal do Setor. Por exemplo no caso de Habitação: o Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (ou seu subordinado – Supervisor ou Diretor de Habitação) de cada uma das 31 Subprefeituras seria membro do Conselho Técnico de Habitação, sob coordenação e responsabilidade da Secretaria Central. Desse

Conselho fariam parte também Coordenadores (centrais) de programas – Habi, Resolo, etc...ou a agregação que se venha a propor;

4. A Secretaria Central (SEHAB ou a agregação que venha a ser estruturada - com SEMPLA, SVMA, SMT...), em seu papel de formular a Política Municipal da Habitação, ouvindo a Conferência e o Conselho Municipal estabelece padrões e formas de implementação de Política Pública (assim como fazem na esfera federal SUS e Fundef), repassando recursos condicionados à aplicação segundo esses princípios e critérios. Esse procedimento tornaria viável a execução regional de atividades com recursos do Fundo (no caso o Fundo Municipal de Habitação), mas parece aplicável também a recursos de gestão obrigatoriamente central – como BID e outros;

5. Evidentemente, gestão de cadastros, política de financiamento e de subsídios e obras de maior porte devem ficar centralizadas (exatamente como a relação hoje existente entre Secretarias de Obras ou de Infraestrutura e Subprefeituras).

- **Aula 7: A Construção de uma Política Urbana: Estatuto da Cidade, Conferência das Cidades, Conselho das Cidades e Orçamento Participativo**

Objetivos

Nesta aula serão apresentados aos alunos os princípios básicos da chamada Reforma Urbana – conjunto de propostas articuladas desde o processo Constituinte por movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais e setores acadêmicos vinculados à questão urbana. Esses princípios contam hoje com um amplo quadro legal e institucional que passa pela própria constituição, Estatuto da Cidade e mais recentemente a criação do Ministério das Cidades. Serão mencionados: a Conferência das Cidades e o Conselho das Cidades na esfera federal, o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais na esfera municipal. O objetivo é fornecer aos alunos elementos para a participação ativa e acompanhamento da gestão pública.

Roteiro

1ª. Parte:

- Relatar aos alunos as mudanças ocorridas recentemente no cenário nacional decorrentes da luta pela Reforma Urbana;
- Apresentar o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, a Conferência das Cidades e a proposta de Conselho das Cidades aprovada na Conferência.

Intervalo

2ª. Parte:

- Apresentar um breve histórico do orçamento participativo, destacando seu papel na construção da participação e democracia na gestão pública, destacando o exemplo de Porto Alegre;
- Apresentar os Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo em São Paulo

1ª. Parte

Texto Base: Reforma Urbana, Conferência das Cidades e Estatuto da Cidade

A partir dos anos 70 no Brasil emergem uma série de movimentos e organizações populares reivindicativas, sujeitos autônomos que se mobilizam em busca da conquista e ampliação de direitos sociais e melhorias nas condições de vida.

Estes movimentos crescem e se articulam nos anos 80. Nessa década, esses movimentos reivindicam seu reconhecimento pelo Estado e uma abertura da esfera pública para sua participação. Também está acontecendo neste período a revisão da Constituição Federal, que resultou na Constituição de 88, também conhecida como “Constituição Cidadã”.

Os movimentos populares participaram ativamente do processo Constituinte subscrevendo diversas “emendas populares”, das quais resultam artigos importantes para a democratização do Estado, para a Reforma Urbana e para a constituição de Políticas Públicas.

Quanto à democratização, a nova Constituição prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular.

O Movimento de Luta pela Reforma Urbana, conquista na constituição de 88, a inclusão do conceito de função social da propriedade no Capítulo da Política Urbana. No entanto, sua aplicação dependia de uma regulamentação própria, através de uma lei federal e da aprovação nos municípios de Planos Diretores.

Passou-se então a trabalhar pela aprovação desta Lei, o Estatuto da Cidade, que será aprovado apenas 13 anos depois, em 2001.

Em 2002 foi criado o Ministério das Cidades e em 2003 o Ministério realizou a Conferência Nacional das Cidades, a partir de um processo amplo de envolvimento dos diversos segmentos que

atuam nas cidades e tem interesse na política urbana.

Estas mudanças são resultados positivos de mobilizações da Sociedade em torno da Reforma Urbana.

O Texto de Apoio para a Conferência das Cidades sintetiza o que foi este movimento em prol da aprovação do Estatuto da Cidade e da realização da Conferência:

Longa Jornada por Cidades Justas²

A realização das Conferências das Cidades e a formação dos Conselhos das Cidades, nos três níveis da Federação, constituem nova etapa do movimento social pela Reforma Urbana, iniciado na década de 60, sufocado durante o regime militar e reconstruído a partir da democratização do país.

Em meados dos anos 80, diante da ausência da questão urbana da agenda política nacional, os movimentos populares urbanos, as entidades sindicais e profissionais, organizações não governamentais, setores universitários e técnicos do Poder Público articularam-se com outros setores da sociedade civil e encaminharam à Assembléia Constituinte, em 1987, a emenda popular pela Reforma Urbana.

Conquistaram o capítulo urbano da Constituição Federal e de muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, cujo foco central é a instituição da Função Social da Propriedade e da Cidade.

A regulamentação desse capítulo, no entanto, exigiu 13 anos de luta contínua do movimento pela Reforma Urbana, até materializar-se na aprovação da Lei Federal 10257/2001 - o "Estatuto da Cidade".

Enquanto a proposta do "Estatuto" tramitava no Congresso, os movimentos ligados à luta pela moradia organizaram ocupações e protestos contra a falta de habitação. Nessa campanha reuniram aproximadamente um milhão de eleitores e encaminharam ao Legislativo, em 1991, o primeiro projeto de iniciativa popular - instrumento adotado pela nova Constituição - criando o Fundo Nacional de Moradia Popular, a ser formado com recursos onerosos

e orçamentários e controlado pela sociedade através de um Conselho Nacional de Moradia Popular.

Essa proposta ainda aguarda aprovação do Congresso. Mas outras iniciativas somaram-se a ela.

Em 1994, na segunda campanha de Lula à Presidência da República, todos os setores que lutavam por cidades justas, democráticas e sustentáveis produziram a parte do programa de governo que propunha uma ampla Reforma Urbana e a criação de uma estrutura institucional que articulasse as temáticas urbanas.

Seria o Ministério da Reforma Urbana. Aquela proposta previa ainda a criação do Conselho Nacional de Política Urbana e Regional e a formulação do Plano Nacional de Política Urbana e Regional.

A partir de 1999 a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, em parceria com o Movimento Nacional de Reforma Urbana, iniciou uma série de quatro Conferências das Cidades com diferentes temas, a cada ano, sobre a questão urbana.

No ano 2000 o Instituto Cidadania, presidido por Lula, convidou alguns especialistas e líderes sociais para a elaboração de um projeto que buscasse soluções para o problema habitacional.

Começou a nascer o Projeto Moradia, que adotou o conceito de que a habitação não se restringe à casa e exige especialmente, mas não apenas, em meio urbano, serviços e obras complementares indispensáveis à vida coletiva: água, esgoto, drenagem, coleta de lixo, transporte, trânsito seguro e lazer.

O Projeto desenvolve uma proposta que adota três eixos principais: a questão fundiária, a do financiamento e a institucional. Como parte deste item, o Projeto Moradia propôs a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades.

A integração das áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transporte seriam estruturadoras do desenvolvimento urbano. Daí nasceu, no primeiro dia do Governo Lula, o Ministério das Cidades. E vêm aí os Conselhos das Cidades.

² Texto extraído da cartilha preparatória da Conferência das Cidades

Estatuto da Cidade³

O Estatuto da Cidade reúne instrumentos de política urbana e principalmente regulamenta a função social da propriedade.

Ele é composto de instrumentos de quatro tipos:

- Indução ao Desenvolvimento Urbano
- Regularização Fundiária
- Democratização da Gestão Urbana
- Financiamento da Política Urbana

Os **instrumentos de indução** são aqueles que definem usos específicos para partes da cidade visando garantir a função social da propriedade, incentivar o desenvolvimento econômico, e cobrar taxas adicionais de proprietários que desejam construir mais, se beneficiando dos investimentos públicos em áreas valorizadas.

Como instrumentos que visam melhorar o aproveitamento da cidade, da infra-estrutura existente nas áreas bem servidas da cidade, podemos destacar as ZEIS, o Direito de Preempção, o Parcelamento e a Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo e a Desapropriação.

As ZEIS são Zonas Especiais de Interesse Social, que reservam áreas da cidade para a habitação popular. Garante de bairros bem servidos de equipamentos e infra-estrutura, sejam ocupados com moradia, e permite a regularização e melhoria de assentamentos populares irregulares.

Os demais instrumentos são voltados para garantir que imóveis não fiquem vazios ou ociosos em áreas centrais. Os imóveis denominados subutilizados podem ser obrigados serem parcelados (em caso de glebas) e construídos. Caso isso não aconteça, os proprietários terão que pagar um IPTU mais alto, e poderão ser desapropriados.

³ Baseado na aula *Estatuto da Cidade: Multiplicar e Implementar*, Insituto Polis, agosto de 2003, e no artigo: MARICATO, E. e FERREIRA, J. S. W. *Estatuto da Cidade: Essa Lei vai Pegar?*, 2001.

O Direito de Preempção garante ao poder público prioridade de compra de imóveis em áreas definidas da cidade, caso sejam postos à venda.

A outorga onerosa é um instrumento que permite à prefeitura taxas proprietários que queiram construir mais em seu terreno, acima de um coeficiente mínimo. Assim, em áreas valorizadas da cidade, os proprietários que querem construir mais andares tem que retornar à prefeitura parte do ganho que terá com um maior aproveitamento deste espaço da cidade.

O proprietário que tiver seu terreno em uma parte da cidade onde não poderá construir – por exemplo, por causa de uma lei de proteção ambiental – poderá transferir seu direito de construir para outro terreno. Este instrumento incentiva os proprietários a não construir em áreas que devem ser preservadas.

As operações urbanas são definidas para áreas da cidade onde a prefeitura quer investir para que haja uma valorização e aumento das atividades econômicas. Nestas áreas, os proprietários pagam pelo direito de construir mais e este dinheiro é revertido em investimentos no próprio local. É importante destacar que nas operações urbanas devem reservar, dentro delas, áreas para a Habitação de Interesse Social, a serem financiadas com estes recursos.

As áreas da cidade sobre as quais incidem estes instrumentos e a definição de função social e de imóvel subutilizado devem estar especificados no Plano Diretor Municipal – em São Paulo, o Plano Diretor foi aprovado em 2002 e será apresentado, com destaque para estas questões na aula 9.

Os instrumentos de **regularização fundiária** são voltados para assentamentos populares, produzidos irregularmente, mas que estejam consolidados e representem a única opção de moradia para seus ocupantes. Os assentamentos irregulares e precários estão presentes na grande maioria das principais cidades brasileiras, e estes instrumentos reconhecem esta realidade e buscam garantir que estes espaços possam receber investimentos públicos para melhorar as condições de vida da população.

É importante destacar que ocupações irregulares em áreas inadequadas, áreas de risco, devem ser removidas e reassentadas em local próximo.

São eles o usucapião individual ou coletivo (para ocupações em terrenos privados com mais de 5 anos), e a concessão especial para fins de moradia para terrenos públicos (A concessão especial foi vetada no Estatuto da Cidade e regulamentada pela Medida Provisória 2.220 de 2001).

É papel da prefeitura na regularização fundiária fornecer assessoria jurídica e técnica gratuita para as famílias e realizar melhorias em benefício da comunidade, como a urbanização do assentamento com base em um Plano elaborado em conjunto com os moradores.

Os instrumentos de **democratização da gestão urbana** são aqueles voltados para a ampliação da participação nas decisões e para garantir um controle social da gestão urbana:

- Conselhos Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano;
- Audiências Públicas (onde a prefeitura apresenta planos e projetos para a população);
- Conferência das Cidades (grandes encontros onde são definidas as prioridades e diretrizes para a cidade);
- Estudos de Impacto de Vizinhança (para medir o efeito de grandes obras e empreendimentos e exigir compensações ou mesmo impedir sua realização, caso seja negativa);
- Orçamento Participativo;
- Projeto de Lei de iniciativa Popular – leis que podem ser apresentadas na Câmara Municipal para votação, levadas pela população (com assinaturas da população que apoia).

Os instrumentos de **financiamento da política urbana** são aqueles que permitem à prefeitura taxar proprietários que estão se beneficiando diretamente com investimentos públicos em determinadas regiões da cidade, ou imóveis que não cumprem a função social e permanecem ociosos.

Alguns deles já foram mencionados como instrumentos de indução: outorga onerosa, IPTU progressivo, operações urbanas e o direito de preempção.

O Estatuto da Cidade aprovou também o Consórcio Imobiliário, onde o proprietário que não tem condições de construir transfere para a prefeitura sua propriedade e recebe como pagamento parte das unidades produzidas no terreno, correspondente ao valor do imóvel antes de realizadas as obras.

A prefeitura pode ainda, com base no Plano Diretor, definir taxas e impostos diferenciados para locais mais valorizados ou para garantir a inclusão social.

Estes são alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Na aula sobre o Plano Diretor, muitos serão retomados, com as especificidades do que foi aprovado em São Paulo

2ª. Parte

Conselhos Municipais e Orçamento Participativo

Para a complementação da aula, é interessante que o professor convide para debater com os alunos Conselheiros do Orçamento Participativo e do Conselho Municipal de Habitação para expor o que acontece na prática: como têm funcionado as assembleias, quais são as principais questões debatidas e as principais dificuldades.

Texto Base: Conselhos Municipais⁴

Os Conselhos Municipais são espaços institucionais, vinculados ao Executivo onde a população participa diretamente, influenciando sobre programas e políticas determinados do Poder Público, o que representa uma abertura para a democratização da gestão. Os

⁴ Texto baseado na apostila sobre *Conselhos de Gestão de Políticas Públicas e Orçamento Participativo* do Projeto Participação - Escola da Cidadania, Instituto Polis, junho /2003

Conselhos são garantidos pela Constituição Federal, e representam um direito conquistado pelos movimentos populares.

Há muito tempo existem canais de participação, onde sociedade e governo sentam para discutir, mas a Constituição de 1988 define os marcos legais para Conselhos que têm a função de co-gestão das políticas públicas. É importante registrar que a experiência do movimento de saúde, na Zona Leste de São Paulo, com os “conselhos populares de saúde” foi inspiradora para a formação dos vários conselhos previstos pela Constituição.

O artigo primeiro da Constituição Federal, promulgada em 1988, diz: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Tipos de Conselhos

Há leis federais que orientam alguns dos conselhos. Por exemplo, os Conselhos de Saúde são orientados pela lei do SUS (Sistema Único de Saúde), de 1990. Os Conselhos da Criança e do Adolescente são orientados pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 1990. Os conselhos da Assistência Social são orientados pela LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), de 1993. Os Conselhos enunciados pela Constituição Federal ou em Leis Federais são: Conselho de Saúde; Conselho de Educação; Conselho de Assistência Social; Conselho da Criança e do Adolescente. Estes conselhos existem obrigatoriamente no nível federal, estadual e municipal e são gestores de fundos públicos. São a expressão do modelo de políticas públicas adotado no Brasil com o objetivo de integrar as ações dos diferentes níveis de governo, que são, em nossa estrutura federativa, entes autônomos (conforme apresentado na aula 06).

Há leis orgânicas estaduais e municipais que também determinam a participação popular, alguns municípios criaram conselhos como: Conselho Municipal do Meio Ambiente; Conselho Municipal de Cultura; Conselho Municipal de Turismo; Conselho Municipal de Habitação; Conselho Municipal de Transportes; Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Alguns Conselhos têm o caráter de apoio a

grupos vulneráveis, por exemplo: Conselho Municipal da Pessoa Deficiente; Conselho Municipal do Idoso.

Há ainda outros tipos de conselhos, com funções mais específicas: Conselho Tutelar, Conselhos de Escola, Conselho de APAs (Área de Proteção Ambiental) etc.

Os Conselhos são formados por representantes do poder executivo, e da sociedade civil. Estes últimos podem ser indicados por entidades representativas, sindicatos, ONGs, Universidades, ou eleitos diretamente. Em alguns casos há representação de funcionários, noutros de vereadores.

Dependendo dos conselhos, podem ter um caráter mais consultivo ou de deliberação sobre as políticas públicas de determinada área ou sobre os programas de uma determinada área. Quando um conselho é deliberativo as decisões tomadas definem a política do setor.

O Conselho Municipal de Habitação

O Conselho foi criado pela Lei No. 13.425, de 02 de setembro de 2002. Seu caráter é deliberativo, fiscalizador e consultivo e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

Compete ao Conselho Municipal:

- participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;
- acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- participar da elaboração do plano de aplicação dos recursos financeiros oriundos dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB;

	Instância Regional	Atribuição	Composição	Unidades no Município
Conselho Municipal de Política Urbana		O Plano Diretor prevê Assembléias Regionais de Política Urbana, convocadas a cada 2 anos como preparação à Conferência Municipal de Política Urbana. Nestas Assembléias, serão eleitos os delegados que representarão a região na Conferência Municipal de Política Urbana.	Não definida	Não definida
Conselho Municipal de Trânsito e Transporte	Fóruns Regionais de Trânsito e Transporte	Tem como atribuições: acompanhar e fiscalizar regionalmente a adequada prestação do serviço de transporte coletivo público de passageiros; acompanhar as ações regionais de normatização e fiscalização do trânsito; e encaminhar para o Conselho Municipal os problemas regionais de trânsito e transporte, cuja solução dependa de iniciativa do Poder Público Municipal.	Os Fóruns serão compostos por: 2 representantes de entidades patronais, 4 representantes de movimentos sindicais, 2 do Poder Público Municipal (SMT e CET) e representantes locais, cujo número será estabelecido na proporção de um para cada 20 votantes.	31 FRTTs, um para cada Subprefeitura
Conselho Municipal de Cultura	Conselhos Regionais de Cultura (a serem instituídos)	Suas atribuições ainda não estão definidas, mas o decreto que regulamenta o CMC prevê que dois representantes de cada Conselho Regional integrarão o CMC.	Não definida	Não definida
Conselho Municipal de Educação	CRECEs (Conselhos Regionais dos Conselhos de Escola - a serem instituídos)	Embora suas atribuições ainda não estejam definidas em lei, terão como função agregar e articular regionalmente os Conselhos de Escola. O CME deverá socializar informações que permitam qualificar a tomada de decisões e incentivando que as relações entre representantes e representados sejam intensificadas, dando maior e melhor sentido à participação dos representantes.	Não definida	Não definida
Conselho Municipal de Habitação	Conselhos Regionais de Habitação (a serem instituídos)	Suas atribuições ainda não estão definidas, mas o decreto que regulamenta o CMH prevê que a constituição de uma comissão especial para a organização dos Conselhos Regionais	Não definida	Não definida
Conselho Municipal de Saúde	Conselhos Distritais de Saúde	Os Conselhos Distritais tem como finalidades: atuar e deliberar na formulação e controle da execução da política distrital de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado; e articular os Conselhos Gestores das Unidades de Saúde (UBS).	Tem composição quadripartite, com 16 membros, sendo 50% de representantes de usuários, 25% de representantes dos trabalhadores da Saúde e 25% repartidos entre representantes do Poder Público e de prestadores de serviços.	41 CDSs, um para cada distrito de Saúde

- constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções;
- constituir comissão especial para organização de Conselhos Regionais de Habitação;
- estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano;
- possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional;
- convocar a Conferência Municipal de Habitação;
- estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afectos à elaboração do Orçamento Municipal e à definição da política urbana;
- elaborar, aprovar e emendar o seu Regimento Interno;
- articular-se com as demais instâncias de participação popular no município;
- definir os critérios de atendimento de acordo com base nas diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no Município.

O Conselho é responsável também por definir e aprovar diretrizes para a utilização do **Fundo Municipal de Habitação**, em consonância com a Política Municipal de Habitação; aprovar e acompanhar a implementação do orçamento anual do Fundo.

O Conselho Municipal de Habitação é composto por 48 membros representantes das seguintes categorias, órgãos e segmentos, com mandato de dois anos:

- 16 representantes do Poder Público, sendo 13 da Prefeitura Municipal de São Paulo; 1 da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo; 1 da CDHU; 1 da Caixa Econômica Federal (CEF);

- **16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação, eleitos de forma direta;**

- 16 representantes de entidades sindicais e profissionais, ONGs e Universidades.

As decisões do Conselho devem ser homologadas pelo Secretário Municipal de Habitação e a Secretaria é responsável por garantir apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Conselho.

Orçamento Participativo⁵

O que é o OP?

O Orçamento Participativo (OP) é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas também decide prioridades de gastos e controla a gestão do governo.

O Orçamento Participativo (OP) combina a democracia direta (com a votação de prioridades em assembleias regionais e temáticas) com a democracia representativa (eleição de delegados).

O Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição até então existente, de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado.

⁵ Texto baseado no produzido pela Prefeitura Municipal de São Paulo, disponível no site: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo. O item sobre o OP em Porto Alegre foi baseado no texto: *Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre*; escrito por José Eduardo Utzig e Rafael Guimarães, 1996.

Com a implantação do Orçamento Participativo, o poder de decisão sobre parte dos recursos municipais fica compartilhado com a população.

Orçamento Participativo em Porto Alegre

A principal referência do Orçamento Participativo no Brasil é a experiência de Porto Alegre.

Em Porto Alegre o OP criou um sistema de acompanhamento do Orçamento Municipal pela população, em funcionamento desde 1989 e que já mostrou uma série de resultados positivos, tanto na mudança do direcionamento dos recursos públicos para áreas mais carentes da cidade, quanto com forma de participação, capacitação e envolvimento ativo da população nos assuntos públicos.

A cidade foi dividida em 16 regiões com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária, onde acontecem plenárias regionais. São realizadas também 5 Plenárias Temáticas:

- Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano;
- Circulação e Transporte;
- Saúde;
- Assistência Social, Educação, Cultura e Lazer;
- Desenvolvimento Econômico e Tributação.

Nas Plenárias são votadas as prioridades e eleitos delegados e conselheiros de cada região, que vão compor o Fórum de Delegados Regional e Temático e o Conselho do Plano de Governo e Orçamento.

O Conselho coordena e organiza o processo de montagem do orçamento e do plano de investimentos, e fiscaliza a execução orçamentária. O Fórum apóia os conselheiros na informação e divulgação dos assuntos tratados no Conselho para a população, e fiscaliza o andamento das obras previstas no Plano de Investimentos.

O Plano de Investimentos é elaborado em função das prioridades extraídas das plenárias e é apresentado à população no início do ano, nas primeiras plenárias, antes de se iniciar um novo processo. Neste momento é realizada uma prestação de contas à população dos resultados do ano anterior.

Em Porto Alegre que houve de fato uma mobilização da população, que passou a acompanhar e controlar as decisões e ações da prefeitura, democratizando e legitimando as decisões de governo.

Como resultado, verificou-se uma ampliação dos investimentos públicos nas periferias, principalmente em infra-estrutura – pavimentação de ruas, drenagem, iluminação pública, urbanização de vilas e favelas e saneamento; aumento dos equipamentos públicos e foi dado um maior destaque, na administração pública, à regularização fundiária, uma das principais reivindicações da população.

Orçamento Participativo em São Paulo

O OP é recente em São Paulo. Começou em 2001 com apenas as áreas de Educação e Saúde. Nesse ano, foram realizadas 190 assembléias, com 33 mil participantes, e foi destinado ao OP 2% do orçamento municipal.

Já em 2002, foram mais de 55 mil pessoas que decidiram onde e como estão sendo aplicados agora em 2003 cerca de R\$ 662 milhões. A quantia representava quase 6% de todo o orçamento municipal. A população votou em propostas para Educação e Saúde e pôde eleger, em cada região do município, uma terceira área de prioridades. Foram escolhidas em diferentes regiões as áreas de Habitação, Melhoria de Bairros e Programas Sociais. Desta vez, a área de Saúde recebeu sugestões para mais 60 obras e a de Educação, 132, entre CEIs (Centros de Educação Infantil - creches), EMEIs (Escolas Municipais de Educação Infantil) e EMEFs (Escolas Municipais de Ensino Fundamental). É importante dizer que várias dessas unidades foram transformadas em CEUs (Centros Educacionais Unificados), equipamentos que atendem àquelas

demandas iniciais, além de oferecer telecentro, teatro, áreas de lazer e conjunto poliesportivo com piscina.

Em 2003, o Orçamento Participativo versou sobre todas as áreas de atuação do governo municipal. Além disso, todo o processo se deu de maneira descentralizada, isto é, mais próximo do cidadão. Com a implantação das 31 subprefeituras, todas as atividades foram coordenadas por cada subprefeito(a) e supervisor(a) regional do OP. Virtualmente, todas as ações de governo que se encontram descentralizadas por subprefeitura foram submetidas ao crivo da população. Coube à Subprefeitura:

- Definir datas e locais das reuniões e cuidar da infra-estrutura básica (som, microfones etc.);
- Constituir e acompanhar Fóruns de Delegados, GTs Temáticos e convocar agentes de secretarias e outras autoridades, quando necessário;
- Com o auxílio destes últimos, adequar as propostas populares às exigências técnicas e orçamentárias;
- Prestar informações sobre a execução dos Planos de Obras e Serviços de 2002 e 2003.

Foram mais de 450 assembleias e reuniões ordinárias, além de plenárias e conferências, que visaram não só concretizar o processo decisório popular como promover a capacitação, a divulgação de informações e a formação cidadã.

Em torno de 65.300 pessoas puderam propor ao poder público mais de 3.700 ações durante o processo todo. Somadas todas as atividades do OP, inclusive as de formação (oficinas e cursos) e de divulgação e debate (eventos do Vivacidade, seminários e fóruns), chega-se ao número aproximado de 80 mil participantes. Foram eleitos(as) mais 2.131 novos delegados e delegadas e, o Conselho do Orçamento Participativo (Conop), órgão máximo do OP, escolhido por esses delegados e delegadas, é composto por aproximadamente 230 conselheiros e conselheiras, entre titulares e suplentes. O conselho é composto também por membros indicados pelo Poder Executivo, representando algumas das secretarias

envolvidas. Mas esses membros do Conop não possuem direito a voto.

Entre as áreas mais votadas no OP de 2003 estão, pela ordem de preferência, Ação Social e Desenvolvimento, Educação, Saúde e Habitação.

A Coordenadoria do Orçamento Participativo juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, estará, neste segundo semestre, implantando o Projeto OP Criança, que visa possibilitar intervenções dos jovens na formulação e implementação de políticas públicas que lhes digam respeito e encaminhar as reivindicações para serem discutidas e votadas no OP da cidade.

O ciclo do OP

O ciclo completo do OP é bastante complexo, para que possa minimamente refletir e captar demandas e anseios de uma cidade como São Paulo. Inspirado em outros modelos, entre os quais o de Porto Alegre (RS), o processo é composto, basicamente pelos ciclos territorial e temático, que ocorrem simultaneamente.

No ciclo territorial são votadas obras e serviços nas áreas de competência municipal: são duas rodadas de assembleias, intermediadas por uma rodada de negociação. A primeira rodada deliberativa (março e abril), aconteceu nas 270 “zonas ODs” (unidades da pesquisa “Origem-Destino”, do Metrô), e nela foram votadas propostas e eleitos(as) delegados(as). Em maio, foram constituídos os Fóruns Regionais de Delegados que, com representantes das subprefeituras, governos locais e secretarias, discutiram a viabilidade de cada proposta. Por fim, na segunda rodada de assembleias, em junho, desta vez nos 96 distritos da cidade, foram escolhidas as propostas finais.

O ciclo temático, também descentralizado, foi dividido em seminários preparatórios (março) e deliberativos (maio). Nos seminários preparatórios, grupos de trabalho (GTs) produziram diagnósticos sobre temas urbanos relevantes e, nos deliberativos, a população votou em políticas para cada tema.

Houve ainda, no ciclo temático, uma outra ocasião na qual os cidadãos puderam discutir temas que ultrapassam os limites territoriais ou nos quais as ações do governo não estão descentralizadas por razões operacionais ou estratégicas. Trata-se da Assembléia Temática Setorial. Ao final do ciclo, a Plenária Municipal de Delegados(as) Temáticos(as) elegeu os(as) conselheiros(as).

Recursos públicos, controle social

Todo o percurso de escolha de prioridades e delegados(as) deságua em um órgão máximo, composto por conselheiros(as) eleitos(as) pelos(as) delegados(as). É o Conselho do Orçamento Participativo (Conop): são 113 conselheiros(as) titulares e o mesmo número de suplentes, dos(as) quais apenas catorze são indicados(as) pelo Poder Executivo, representando algumas das secretarias envolvidas. É importante frisar que esses membros do Conop não possuem direito a voto.

O conselho sistematiza e faz os ajustes finais no chamado Plano de Obras e Serviços, peça que harmoniza as demandas populares e a capacidade de atendimento do governo. O Plano de Obras é remetido ao Executivo, incorporado à peça orçamentária principal e, finalmente, levado à Câmara Municipal para apreciação e votação até 31 de dezembro de cada ano.

Também nesta fase o Conop acompanha e fiscaliza o trâmite legislativo com o intuito de verificar se alterações importantes foram feitas por emendas dos parlamentares.

Além disso, durante todo o ano, a execução do Plano de Obras aprovado no ano anterior é acompanhada por uma comissão de delegados(as) eleita para este fim nos fóruns regionais.

Em anexo as propostas aprovadas pelo Orçamento Participativo na Subprefeitura de M'Boi Mirim e o que já foi realizado, a ser distribuído aos alunos.

- **Aula 8: Plano Diretor Estratégico, Plano Diretor Regional**

Objetivos

Apresentar aos alunos o Plano Diretor Estratégico e o Plano Diretor Regional da Subprefeitura do M'Boi Mirim, para que conheçam os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para a qualificação urbana do Jardim São Luis e Jardim Ângela, e instrumentos importantes de gestão local do espaço urbano, como os Conselhos Gestores de ZEIS.

Esta aula também deve fornecer elementos aos alunos para atuar nos espaços de participação para tomada de decisões da cidade como audiências públicas, conselhos e plenárias do orçamento participativo.

Roteiro

1ª. Parte

- Apresentação do Plano Diretor Estratégico, com destaque aos instrumentos que tem maior aplicação na área administrativa da subprefeitura de M'Boi Mirim: diretrizes para áreas de proteção ambiental; Regularização Fundiária; ZEIS e respectivos Planos de Urbanização e Conselhos Gestores; Centralidades.

2ª. Parte

- Apresentação do Plano Diretor Regional da Subprefeitura do M'Boi Mirim.

1ª. Parte

Texto Base: Plano Diretor Estratégico

Este texto sintetiza o texto apresentado em: Gabinete do Vereador Nabil Bonduki; São Paulo – Plano Diretor Estratégico – Cartilha de Formação, CEF, 2ª. Edição (revisada), abril de 2003. A Cartilha acompanha o material didático do professor.

O Plano Diretor Estratégico foi aprovado como Lei municipal nº. 13.430, em 13 de setembro de 2002. A primeira versão do PDE foi elaborada pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e enviada à Câmara Municipal. Na Câmara foi elaborado um Projeto Substitutivo, sob coordenação do vereador Nabil Bonduki. Na elaboração do substitutivo, participaram diversos segmentos da sociedade: associações de moradores, entidades empresariais e profissionais, movimentos sociais, entre outros, em 25 audiências públicas.

O PDE representa um avanço na política urbana no Brasil pois incorpora os instrumentos do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, definindo a aplicação de novos instrumentos urbanísticos que subordinam o direito de propriedade à sua função social.

Serão apresentados a seguir os objetivos do PDE e os principais problemas que ele procura enfrentar e em seguida alguns instrumentos com destaque aos que dizem respeito às Zonas Especiais de Interesse Social.

Legislação Urbana

O Plano Diretor é uma Lei Municipal que organiza o crescimento e o funcionamento da Cidade, orientando os principais investimentos e obras e regulamentando instrumentos urbanísticos para viabilizar as propostas apresentadas. As principais inovações deste Plano são os instrumentos para efetivar a função social da propriedade

Principais Problemas que o Plano Diretor procurou enfrentar:

1. Esvaziamento populacional das áreas consolidadas e centrais e crescimento das áreas de urbanização precária e de proteção ambiental
2. Ocupação das Áreas de Proteção Ambiental
3. Agravamento das enchentes e escassez de áreas verdes

4. Emprego longe da moradia
5. Os problemas de transporte e trânsito: grande perda de tempo no deslocamento;
6. Equipamentos e serviços distribuídos de forma desigual;
7. Falta de Moradia Digna
8. Poder de decisão na mão de poucos

Os principais objetivos do PDE:

- Combater a desigualdade no território da cidade
- Promover a urbanização e qualificação das áreas periféricas, assim como a criação de empregos nessas regiões
- Preservar e recuperar as áreas de proteção ambiental
- Estimular o adensamento populacional nas áreas com boa infra-estrutura e oferta de empregos
- Equilibrar a localização dos empregos com a das habitações populares
- Ampliar a permeabilidade do solo
- Estimular a produção de Habitação de Interesse Social
- Reduzir a necessidade de deslocamento e melhorar o sistema de transporte coletivo
- Coibir a permanência de imóvel não utilizado ou subutilizado.

Função Social da Propriedade

O Plano define que para que um imóvel cumpra sua função social ele precisa:

- atender às necessidades dos cidadãos (qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico);
- ter uso compatível com a infra-estrutura, os equipamentos e serviços públicos disponíveis;
- ter uso compatível com a preservação do meio ambiente;
- ter uso compatível com a segurança, o bem-estar e a saúde de seus usuários e vizinhos;
- fornecer contrapartida pelos investimentos públicos realizados na cidade.

Não cumprem a função social terrenos ou glebas totalmente desocupados, terrenos subutilizados, onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido (pouco aproveitamento); prédios que tenham no mínimo 80% de sua área não utilizada. (artigos 12; 200 e 201)

Macrozonas:

O Plano identifica diferentes características para as regiões da cidade e propõe para cada uma delas diretrizes e instrumentos específicos:

Proteção Integral: são áreas localizadas nos limites do município com reservas florestais, parques estaduais, municipais e reservas biológicas que devem ser preservadas e ter usos como: ecoturismo, educação ambiental e pesquisa.

Uso sustentável: São áreas rurais, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Deve abrigar usos como agricultura, turismo, lazer e outros compatíveis com a proteção ambiental.

Conservação e Recuperação: São áreas com vegetação remanescente e áreas de proteção aos mananciais que tiveram uma ocupação desordenada e ambientalmente inadequada. Nestas áreas a prioridade é a qualificação dos assentamentos existentes visando diminuir os impactos ambientais negativos e não permitir novas ocupações.

Reestruturação e requalificação: são áreas centrais com boa infra-estrutura, mas que passam por um processo de esvaziamento populacional. Estas devem ter incentivos para a Habitação de Interesse Social, produção imobiliária, comércio e serviços, preservação de patrimônio, qualificação dos espaços públicos e reorganização da infra-estrutura e do transporte coletivo.

Urbanização Consolidada: São os bairros consolidados de classes médias e altas. Tem sofrido com o aumento da verticalização, saturação da malha viária e esvaziamento populacional. Nelas, o adensamento construtivo deve ser controlado, deve ser estimulado

o adensamento populacional, aproveitando a infra-estrutura e a oferta de empregos existente.

Urbanização em Consolidação: São bairros que apresentam condições socioeconômicas intermediárias em relação à macro área de urbanização consolidada e a de urbanização e qualificação. Tem condições de atrair investimentos imobiliários privados e, embora já alcancem um grau básico de urbanização, requerem qualificação urbanística. Para estes, está previsto incentivar a promoção imobiliária para Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação para o Mercado Popular (HMP) e a criação de empregos.

Urbanização e Qualificação: São áreas predominantemente ocupada por população de baixa renda, com muitos loteamentos irregulares e favelas. São bairros carentes em infra-estrutura, equipamentos sociais e empregos. A prioridade para estas áreas é a melhoria da infra-estrutura, o incentivo à construção de HIS, a melhoria dos transportes, regularização das habitações populares, geração de empregos, qualificação de espaços públicos, criação de centralidades e implantação de equipamentos e serviços.

Para viabilizar estas propostas foram criadas zonas de uso. Serão destacadas nesta síntese as zonas de uso voltadas para a habitação de interesse social, melhoria e qualificação de áreas de ocupação precária, preservação ambiental com usos sustentáveis, geração de emprego e renda.

Instrumentos de Regularização Fundiária

Estes instrumentos tem como objetivo incorporar no tecido urbano assentamentos precários como loteamentos irregulares, favelas, em situações tecnicamente viáveis, regularizando e resolvendo grande parte dos problemas dos moradores da periferia. Os principais instrumento para a regularização fundiária e urbanísticas são:

- Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (artigos 171 a 181), detalhadas abaixo;
- concessão do direito real de uso (art. 240), para regularização de moradias em favelas que ocupam áreas do poder público;

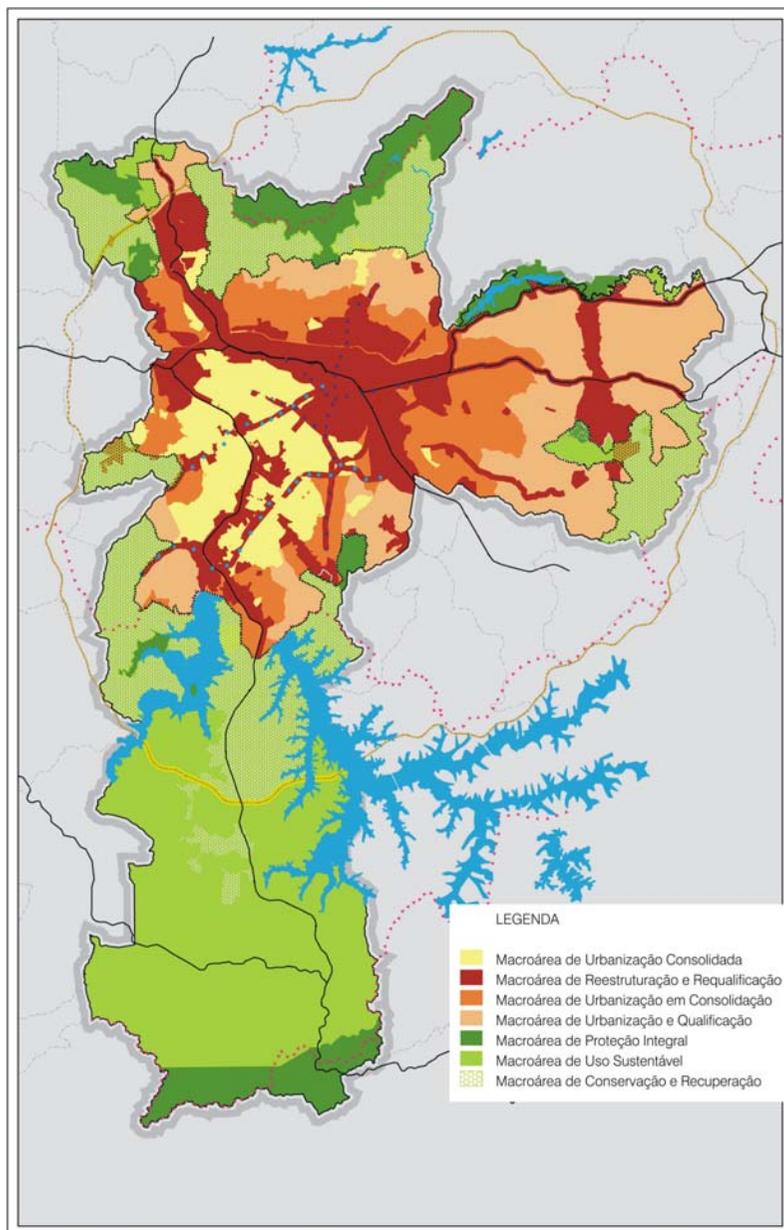
- concessão de uso especial para fins de moradia (art.242), para regularização de moradias em favelas que ocupam áreas públicas que seriam destinadas à áreas verdes e praças, principalmente;
- usucapião especial de imóvel urbano (art.240); voltado para moradias em áreas particulares;
- direito de preempção (art.244), que define que o poder público tem prioridade na aquisição de imóveis em determinadas regiões da cidade, caso estes sejam colocados à venda;
- assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita (art.245), para moradores de baixa renda que desejam regularizar sua situação.

Preservação Ambiental e Usos sustentáveis

O PDE prevê estratégias do poder público que reduzam a pressão pela ocupação de áreas periféricas de proteção ambiental, como as ZEIS-3, que “reservam” áreas da cidade centrais e com boa infra-estrutura para a população de baixa renda, instrumentos que estimulam a construção de HIS e HMP, que visam garantir a função social da propriedade combatendo a manutenção de terrenos e imóveis vazios, ou com pouca utilização (sub-utilizados) para a região.

Além disso, foram delimitadas as Macroáreas de proteção integral e de uso sustentável. Sobre a primeira foi definido um zoneamento ambiental visando sua preservação. Para as zonas de uso sustentável, além do zoneamento ambiental, foram previstas novas zonas, ZEPAG e ZEPAM, o direito de construir sobre os terrenos particulares destas áreas pode ser transferido para outras regiões da cidade, e o Termo de Compromisso Ambiental permite a exploração com lazer, turismo e atividades econômicas compatíveis com a preservação.

Macrozonas



ZEPAG: Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral – áreas onde há interesse público em manter e promover atividades agrícolas e de extração mineral;

ZEPAM: Zonas Especiais de Preservação Ambiental – porções do território onde existem elementos ambientais isolados a serem protegidos.

Pólos e eixos de centralidade

São locais onde devem ser estimulados investimentos públicos e privados com a implantação de equipamentos públicos, principalmente em bairros da periferia, com grande concentração de moradias populares, mas que hoje tem carência de equipamentos e serviços, e onde deve ser incentivada a criação de empregos. Estes pólos devem conter serviços públicos, escolas públicas, pontos de ônibus, praças, comércio local, etc.

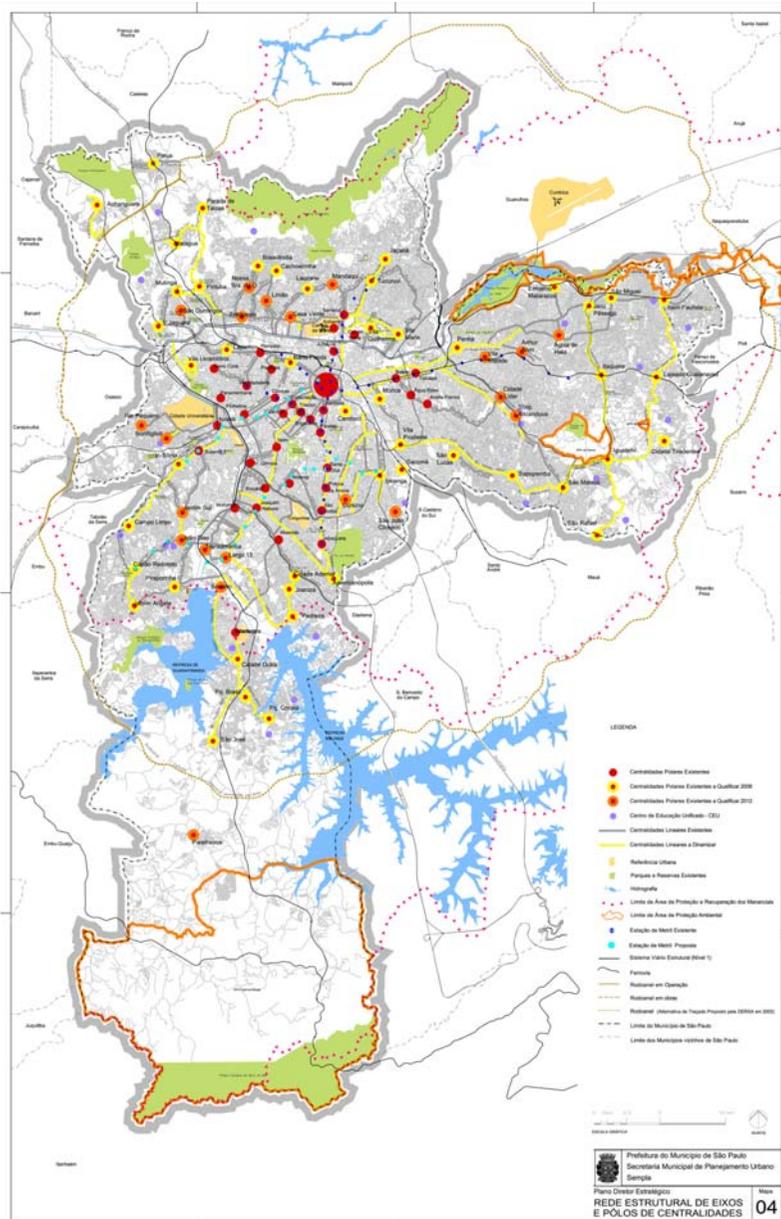
Zonas Especiais de Interesse Social

São zonas prioritárias para a moradia popular, seja na requalificação das existentes como a produção de novas. Elas devem assegurar que: terras bem localizadas, com infra-estrutura, sejam usadas pelos mais pobres; terrenos ou prédios vazios sejam usados para moradia popular; se facilite a regularização de áreas ocupadas e cortiços.

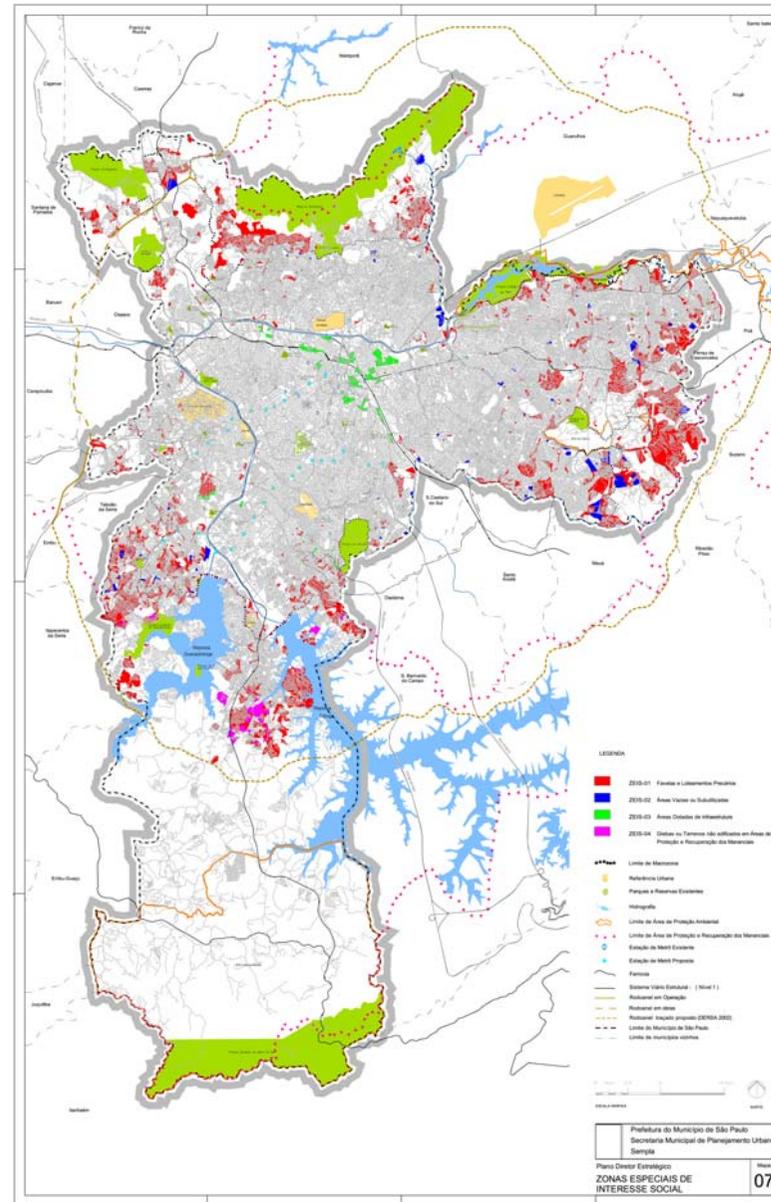
São elas:

ZEIS 1: Áreas de favelas e loteamentos precários. Objetivos: Promover recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de Habitações de Interesse Social (HIS), incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Rede de Centralidades



Zonas Especiais de Interesse Social



ZEIS 2: Áreas com glebas ou terrenos sem construções que não estejam sendo utilizados, deixando de aproveitar o potencial do terreno. Objetivos: Promover e ampliar Habitações de Interesse Social (HIS), incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

ZEIS 3: Áreas com terrenos sem construções ou sub-utilizados, localizados em regiões que já tem infra-estrutura, serviços e empregos, ou que estejam recebendo investimentos desse tipo. Objetivos: promover ou ampliar Habitações de Interesse Social (HIS); melhorar as condições habitacionais da população moradora.

ZEIS 4: Áreas com terrenos sem construções, situadas em região de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental, para atender as famílias removidas destas áreas de risco. Objetivos: Execução de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) promovidos pelo poder público, com controle ambiental, exclusivamente para atender famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou para desadensar áreas de ZEIS1, situadas na região.

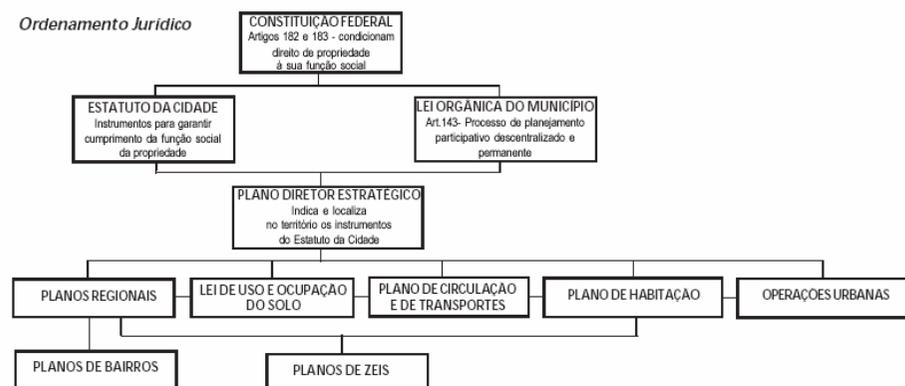
É importante destacar o que o PDE prevê para as áreas precárias ocupadas, como é o caso da maior parte do Jardim Ângela e de áreas significativas do Jardim São Luis, que são definidas como ZEIS.

Para estas devem ser montados os **Conselhos Gestores de ZEIS**, os ConZEIS. Os ConZEIS deve ter a participação da população moradora nestas áreas, da subprefeitura e dos proprietários de imóveis. Sua principal tarefa é a elaboração dos Planos de Urbanização de ZEIS, que deve ser aprovado pela SEHAB.

A partir da implementação destes planos, o loteamento ou o Bairro pode ser regularizado, com base nos parâmetros e nas propostas do Plano.

O exercício que faremos nas aulas seguintes podem já ser uma primeira proposta para os Planos de Urbanização. Além de viabilizar a regularização fundiária, estes Planos podem ajudar na captação

de recursos para sua implementação e fornecendo às comunidades um material para reivindicação de melhorias em seu bairro.



Junto com o Plano Diretor Estratégico, outros Planos e Leis, complementam a regulação da cidade e orientam e regulam a atuação do poder público. Destes é importante destacar:

Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento): está em revisão para garantir uma regulação dos usos e da ocupação dos terrenos de com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico, levando em conta a situação real em que a cidade se encontra hoje (A Lei de Zoneamento em vigor é de 1972, e até hoje foram aprovadas apenas algumas modificações, emendas e complementações, sem no entanto ser revista como um todo).

Plano de Circulação e Transportes: Elaborado pela Secretaria Municipal de Transportes deve estar de acordo com as diretrizes do PDE e dos Planos Regionais, propondo um novo Plano para melhorar o transporte público, a acessibilidade e circulação viária melhorando as condições de mobilidade da população.

Plano de Habitação: Elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, deve estar de acordo com as diretrizes do PDE e dos Planos Regionais, e deve definir a atuação da secretaria.

Planos Diretores Regionais: Com base nos objetivos do Plano Diretor Estratégico, cada subprefeitura deve definir seus objetivos específicos, realizando discussões com a população. O PDR deve incluir propostas de zoneamento, uso do solo, destinação de espaços públicos, hierarquização do sistema viário, definição de transporte coletivo em nível local, entre outros, sempre tendo como referência o conteúdo já aprovado do PDE. (na segunda parte da aula será apresentado o PDR da subprefeitura do M'Boi Mirim)

Foram resumidas aqui algumas propostas do PDE, com destaque para as questões que mais afetam o subprefeitura do M'Boi Mirim, com base na Cartilha de Formação do Plano Diretor Plano Diretor Estratégico, de abril de 2003. É interessante que o professor consulte e leve para a aula a Cartilha e o PDE completo para deixar à disposição dos alunos e tirar dúvidas no debate.

2ª. Parte

Texto Base: Plano Diretor Regional da Subprefeitura do M'Boi Mirim

Os Planos Regionais, assim como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Circulação e Transporte e o Plano de Habitação, articulados entre si, complementam o Plano Diretor Estratégico, aprovado como Lei Municipal nº. 13.430, em 13 de setembro de 2002 e, por isso, têm necessariamente que indicar seu ponto de vista e prioridades em relação aos temas tratados por todos esses documentos. A elaboração dos PDRs visa apontar diretrizes específicas para a problemática de cada região da cidade e, portanto, constitui competência das subprefeituras.

No caso de M'Boi Mirim, a Subprefeitura contou com a assessoria técnica do LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, que já vinha desenvolvendo outro trabalho na região, a saber o Plano de Ação Habitacional e Urbano para o Distrito do Jardim Ângela (detalhado em outro item). Dessa forma, a equipe já vinha acompanhando o processo participativo desenvolvido junto à população, que visava apontar as principais problemáticas e reivindicações dos moradores. Vale ressaltar que, em função da

tardia formação desta Subprefeitura, anteriormente vinculada à Subprefeitura do Campo Limpo, o processo sofreu uma defasagem, sendo desenvolvido num prazo bastante justo.

Apesar do estabelecimento pela SEMPLA de uma padronização para os Planos Regionais, a execução do documento específico para M'Boi Mirim buscou enfatizar o caráter periférico da região, seu papel no conjunto da cidade e o que propõe para si, dentro de seus limites territoriais, visando, contudo a construção de um processo de inserção e diálogo com o restante da metrópole. Outra particularidade do caso em questão é o fato de a maior parte do perímetro abrangido pela subprefeitura estar inserida em Área de Proteção aos Mananciais, região considerada uma macrozona não adensável, onde não são aplicáveis diversos dos instrumentos colocados pelo PDE.

Dessa forma, a principal preocupação do PDR de M'Boi Mirim foi, por um lado, garantir a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos já consolidados e não situados em áreas impróprias, que pudessem oferecer risco ambiental ou à própria vida, estimulando o estabelecimento de atividades complementares à habitação e capazes de promover melhorias nas condições do habitat. Por outro lado, a contenção da ocupação e a preservação de áreas de significativo valor ambiental também constituíram premissas que nortearam a definição das diretrizes.

No entanto, cabe ressaltar que a parte do território incluída na Área de Proteção aos Mananciais está sujeita não só à legislação municipal, mas também à Estadual. A maior parte das propostas ficam inviáveis enquanto a nova lei Específica da Bacia Guarapiranga não for aprovada. Esse Projeto de Lei, elaborado pelo sub-comitê de bacia e aprovado pelo CONSEMA, já foi entregue ao Governador que, no entanto, ainda não encaminhou à Assembléia para votação.

No PDR de M'Boi Mirim, as metas e prioridades foram divididas em dois níveis de questões: aquelas que são básicas, inquestionáveis, referentes à manutenção e à redução de riscos sociais e ambientais e outras que podem representar além da superação dos diversos tipos de déficits, políticas de inflexão das condições de precariedade

e segregação que a região apresenta. Para as primeiras foram priorizadas ações que beneficiassem um maior número de pessoas, enquanto para as segundas a intenção foi começar por propostas que se enraizassem e configurassem mudanças significativas no sentido da requalificação da área.

Contudo, antes da definição das diretrizes propriamente ditas, colocou-se algumas condicionantes, consideradas essenciais para que se possa falar em Plano Diretor para São Paulo, com a natureza e conteúdo conforme determinados pela Constituição e Estatuto da Cidade:

- Caracterização da Subprefeitura de M'Boi Mirim como área prioritária para receber recursos da Outorga Onerosa recolhida em áreas mais qualificadas da cidade
- Procedimento de destinação de parte dos recursos do Orçamento Municipal para as diferentes regiões da cidade segundo cotas-parte, proporcionais à população e inversamente proporcionais ao Índice de Desenvolvimento Humano ou Índice de Qualidade de Vida Urbana
- Consolidação do lugar de sede da Subprefeitura como ponto de identidade e de presença do Estado
- Tarifa única para utilização multimodal de transportes
- Criação do Conselho Regional de Política Urbana e modificação a composição do Conselho Municipal de Política Urbana para que inclua representantes das Subprefeituras, eleitos ou indicados pelo Conselho Regional.

A partir daí, as propostas foram divididas em alguns grupos temáticos, que se apresentam, no entanto, articulados entre si:

- Saneamento e Meio Ambiente; envolve recuperação dos cursos d'água, preservação da vegetação existente, soluções para áreas de risco, implantação de atividades de agricultura urbana, fornecimento de infra-estrutura adequada às áreas a serem consolidadas, etc.

- Sistema Viário e Transportes; engloba propostas referentes às redes viárias estrutural e local, mencionando desde as condições das vias, acessos e ligações até a unificação tarifária.
- Habitação; aponta, sobretudo, os limites de ZEIS.
- Uso e Ocupação do Solo; determina as formas de ocupação do território.

Dada as especificidades da região, buscou-se os instrumentos de intervenção que poderiam ser empregados. Tendo em vista a precariedade habitacional da área, a definição das ZEIS é de extrema importância, definindo-se ZEIS 1 para assentamentos habitacionais precários já consolidados, ZEIS 2 para terrenos que possam ser utilizados para provisão habitacional e ZEIS 4 para o mesmo caso, contudo em território inserido na Área de Proteção aos Mananciais. No entanto, vale mencionar que o fato de instituir estas ZEIS não tem significado algum caso não haja investimentos.

Visando estimular a configuração de pólos de atividades, o que poderia constituir importante elemento de geração de emprego e renda, determinou-se trajetos de centralidades lineares e alguns pontos como centralidades polares, o que possibilita o adensamento construtivo destas áreas, que são marcadas por uma forte dinâmica comercial e urbana (corredores viários e centros de bairro, principalmente). Este é o caso, por exemplo, da Est. do M'Boi Mirim e do centro do Piraporinha, classificados como centralidades linear e polar, respectivamente. Nestas áreas dispõe-se também de alguns instrumentos específicos, criados pelo Estatuto da Cidade e afirmados pelo PDE, que são o direito de preempção, utilização, parcelamento ou edificação compulsórios e outorga onerosa do direito de construir, além de classificação de uma faixa de 50 m ao longo dos Eixos de Centralidade como Áreas de Intervenção Urbana.

Ao definir as centralidades, faz-se importante, como já citado, confrontar o PDR com o Plano de Circulação e Transporte, uma vez que o sucesso destes pólos está relacionado à facilidade de acesso e à disponibilização de transporte público satisfatório. Da mesma

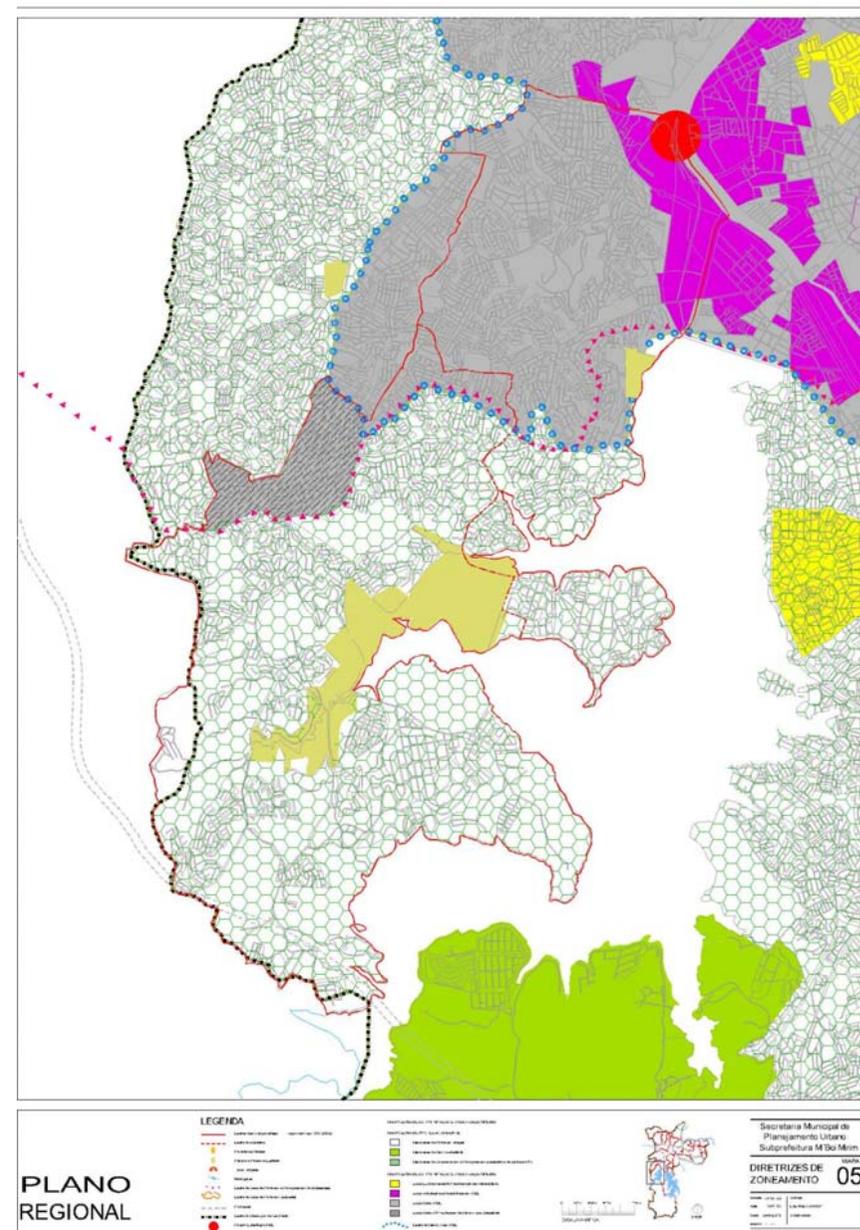
forma, a eficiência da instituição das ZEIS depende das determinações do Plano de Habitação. Já a Lei de Uso e Ocupação do Solo vem a determinar toda a forma de ocupação do território, garantindo a regularização ou não dos assentamentos habitacionais, a preservação e recuperação de áreas de valor ambiental, a localização dos pólos comerciais, etc.

Embora o território da subprefeitura de M'Boi Mirim já apresente duas áreas muito distintas quanto à forma de ocupação, separadas pela linha de proteção aos mananciais, a lei de zoneamento as subdivide, de acordo com a realidade local. Dessa forma, enquanto a quase totalidade da Macro-área de Urbanização e Qualificação é classificada como Zona Mista (ZM), o que denota incentivo ao comércio e diversificação de usos, a Macro-área de Conservação e Recuperação é subdividida de acordo como a atual ocupação:

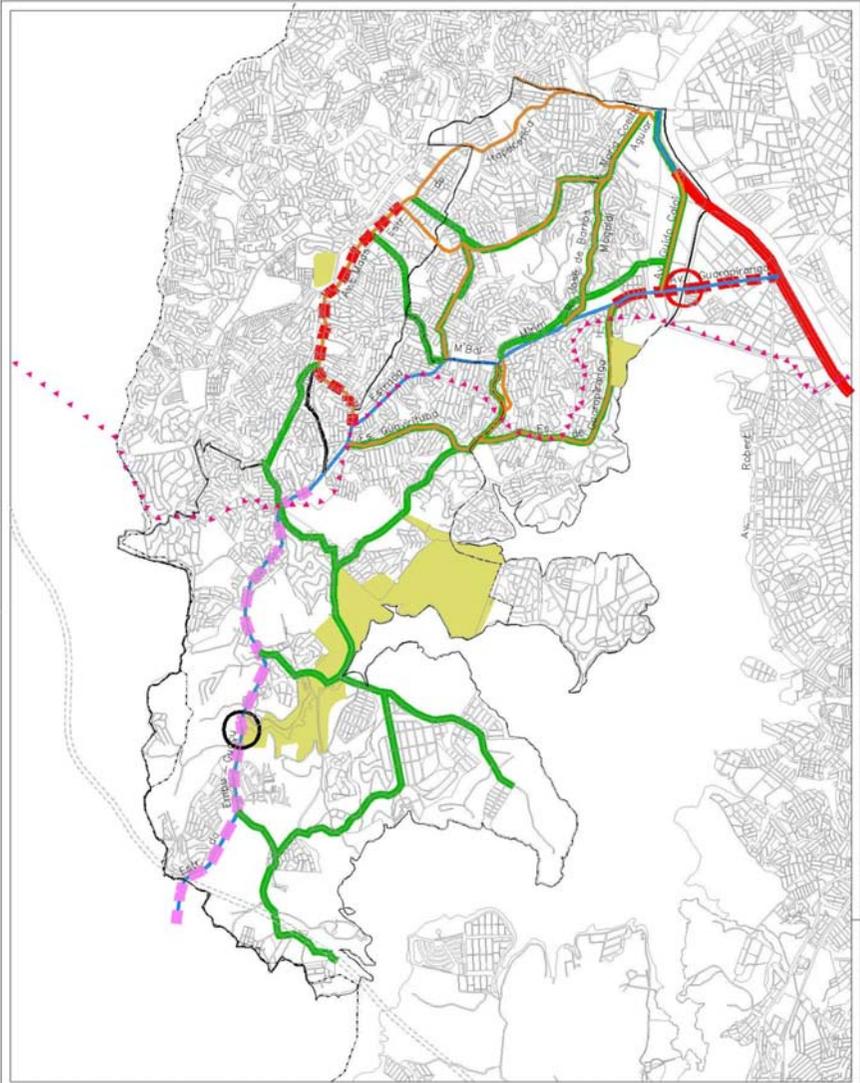
- Zona Mista de Proteção (ZMp), nas áreas ocupadas por assentamentos habitacionais a serem mantidos;
- Zona de Lazer e Turismo (ZLT), em área próxima à represa, onde se deseja incentivar tais tipos de uso, inclusive como alternativa para garantir a preservação do meio ambiente;
- implementação de atividades de agricultura urbana, consideradas fonte de renda e instrumento de preservação ambiental;

Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM), no Parque Ecológico da Guarapiranga, por ser área de proteção integral, visando a definição de usos compatíveis, com transferência de potencial construtivo.

Zoneamento



Rede Viária

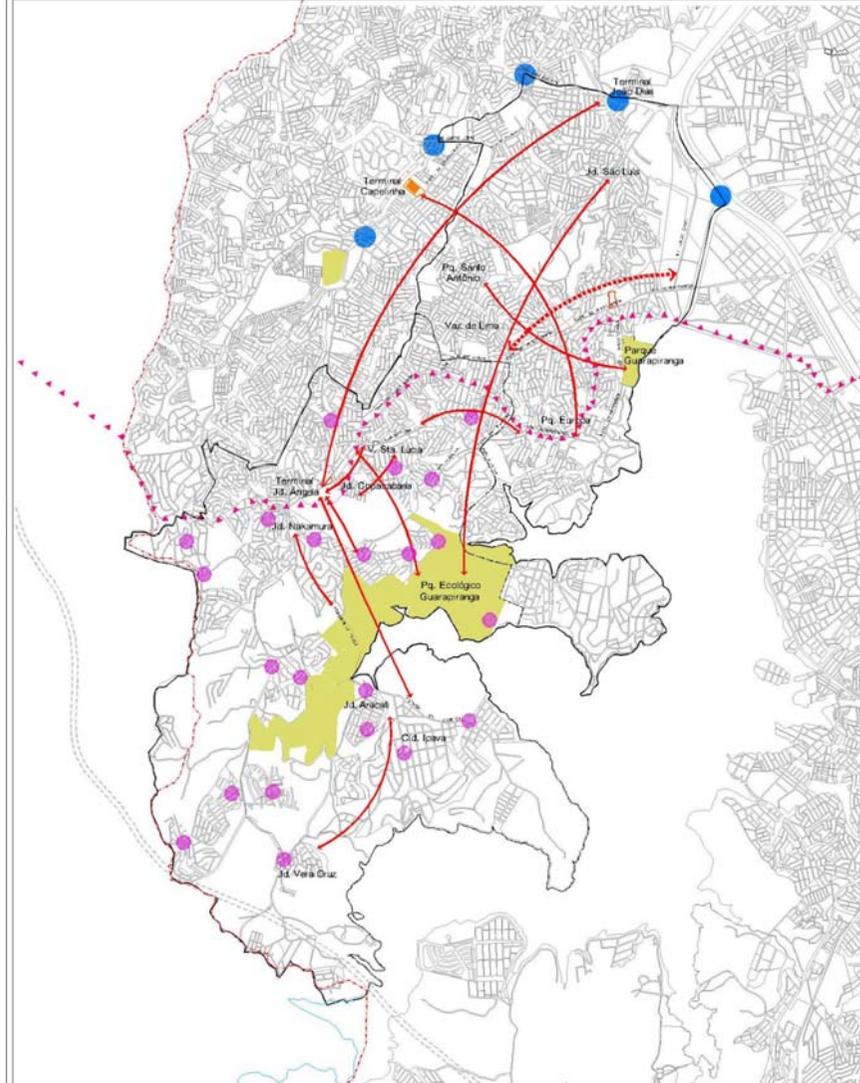


PLANO REGIONAL

LEGENDA

<ul style="list-style-type: none"> — Rodovia — Estrada — Rua — Alameda — Travessa — Rua de Lateral — Rua de Acesso — Rua de Serviço — Rua de Acesso — Rua de Serviço — Rua de Acesso — Rua de Serviço 	<ul style="list-style-type: none"> — Rua de Lateral — Rua de Acesso — Rua de Serviço 		<p>Secretaria Municipal de Planejamento Urbano Subprefeitura M. São Mirim</p> <p>REDE VIÁRIA ESTRUTURAL 02</p> <p>MAIO 2010</p> <p>ESCALA: 1:50.000</p>
---	---	--	--

Integração de Bairros

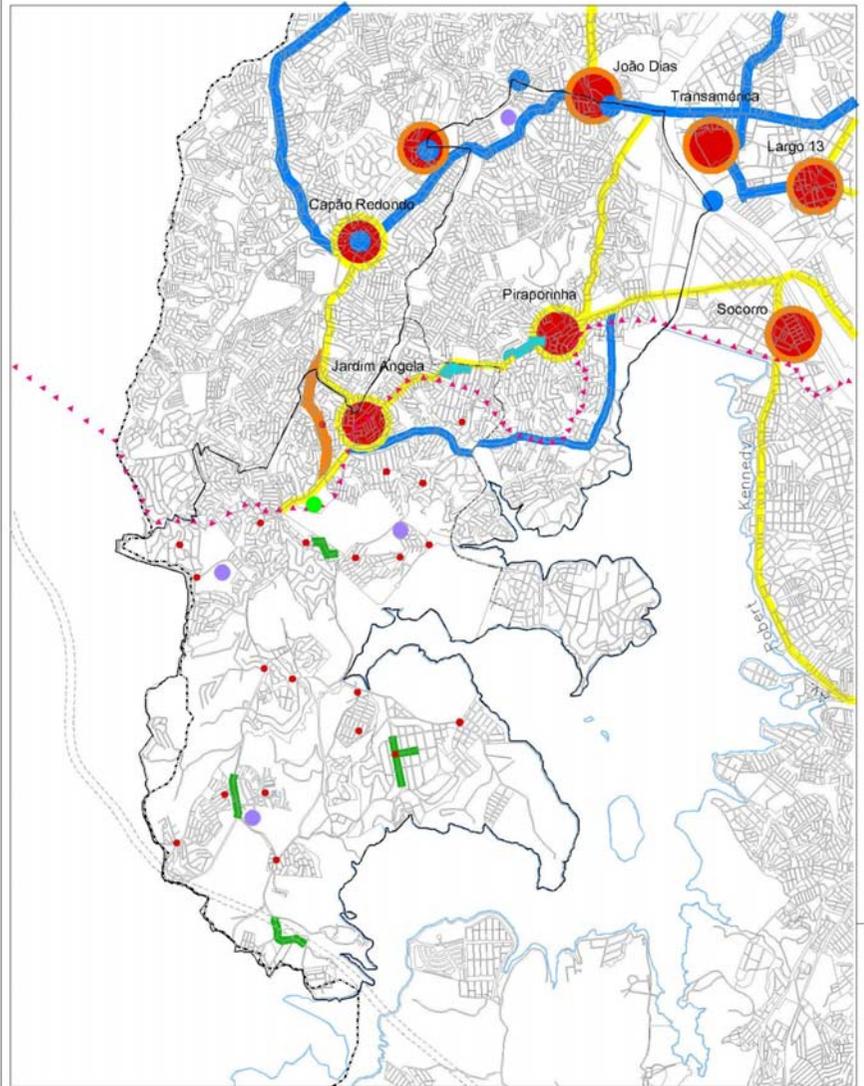


PLANO REGIONAL

LEGENDA

<ul style="list-style-type: none"> — Rodovia — Estrada — Rua — Alameda — Travessa — Rua de Lateral — Rua de Acesso — Rua de Serviço — Rua de Acesso — Rua de Serviço — Rua de Acesso — Rua de Serviço 	<ul style="list-style-type: none"> — Rua de Lateral — Rua de Acesso — Rua de Serviço 		<p>Secretaria Municipal de Planejamento Urbano Subprefeitura M. São Mirim</p> <p>3a</p> <p>MAIO 2010</p> <p>ESCALA: 1:50.000</p>
---	---	--	---

Rede de Centralidades



PLANO REGIONAL

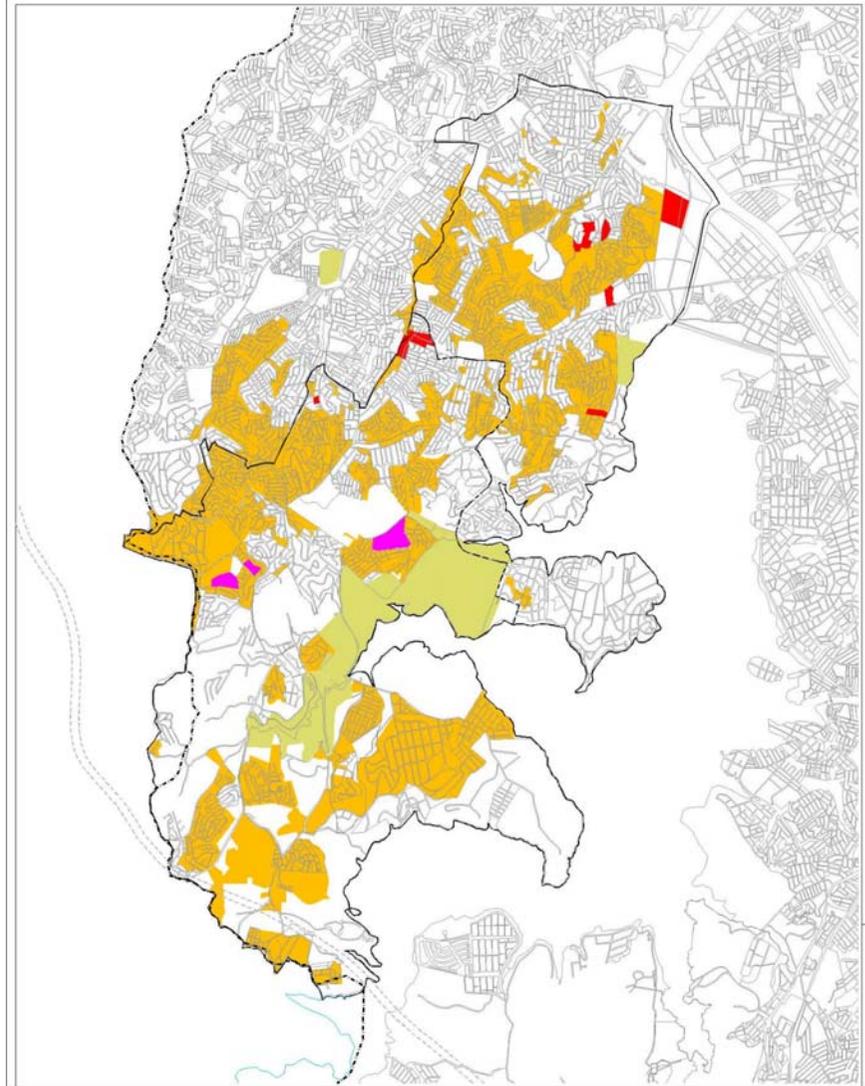
LEGENDA

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
Subprefeitura M Bo Mirm

REDE ESTRUTURAL DE EIXOS E PÓLOS DE CENTRALIDADES 04

Map scale: 1:50,000

Zonas Especiais de Interesse Social



PLANO REGIONAL

LEGENDA

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
Subprefeitura M Bo Mirm

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL 06

Map scale: 1:50,000

Aula 9: Planos de Ação e Implementação de Projetos Locais

Objetivos

Apresentar aos alunos o Plano de Ação Habitacional e Urbano do Jardim Ângela, elaborado no bojo no Programa Bairro Legal da SEHAB. Este material deve dar bases para o desenvolvimento de projetos locais.

Roteiro

1ª. Parte:

- Apresentação das propostas gerais do Plano de Ação Habitacional e Urbano para o Jardim Ângela, dos mecanismos de implementação e gestão do plano e das propostas de concatenação de políticas públicas.

Intervalo

2ª. Parte:

- Apresentação das propostas estruturantes do Plano de Ação e da proposta de Áreas de Intervenção Inicial.

1ª. Parte

Texto Base: Propostas do Plano de Ação Habitacional e Urbano⁶

Em 2003, foram elaborados para três distritos periféricos do município de São Paulo Brasilândia, Jardim Ângela e Cidade Tiradentes Planos de Ação Habitacionais e Urbanos. Planos urbanísticos convencionais - como, por exemplo, os Planos Diretores perderam muito de sua credibilidade, por terem se mostrado pouco efetivos para enfrentar e solucionar os problemas

⁶ Texto baseado no Plano de Ação Habitacional e Urbano elaborado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab/FAUUSP em 2003.

urbanos brasileiros. Assim, quando se percebe que a segregação urbana de São Paulo aconteceu a despeito do macro-planejamento estatal e dos sistemas de financiamento público da habitação, os Planos de Ação focados em territórios contínuos e delimitados e com objetivo de articular as diversas políticas setoriais, potencializando-as, mais do que criar novas políticas públicas se revelam uma promissora mudança de atitude do poder público no enfrentamento da exclusão das periferias, mesmo que ainda limitados, por ora, a três distritos apenas.

O Plano de Ação Habitacional e Urbano - Programa Bairro Legal é uma ação de política pública visando a melhoria das condições de extrema exclusão sócio-econômica e de violência vividas pelos bairros de periferia⁷. A justificativa da necessidade premente de retomada da ação do Poder Público em regiões periféricas excluídas se relaciona ao processo histórico de formação da sociedade brasileira, de sua “industrialização desigual”, e da formação das periferias urbanas, sobre cuja matriz arcaica recaíram, para piorar a dramaticidade do quadro social e urbano, os efeitos socialmente e economicamente perversos da atual “globalização neoliberal”.

O plano compreende um conjunto de ações e diretrizes integradas, que têm o objetivo de contribuir para uma melhor qualidade do *habitat*. Entende-se por esse termo todo o conjunto de aspectos físicos, sócio-ambientais e econômicos que contribuem para uma qualidade de vida urbana digna, desde as condições de moradia e do ambiente construído de seu entorno, passando pela estruturação urbana da região e sua conexão com o perímetro consolidado da cidade, até as dinâmicas sociais e econômicas que permitam a re-

⁷ A questão da violência urbana certamente não será resolvida com as propostas do Plano de Ação, pois depende de um conjunto de ações do Estado que estão além da ação urbana e habitacional. Porém ações locais que instaurem a presença efetiva do Estado nas regiões periféricas, para garantir a plena realização dos direitos de cidadania mais fundamentais são centrais para o combate à violência urbana e é neste aspecto que o Plano de Ação tem uma contribuição importante a dar.

inserção da população no tecido social e no mercado econômico formal.

Do ponto de vista habitacional, o Plano de Ação engloba ações para a urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares, qualificação de conjuntos habitacionais e a produção de novas moradias, o que no caso do Jardim Ângela se reveste de fundamental importância, tendo em vista o grau de irregularidade fundiária de um distrito que tem cerca de 90% de seu território localizado em área de proteção aos mananciais.

Em outras palavras, o objetivo é promover a articulação de ações de regularização fundiária e habitacionais com as políticas inter-setoriais de implantação e melhoria de parques, praças, equipamentos de saúde, educação, cultura e esportes, além da complementação das redes de infra-estrutura viária e de drenagem urbana.

O Plano de Ação pressupõe uma forte atenção para os aspectos de gestão da política pública e de fortalecimento de dinâmicas de interação entre o Poder Público e a sociedade civil, no sentido de envolver em sua elaboração e implantação todos os agentes sociais, inclusive as instâncias governamentais locais. O Plano procura resgatar a transversalidade das políticas públicas inter-setoriais e pressupõe a participação popular em todas as suas fases, como instrumento de recuperação da democracia participativa, das relações sociais e das condições de cidadania.

O Plano de Ação é resultado de uma dinâmica de trabalho participativa, e interativa, que envolve os agentes sociais como protagonistas do plano. Isso faz com que não se configure como um “conjunto de diretrizes” desvinculados da prática concreta, diferenciando-se assim de formas de planejamento urbano mais tradicionais. Trata-se muito mais de um conjunto de parâmetros, um fio condutor para experiências de aplicação diversificadas, que irão se desenvolvendo e se aprimorando quanto mais se conseguir avançar nas formas de gestão local integradas, participativas e co-responsáveis.

Essa primeira parte da aula apresenta princípios e diretrizes, e a segunda apresentará propostas específicas.

Princípios do Plano de Ação

- Estabelecer a presença do Estado e contribuir para a contenção do processo de periferização
- É desenvolvido por quem executa a política habitacional e urbana
- Deve ser um Plano de Governo, que promova a transversalidade das políticas públicas
- Deve centrar-se na gestão local e na incorporação de todos os agentes sociais envolvidos
- Deve identificar, quando em regiões maiores, áreas de intervenção inicial e definir prazos
- Consta de quatro etapas metodológicas: o Pré-Diagnóstico, o Diagnóstico (Prognóstico), a definição de “Diretrizes e Prioridades” e o Plano Propositivo
- Deve promover a participação popular e dos agentes públicos responsáveis em todas as suas fases

Mecanismos de Gestão e Melhoria do Controle Urbano

Um dos pontos centrais do Plano de Ação é a dinamização das instâncias político-administrativas locais, por serem as mais próximas da realidade urbana da periferia e dos problemas decorrentes.

A existência de uma estrutura de gestão enraizada nas instâncias locais de governo, é um elemento fundamental para garantir a **implantação e continuidade** do Plano. Assim, é proposta a montagem de uma estrutura de gestão executiva do plano interna à Subprefeitura, que faça a interligação necessária entre a população,

as entidades da sociedade civil⁸, os Conselhos existentes, o corpo técnico da Subprefeitura e os órgãos centralizados do executivo municipal (Secretaria de Habitação como instância propulsora do plano e outras secretarias através de sua participação na Subprefeitura). Trata-se de um formato em que se vincule diferentes níveis e setores de governo, mantendo canais efetivos de participação popular nos processos decisórios. Entretanto, é essencial a inserção da gestão do plano nas estruturas administrativas e de participação já existentes, evitando sobrecarregar uma máquina administrativa que já enfrenta dificuldades para gerir uma região tão carente de recursos humanos.

Grupo de Trabalho para a Gestão Executiva do Plano de Ação

A estrutura administrativa descentralizada implantada pelo município propõe sub-prefeituras organizadas em torno de sete coordenadorias, além de quatro assessorias diretas do(a) subprefeito(a). Assim, propõe-se a criação de um Grupo de Trabalho, que seria coordenado por uma das coordenadorias – a de Desenvolvimento Urbano – e teria a participação de representantes da Secretaria de Habitação, especificamente dos órgãos de habitação (Habi), de regularização fundiária (Resolo) e de produção habitacional (Cohab). Além deles, participariam as outras coordenações da Subprefeitura eventualmente envolvidas no plano e, evidentemente, representantes das entidades da sociedade civil, dos **Conselhos de ZEIS** e do Conselho de Representantes.

⁸ Vale observar que a região do Jardim Ângela apresenta um nível significativo de mobilização e organização da sociedade civil, com grande número de associações de moradores, movimentos populares, ONGs e entidades de classe, a grande maioria participante do Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência (FDVCV). O processo de elaboração do diagnóstico já serviu, portanto, para estabelecer dinâmicas interativas e participativas que envolvessem todos esses agentes, incluindo-se também a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, responsável direta pela elaboração e execução do plano. Isso foi muito importante para construir e começar a consolidar instâncias e dinâmicas de gestão locais que pudessem ser aproveitadas para a fase de implantação e consolidação do plano de ação.

O GT para a Gestão Executiva do Plano de Ação deve ser responsável pela articulação local dos agentes para viabilizar a criação dos *Agentes do Habitat*, das *Antenas da Subprefeitura* e o *GT de Formação e Informação*, conforme o quadro abaixo.

Agentes do Habitat

O plano tem também como objetivo intensificar a capilarização da ação do Estado, através de mecanismos que cheguem ao máximo na escala local, junto às famílias moradoras do distrito. É por essa razão que este plano dá importante destaque ao papel dos agentes comunitários de saúde, que servirão de embriões para a criação do que chamamos de **“Agentes do Habitat”**. Estes teriam o papel de observar e/ou receber informações sobre a qualidade de habitabilidade da população, tais como situações de extrema insalubridade e de risco, e encaminhar as famílias para programas que dêem atendimento a estas situações. Estes estariam associados a “Profissionais de Referência” responsáveis por apoiar os agentes fornecendo informações e orientações para o encaminhamento das famílias para programas públicos.

Antenas da Subprefeitura

O processo de capilarização da ação do Estado passa também necessariamente pela implantação de postos avançados de atendimento da Subprefeitura e de um sistema consistente de coleta e análise de informações, que subsidie um cadastro humanizado (que será analisado também logo adiante) e que possibilite a instalação de mecanismos de formação contínua de todos os agentes envolvidos, inclusive os “agentes do habitat” e os membros de entidades da sociedade civil.

O atendimento avançado da Subprefeitura pode ser viabilizado através de centros de referência, as **“Antenas da Subprefeitura”**, que contariam com um funcionário, profissional de referência, capaz de atender a população local em suas demandas administrativas e encaminhá-la adequadamente. Esses profissionais também teriam o papel de observar e/ou receber informações sobre áreas de risco iminente, problemas de zeladoria urbana, etc., encaminhando essas informações à Subprefeitura ou aos órgãos competentes. Também

poderiam acionar as assessorias técnicas e/ou escritórios cadastrados nos programas de assistência técnica que estão sendo elaborados pela prefeitura, para construção ou melhoria da moradia, eliminação de riscos de vida e patrimônio, adequação sanitária e conforto ambiental em nível satisfatório e para que as novas construções e reformas aconteçam de acordo com o Plano de Urbanização das ZEIS, em ação preventiva às irregularidades. A antena, pela proximidade com a população, deve também ter um espaço para receber denúncias de atividades irregulares. Outras atividades possíveis nas antenas é a orientação jurídica para regularização de documentos para acesso à financiamentos públicos e inclusão em programas sociais.

Um Banco de Dados de Oportunidades Imobiliárias deve ser alimentado no *Antena*, em parceria com imobiliárias e empreendedores privados locais, tais como o urbanizador social. No *Antena* este banco de dados deve estar disponível para consulta para interessados em adquirir imóveis que já sofreram reformas de acordo com a assistência técnica para serem comercializados como habitação para o mercado popular. A médio prazo, os Antenas poderão ser a referência para cadastramento em todos os programas públicos municipais (Secretarias de Trabalho, Educação, Assistência Social, Saúde), para acesso à informações gerais sobre a ação municipal.

Os profissionais da antena trabalhariam em instalações simples – uma sala localizada em equipamentos existentes e preferencialmente em centros urbanos qualificados conforme proposto no Plano de Ação, que concentrarão equipamentos públicos, chamados de “**Centros Públicos**” – detalhado em propostas estruturantes.

GT de Formação e Informação

Para coordenar o conjunto de ações dos “Agentes do Habitat” e os “Profissionais de Referência”, potencializando seu papel de coletores e difusores da informação, propõe-se a criação de um segundo grupo de trabalho, o **GT de Formação e Informação**,

voltado justamente à consolidação desses processos. Esse grupo envolveria as coordenações de saúde, educação e ação social da Subprefeitura, além da de desenvolvimento urbano. Além delas, tomariam parte do grupo representante dos “Profissionais de Referência” dos Escritórios-Antena, representante dos ConZEIS e da sociedade civil (FVCV). Sua função seria consolidar e concatenar as ações visando a formação contínua dos agentes comunitários da rede de saúde, dos professores da rede de educação local, dos militantes de entidades civis, etc., assim como garantir a provisão contínua – graças ao contato estreito com os agentes locais – de informações para um banco de dados gerido pela Subprefeitura e pela Secretaria de Habitação, que dialogue com o cadastro da Secretaria de Planejamento. Este banco de dados, por sua vez, daria condições de funcionamento a um cadastro “humanizado”, centrado nas famílias e em suas condições de vida (envolvendo condições de moradia, saúde, situação econômica, educação, etc.), a ser utilizado tanto pela Sub-Prefeitura quanto pela secretaria, assim como pela população.

Propõe-se a criação de uma **Escola de Formação Popular**, cujas palestras podem acontecer de forma itinerante nos equipamentos públicos do distrito, com o objetivo de promover a formação continuada dos agentes locais, a saber, os “Agentes do Habitat” (inicialmente de saúde), os “Profissionais de Referência”, os professores das escolas da região, os arteeducadores e outros membros de ONGs e entidades locais da sociedade civil.

Políticas Setoriais

Um dos aspectos mais importantes do Plano de Ação está no fato de que ele deve ser entendido, acima de tudo, como um plano de governo, que envolve todos os setores da ação pública.

A questão da habitação, central no Plano é entendida em seu sentido amplo, como todo o conjunto de aspectos físicos, sócio-ambientais e econômicos que contribuem para uma qualidade de vida urbana digna. Se por um lado isso inclui evidentemente uma série de ações típicas do setor habitacional e urbano, como a

urbanização e regularização de favelas e loteamentos, a melhoria de conjuntos habitacionais e a produção de novas moradias, por outro isso engloba também políticas mais amplas que vão desde as de saúde e educação, como as de melhoria das condições do ambiente construído do entorno, passando pelas de estruturação urbana da região e sua conexão com o perímetro consolidado da cidade, até as de melhoria das dinâmicas sociais e econômicas que permitam a re-inserção da população no tecido social e no mercado econômico formal.

Outra questão é a constatação de que os níveis de exclusão e precariedade urbana em que se encontra a região do Jardim Ângela, assim como todas as periferias pobres das grandes cidades brasileiras, são a tal ponto acentuados que só poderão ser revertidos com uma concentração significativa de ações públicas inter-setoriais simultâneas. Trata-se de promover a presença efetiva do Estado em regiões em que ele até hoje pouco esteve.

Além disso, é fundamental que o Plano de Ação se apoie e potencialize as redes de equipamentos e os programas públicos já existentes, como os de saúde e de educação, que geralmente já têm um grau significativo de capilarização e podem, se associadas à ações relativas ao ambiente construído, ganhar uma nova dimensão em seu papel agregador do tecido social e de melhoria das condições do habitat.

São elencadas a seguir as diversas ações das diferentes secretarias e outros órgãos – municipais, estaduais e outros – **nos aspectos que afetam diretamente a melhoria do habitat**. Esta relação é importante para que cada secretaria, se reconheça no Plano e possa certificar-se da importância de algumas de suas ações no que diz respeito à melhoria urbana e do habitat.

Plano Diretor e Legislação de Uso e Ocupação do Solo

- Garantir parâmetros adequados para a realidade urbana do Jardim Ângela que permitam a implantação de equipamentos e espaços públicos;

- Admitir a implantação de atividades econômicas compatíveis com a realidade local e com a preservação ambiental;
- Constituir os Conselhos das ZEIS (ConZEIS) como principal instrumentos de planejamento participativo para elaboração dos Planos de Urbanização de ZEIS e definição, com o poder público, da forma da recuperação urbanística e jurídica.
- Integrar os ConZEIS ao grupo de gestão do plano, ao Governo Local (e no futuro Conselho de Representantes) para que as propostas aqui apresentadas sejam incorporadas nos Planos de Urbanização de ZEIS.

Saúde

- Construção imediata do hospital, obra que vem sendo intensamente reivindicada pela população
- Melhoria das condições de acesso às UBSs, devendo todas serem atendidas pela rede de transporte público
- Construção de UBSs nas áreas ainda não atendidas (já detectadas pelo processamento dos cadastros do PSF), considerando-se, para tanto, a localização dos Centros Públicos, Centros e Sub-centros de Bairro
- Contratação de novos funcionários para integrar as novas equipes de saúde e completar as já atuantes
- Integração dos agentes do PSF aos *Agentes do Habitat*
- Implantação de programas preventivos, com atividades junto às escolas e associações de bairro

Educação

- Ampliação do uso das escolas pela comunidade nos horários extra-aula e finais de semana, com a implantação de oficinas, jogos e outras atividades de esportes e lazer
- Melhoria das condições físicas das escolas do distrito
- Construção de novas escolas

- Conselho Comunitário da Escola: discussão de programas a serem implementados, levantamento de deficiências urbanísticas no entorno do equipamento e apresentação de propostas relativas à redução da violência junto à Comissão Civil Comunitária

Assistência Social, Geração de Emprego e Renda

- Levantamento, por meio dos cadastros, das famílias mais carentes e residentes em áreas de risco e seu direcionamento para programas adequados
- Integração das estratégias de atuação e definição das prioridades de forma inter-secretarial
- Atuação da SAS, em conjunto com os Agentes do Habitat e os Profissionais de Referência dos Antenas, no controle urbano
- Melhoria dos Centros de Bairro e zeladoria urbana
- Intensificação do uso de equipamentos públicos, com a implantação de programas de geração de renda relacionados a usos de lazer e recreação (ex.: Parque Ecológico da Guarapiranga)
- Criação no distrito de cursos técnicos e profissionalizantes, assim como centros para formação da juventude e faculdades
- Implementação de programas alternativos de economia solidária e cooperativismo – articulação do projeto Rede Solidária (ITCP) com a proposta de consolidação dos Centros de Bairro
- Implantação de áreas de agricultura urbana nos bairros ao sul do distrito (Projeto de Lei 234/2003)

Cultura, Esporte e Lazer

- Regulamentação dos Clubes Desportivos Municipais (CDMs) e aquisição de pequenos campos com grande potencial de uso
- Criação de novos CDMs em terrenos ociosos (muitos já ocupados por campos)

- Implantação de projetos nos moldes das Mini-Vilas Olímpicas, idealizadas pelo geógrafo Aziz Ab'Saber
- Integração entre entidades de bairro e apoio à produção local já existente
- Construção de um Centro Cultural Público, localizado preferencialmente nas proximidades do Terminal Jd. Ângela, que abrigue práticas culturais e esportivas que constituam também atividades de formação

Acesso à Justiça e Segurança Urbana

- Construção de novas Bases Comunitárias da Polícia Militar
- Ampliação da competência e da atuação da Guarda Civil Metropolitana, cuja ação deve ser discutida em conjunto com a comunidade local, por meio da Comissão Civil Comunitária e dos Conselhos das Escolas
- Mapeamento atualizado e detalhado dos locais de maior insegurança para que o poder público possa traçar ações específicas e eficazes
- Propostas específicas para ordenação viária, visando reduzir a violência no trânsito
- Melhorias na iluminação pública

2ª. Parte

Texto Base: Plano de Ação para o Jardim Ângela: Propostas Estruturantes e Áreas de Intervenção Inicial

As políticas estruturantes diretamente relacionadas às ações de melhoria urbana e da moradia são proposições que destacam o caráter universal da intervenção do plano. Trata-se de destacar, já no âmbito propositivo do urbanismo, as políticas relativas à qualificação urbana de todo o distrito.

As políticas públicas de desenvolvimento habitacional e urbano se sub-dividem nas quatro categorias que hoje, consensualmente, abarcam o conjunto de problemas relativos ao ambiente construído:

os programas de melhoria e controle urbanos, os programas de moradia, os de saneamento e meio-ambiente e os de transporte e acessibilidade. A seguir, apresenta-se sinteticamente as principais sugestões de ação para cada um deles, embora tal listagem não seja, evidentemente, restritiva.

PROGRAMAS DE MELHORIA E CONTROLE URBANO

Os programas de melhoria e controle urbanos dizem respeito ao conjunto de ações orientadas para a melhoria da qualidade do habitat, contudo não diretamente relacionadas à moradia e ao transporte. Abarcam desde ações de urbanização, de melhoria de quadras e equipamentos públicos, até aquelas de regularização fundiária e controle urbano. São ações fundamentais quando se entende que a melhoria do habitat não depende somente da provisão habitacional pura e simples, como indica aliás a abordagem mais tradicional do Poder Público.

Por exemplo, não são poucos os casos de grandes conjuntos habitacionais ou de favelas urbanizadas com péssima qualidade de vida, justamente por não terem sido construídos em conjunto com ações de melhoria do ambiente urbano ou por não terem recebido ações de manutenção e controle adequadas.

1. Instalação de Centros Públicos: centralidades locais, acessíveis ao pedestre que concentrem equipamentos públicos (escola, postos de saúde, opções de lazer) e por isso sejam uma referência de local de convivência e lazer para a população, ao mesmo tempo em que marquem a presença do poder público no território.

2. Incentivo à formação e consolidação de Centros de Bairro: pólos de comércio local e geração de renda. Podem coincidir com centros públicos, porém são mais numerosos.

3. Implantação dos Cadastros Humanizados: Cadastros que permitam acompanhar as condições de habitabilidade em que as famílias se encontram para orientar políticas públicas.

4. Regularização fundiária de loteamentos e favelas: promover a regularização de assentamentos associada à implantação dos Planos de Urbanização de ZEIS, com parâmetros que levem em conta a situação atual da população e a adequação urbanística e ambiental.

5. Aumentar a fiscalização, principalmente sobre áreas de risco urbano e ambientalmente frágeis: definir áreas prioritárias para a ação de fiscalização integrada, com participação dos conselhos gestores populares.

6. Obras de Zeladoria Urbana (sobretudo nos Centros Públicos e Centros de Bairro): obras de limpeza urbana, iluminação pública, pavimentação de vias, melhoria de acesso ao pedestre.

MORADIA

As ações voltadas à garantia do acesso à moradia digna devem prever uma variedade de programas e formas de financiamento que possam abarcar o atendimento de situações diversas de moradia, que variam das mais precárias, em área de risco nada urbanizada, às habitações mais estruturadas, situadas em áreas já urbanizadas.

Por se tratar de áreas periféricas, as ações no habitat devem prever o atendimento à população já instalada, considerando o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, mas preocupando-se, contudo, com a contenção e reversão do crescimento populacional do distrito.

Os bairros periféricos em geral apresentam áreas totalmente consolidadas do ponto de vista urbano e bastante densas, ocupadas por habitações irregulares, de baixo padrão, que constituem a única alternativa de moradia da população. São auto-construções, com situações de co-habitação, congestionamento habitacional e insalubridade. Muitas vezes esses bairros chegaram a receber obras públicas de urbanização pontuais que não conseguiram promover a efetiva reversão desse quadro e melhoria nas condições de vida da população.

Tendo em vista estas questões, foram propostas intervenções que associam ações voltadas para o atendimento do déficit habitacional, a melhoria da unidade habitacional e ações de melhoria das condições de vida urbana. Deve-se ressaltar que estas políticas devem sempre ser pensadas de forma conjunta.

Os programas propostos são:

1. Contenção do processo de periferização

- a.** Provisão habitacional e criação de fundo específico para HIS na área central e em áreas dotadas de infraestrutura;
- b.** Apoio à aquisição ou locação de moradias existentes;
- c.** Adequação de glebas impróprias para urbanização.

2. Melhoria das condições de vida urbana

- a.** Melhoria e manutenção de favelas e loteamentos já urbanizados;
- b.** Urbanização de favelas e loteamentos;
- c.** Intervenção planejada em áreas de risco;
- d.** Implantação de centros de bairro (melhoria e controle urbanos).

3. Melhoria das condições de habitabilidade

- a.** Apoio à Reforma de Habitações Existentes;
- b.** Apoio para mudança para moradia privada de aluguel;
- c.** Financiamento para aquisição de habitação no mercado;
- d.** Orientação e apoio para aquisição / locação no mercado e acesso a financiamento;
- e.** Atendimento coletivo;
- f.** Promoção Pública de Habitações e Locação Social;
- g.** Parcerias público/privado para empreendimentos e loteamentos;
- h.** Ampliação da Assessoria Técnica.

São estratégias a serem observadas para a implementação destes programas:

- Fortalecer laços, gestão e atendimento coletivo e garantir que os investimentos públicos sejam revertidos na economia local (ConZEIS e Cooperativas de Habitação e Serviços);
- Estabelecer parcerias com a iniciativa privada, visando ampliar o acesso à habitação popular dentro do mercado formal;

- Esclarecer aos moradores as condições para ocupação de APM;
- Ampliar as intervenções para além das intervenções do Programa Guarapiranga.

SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE

Para a compreensão de um território, da sua paisagem, do seu potencial de uso e ocupação é fundamental o estudo das micro-bacias que o compõem. É na micro-bacia, como unidade de estudo, que poderão ser definidas as soluções mais adequadas para a drenagem das águas pluviais, proteção de nascentes e cursos d'água, prevenção de enchentes e recuperação de flora e fauna locais. A partir delas, os bairros e loteamentos foram adotados como unidades menores que respondem pela identificação territorial da própria população (são poucos os casos de loteamentos ou bairros localizados em mais de uma micro-bacia).

Como já dito, o Distrito do Jardim Ângela se caracteriza por ter 90% do seu território situado na APRM-G (Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Cotia/Guarapiranga) cujo Projeto de Lei aguarda aprovação. Embora a Lei Estadual 9866/97, o Código Florestal e uma série de decretos e portarias estaduais e municipais já impunham restrições significativas à ocupação da área, é praticamente impossível encontrar neste distrito assentamentos implantados de forma compatível às exigências cabíveis a tais configurações ambientais. A rigidez imposta pela legislação em vigor contrasta com a flexibilidade no controle da ocupação da região, o que torna complicada sua aplicação em face da realidade encontrada. Isso só vem a enfatizar a urgência da aprovação da nova lei.

A situação ambiental atual do Jardim Ângela é, evidentemente, de grande precariedade. O cenário comum é o de encostas íngremes ocupadas, flora e fauna em constante degradação, ausência de sistema completo de coleta, afastamento e destinação dos esgotos e drenagem de águas pluviais inadequada, favorecendo processos erosivos do solo. Tratando-se das regiões que margeiam as represas Billings e Guarapiranga, a questão ambiental torna-se

ainda mais preocupante, estando a qualidade da água já bastante comprometida. Além disso, a ocupação descontrolada de áreas ambientalmente sensíveis, faz com que famílias sobrevivam em assentamentos sem qualquer condição de habitabilidade, estando constantemente suscetíveis a alagamentos, desmoronamentos e contaminação por diversos agentes.

Um aspecto fundamental, que deve servir como princípio básico para o tratamento desse tema, é o de que as questões ambientais decorrentes dos assentamentos humanos só passam a ser tratadas isoladamente como um problema – exceto para as ações de preservação e prevenção – quando esses assentamentos se tornaram um problema. Em outras palavras, se todo e qualquer processo de assentamento incorporasse, desde seu princípio, os cuidados necessários para com o meioambiente, a questão ambiental simplesmente não surgiria como um problema.

Isto remete à conclusão de que a melhor forma de se tratar os problemas ambientais é incorporando-as em cada uma das suas propostas de habitação e urbanismo.

Não obstante, o grau de degradação ambiental na região é tal, considerando-se a condição específica de fragilidade que representam os mananciais, que deve-se formalizar, como é feito a seguir, alguns encaminhamentos específicos sobre o tema:

1. Recuperação e Preservação Ambiental

- a. desocupação e recuperação das áreas impróprias à ocupação
- b. controle urbano e ambiental
- c. educação ambiental

2. Melhoria das Condições de Vida Urbana

- a. praças lineares
- b. agricultura urbana
- c. viveiros
- d. ecoturismo
- e. navegação com interesse turístico-ambiental

São estratégias a serem observadas para a implementação destes programas:

- Estabelecer e consolidar atividades de sensibilização ambiental - conscientização das restrições de uso e das características especiais da área - que deverão alicerçar um pacto entre poder público, moradores, mercado imobiliário, proprietários de terra, entidades ambientalistas, movimentos de moradia e associações diversas.
- Ações de remoção habitacional de áreas inadequadas à ocupação e programas de recuperação das áreas desocupadas, os quais devem prever a implantação imediata de usos compatíveis com a APRM-G.
- Garantir a sustentabilidade dos programas, incluindo possibilidades de geração de renda para a população local
- Exercício pelo poder público de um controle urbano e ambiental responsável envolvendo outras instâncias de governo e com envolvimento dos agentes sociais

TRANSPORTES

A fragmentação viária da periferia sudoeste é decorrente de sua ocupação inadequada por loteamentos destinados à população de baixa renda nas encostas das principais vias e sem ligação entre si.

As vias que foram se agregando resultam tanto em dimensões inadequadas para o comércio em fundo de vale quanto em pouca acessibilidade nos arruamentos das áreas residenciais. O congestionamento nos corredores comerciais e nos loteamentos realizados acontecem porque ainda estão no topo da hierarquia viária da Zona Sul de São Paulo antigos caminhos rurais, as “estradas” de M’Boi Mirim, de Itapecerica e da Baronesa. Eram estradas que cortavam o cinturão verde que existia até os anos 1970 no espaço intermediário entre a mancha urbana de São Paulo

e os povoamentos bandeiristas de Embu e Itapeverica da Serra. Hoje, alargadas e congestionadas, continuam isoladas uma das outras, agora pelo arruamento desordenado de seu entorno.

As propostas de transportes vão no sentido de equacionar estas questões, aumentando a transversalidade do sistema viário, melhorando as ligações entre os bairros.

Levando em conta os investimentos públicos recentes que aconteceram na Zona Sul (novas estações da CPTM, construção da linha 5 do metrô, corredor de ônibus da Estrada do M'Boi Mirim, novo sistema de transportes), as propostas viárias estão orientadas também para a potencialização e integração do sistema municipal de transporte na periferia sudoeste de São Paulo.

1. Implantação de Sistema Integrado de Transportes: a integração tarifária intermodal (trem, ônibus, metrô) para tornar economicamente viável a integração para a população local.

2. Melhoria, em geral, das condições de tráfego das vias do distrito: realizar a abertura de vias curtas, com a desapropriação de pequenos lotes para permitir a conexão entre bairros utilizando-se das vias existentes. Requalificação e conexão das vias em sentido transversal à Estrada do M'Boi Mirim.

3. Intervenções que apoiem a construção do corredor de ônibus da Estrada do M'Boi Mirim: equacionar os fluxos de pedestres, o estacionamento para o comércio da via e os retornos para automóveis.

5. Intervenções que potencializem e integrem a nova linha de Metrô à região: sobretudo visando garantir acessibilidade de todo o distrito às estações

6. Rodoanel Metropolitano Mário Covas: atentar para o risco de tal intervenção funcionar como indutor de ocupação urbana e verificar a dimensão do impacto ambiental trazido por sua construção e pela própria operação. Estas questões não foram levadas em conta nos projetos elaborados e devem ser retomadas.

Áreas de Intervenção Inicial

As propostas referentes às Áreas de Intervenção Inicial (AIIIs) são o detalhamento das ações estruturantes apresentadas na seção anterior, e de caráter universal para todo o distrito, especificadas em locais que apresentem ou demandas emergenciais ou situações de grande potencialidade de recuperação urbana. As propostas contemplam algumas temáticas básicas, comuns a todos os perímetros, porém ganham contornos diferentes quando detalhadas na forma de projetos urbanos e arquitetônicos que respondam às especificidades dos locais.

É nas Áreas de Intervenção Inicial que a ação efetiva do Plano de Ação se inicia. Trata-se de indicar ao Poder Público as áreas onde as ações concentradas e integradas dos mais diversos setores deve ter início. A realidade do Jardim Ângela é de uma tal precariedade que, como observado anteriormente, ações pontuais e isoladas do Poder Público não têm como lograr algum efeito positivo, pelo contrário (tornam-se equipamentos abandonados e degradados, ou programas esvaziados). Face a enorme dificuldade que seria promover políticas públicas intensas e integradas para todo o distrito e seus cerca de 245.000 moradores, até pela atual dificuldade financeira por que passa o Estado, resta a possibilidade de se iniciar uma ação integrada em lugares especificados. Cabe ao Plano de Ação, como resultado de sua elaboração incluindo agentes sociais, apreender a realidade urbana dos bairros e indicar esses lugares.

Por trás do princípio de intervenção inicial em áreas determinadas, que apresentam demandas urgentes (por risco ou extrema precariedade) ou que têm grade potencial de recuperação, há o princípio maior de que a ação do poder público deve se generalizar – o mais rapidamente possível – para todo distrito.

Evidentemente, o grau de detalhamento das propostas foi muito limitado pelos prazos – bastante curtos – de realização do plano. Isso implica que as propostas aqui elencadas devem ser tratadas como diretrizes de projeto urbano, que deverão ser discutidas e detalhadas – no âmbito das dinâmicas participativas propostas – em etapa futura. Porém, a leitura de todas as propostas que seguem mostra o quanto há iniciativas viáveis de serem iniciadas de

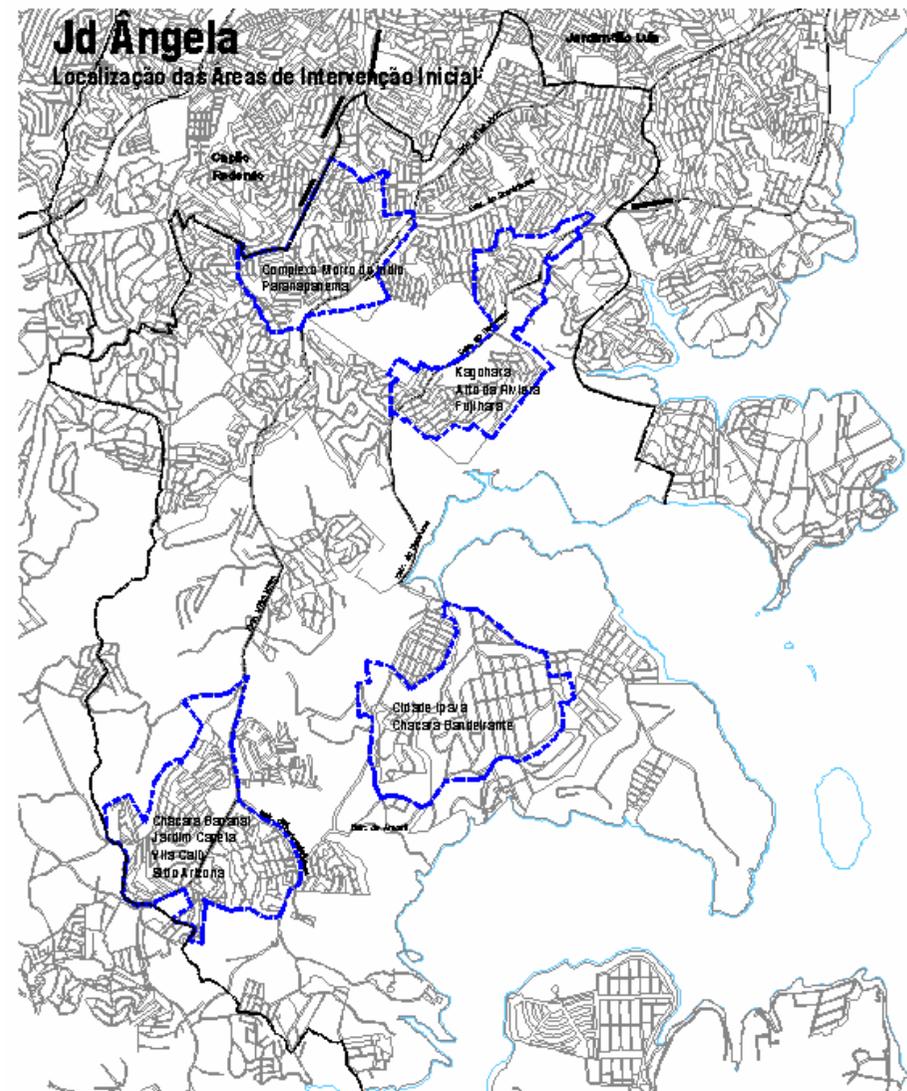
imediatos, e que poderão efetivamente trazer a qualidade de vida tão desejada.

O desenvolvimento das propostas específicas para estas áreas levou em conta as características específicas de cada um, com destaque para as ações do poder público que já acontecem nelas e para programas existentes que podem ser estendidos para estas áreas.

Para cada uma das propostas, foram detalhados os agentes envolvidos em sua implementação e sua operacionalização.

Foram definidas como Áreas de intervenção Inicial:

- Chácara Bananal / Vila Calu / Sítio Arizona / Jardim Capela
- Cidade Ipava / Chácara Bandeirante
- Complexo Paranapanema / Morro do Índio
- Jardim Kagohara / Alto da Riviera / Jardim Fugihara



Para cada uma delas foram detalhas as seguintes propostas (com maior ou menos ênfase em função da realidade local):

1. Transposição das barreiras físicas
2. Melhoria na circulação de pedestres
3. Consolidação viária
4. Melhoria da rede de transporte público:
5. Implantação de Centro Público e equipamentos sociais
6. Elaboração de programas de geração de renda
7. Melhoria das condições de moradia
8. Adensamento de áreas com potencial de ocupação
9. Adequação da rede de infra-estrutura local
10. Preservação e recuperação do meio ambiente

O Plano de Ação deve ser disponibilizado aos alunos e caso considere adequado, o professor pode apresentar com maiores detalhes cada uma das Áreas de Intervenção Inicial com base no Plano.

Aulas 10-15: Formação e implementação de projetos locais – exercício prático

Objetivos

Estas aulas tem como objetivo a capacitação dos alunos para a elaboração de projetos locais transversais, articulando equipes e conhecimentos de funcionários Sehab, Governo Local e Sub-Prefeitura, incorporando agentes públicos e comunitários na discussão, participação e fomento a políticas públicas em habitação e qualificação do ambiente urbano.

Esta capacitação conjunta será feita a partir do desenvolvimento de um projeto concreto. O projeto pode vir a compor um Plano de Urbanização de ZEIS, conforme previsto no Plano Diretor Estratégico e a definir ações da Sehab integradas com outras secretarias e com a subprefeitura.

Desta atividade podem resultar não apenas projetos mas também propostas efetivas, que levem em conta orçamento disponível, eventual financiamento, as especificidades e limitações locais para a integração de políticas setoriais, e propostas de articulação da gestão local e da gestão central.

Roteiro

Os alunos, reunidos em grupos, devem debater, a partir das informações que obtiveram ao longo do curso, possíveis projetos que podem desenvolver para a região. Os projetos podem incluir: urbanização de bairros / ZEIS, implantação de áreas de cultura e lazer, usos adequados para áreas vazias garantindo a preservação ambiental, criação de caminhos para pedestres arborizados, programas para acontecer nas escolas nos finais de semana, realização de cadastro de população que demanda programas habitacionais, entre outros.

Os grupos deverão desenvolver os projetos propostos. Para tal, serão orientados, somando as informações que receberam nas aulas anteriores, a detalhar suas propostas, definindo instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizam a implementação.

Nos projetos devem ser detalhados os responsáveis técnicos na esfera local – subprefeitura – e na esfera municipal – secretarias, departamentos, órgãos – pela implementação de cada etapa proposta, definindo também questões orçamentárias (material, recursos humanos adicionais necessários, custos de implantação, de onde podem vir os recursos).

A definição de cada aula depende das características dos alunos e de maior necessidade em se abordar com mais detalhes um ou outro tema.

Os temas devem ser retomados das aulas anteriores, e deve ser disponibilizado aos grupos de alunos, para consulta, no mínimo o seguinte material:

- Mapa em 1:2.000 da(s) área(s) a ser trabalhada; Mapa em 1:10.000 ou 1:12.500 do distrito; Mapa de São Paulo em 1:50.000;
- Plano Diretor Estratégico (Lei aprovada e conjunto de mapas)
- Plano Municipal de Habitação;
- Plano Municipal de Circulação e Transportes;
- Plano Diretor Regional (Projeto de Lei e conjunto de mapas);
- Plano de Ação do Jardim Ângela e Diagnóstico do Jardim Ângela (LabHab, 2003);
- Quadros da Organização Institucional e Ação da Sehab;

- Proposta da Descentralização da Ação da Sehab;
- Estatuto da Cidade;
- Tabela de propostas votadas na região no Orçamento Participativo.

As aulas terão início com a retomada do mapa produzido na aula 05 e realização de uma visita de campo.

Podem ser incluídas na programação dessa etapa, novas visitas à área de projeto, reuniões participativas com lideranças locais, aula temática específica em função do projeto definido pelos alunos.

Sugere-se que as aulas sejam organizadas em função da produção de produtos intermediários, conforme a programação a seguir:

Programação proposta

Aula 10

Atividade: Apresentação pelo professor do material à disposição dos alunos e retomada dos painéis produzidos na aula 5. Visita de campo às áreas selecionadas na aula 05.

Na visita, os alunos devem procurar definir a delimitação precisa da área de projeto, definição de objetivos e diretrizes gerais do projeto.

Aula 11

Atividade: debate para fixação final das áreas de projeto e elaboração de mapas em escala 1:5.000 ou 1:2.000. Início do desenvolvimento das propostas.

Aula 12

Proposta de aula descrita a seguir.

Aula 13

Atividade: Desenvolvimento das propostas, incluindo indicação de agentes envolvidos: papéis e competências; formas de implementação e gestão, diretrizes orçamentárias

Aula 14

Atividade: Finalização das propostas e avaliação (incluindo matriz de expectativas e responsabilidades).

Aula 15

- Apresentação das propostas
- Realização de uma avaliação do curso com os alunos.

- **Aula 12: Utilização de métodos e instrumentos de planejamento e gestão**

Objetivos

Nesta terceira aula de desenvolvimento dos projetos os alunos já terão feito a visita de campo, mapeamentos e escolha definitiva dos projetos a desenvolver. Já deverão também ter iniciado o detalhamento das propostas. Discute-se então alguns instrumentos de planejamento, gestão e avaliação, buscando articular projetos e ações cotidianas sobre o território.

Roteiro

1ª. Parte:

- apresentação e debate sobre avaliação e acompanhamento de projetos e obras.

Intervalo

2ª. Parte:

- continuidade no desenvolvimento dos projetos; identificação dos projetos setoriais em curso

1ª. Parte

Texto Base 1: Planejamento, Gestão e Avaliação de Projetos e Programas

A incorporação de técnicas gerenciais ao processo de planejamento pode ser adotada, tendo como pressupostos a concepção participativa nas ações desenvolvidas pelo gestor público municipal. É necessário construir instrumentos objetivos, capazes de efetivar o gerenciamento e o monitoramento da gestão pública municipal, sem, no entanto, descartar o aspecto da subjetividade política dos atores sociais enquanto formuladores e avaliadores das políticas públicas.

Apenas um bom planejamento não garante a consecução dos objetivos e resultados do projeto; a realidade muda e a execução pode ter que sofrer alterações. Por isso, deve ser organizado o gerenciamento e monitoramento, num processo contínuo de acompanhamento, controle e avaliação das ações desenvolvidas pelas Secretarias Municipais, Subprefeitura e Governo Local, de maneira a garantir o sucesso e implementação das propostas e dos objetivos da ação local.

Um bom mecanismo de monitoramento e gerenciamento é a matriz situacional, organizada de modo a facilitar a visualização global das operações/ações/atividades, possibilitando identificar responsáveis, apoios, prazos, recursos e agilizando a tomada de decisão. Pode ser um instrumento interessante de acompanhamento tanto para a administração pública quanto para a população.

Mas não se trata apenas de verificar “eficiência”, mas também o quanto o desenvolvimento se aproxima das metas desejadas, de qualificação das condições de vida da sociedade local.

Para tanto podem ser estabelecidas metas ou objetivos principais. Se considerarmos o Plano de Ação Habitacional e Urbano, o Plano Regional e principais propostas do Orçamento Participativo, pode-se dizer que para M'Boi Mirim esses grandes objetivos giram em torno de Melhoria das condições de Habitação e Saneamento, Inclusão Social, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Redução da Violência, Identidade Cultural e Auto-estima.

Cada um dos projetos e programas, deve ter relação com algum ou alguns desses objetivos. Sua avaliação e monitoramento se dará a partir do quanto realiza o objetivo, em que medida faz com que a situação social se aproxime desses objetivos.

Essa metodologia foi desenvolvida na cidade de Belém, no Pará, e a título ilustrativo exemplifica-se abaixo, com a matriz e os parâmetros utilizados naquela cidade. Em cada cruzamento devem ser registrados e avaliados os impactos do Programa ou Projeto sobre aquele objetivo. O termo marca é utilizado (em Belém) para um conjunto temático de Programas e Projetos. Ex de marca: Um Futuro às Crianças e Adolescentes

Objetivos	Desenvolvimento Econômico	Identidade Cultural	Inclusão Social	Dinâmica Urbana	Meio Ambiente e Sustentabilidade
Projetos e Programas					
Marca 1					
Programa 1a	x	x	x		x
Programa 1b	x	x	x	x	x
Projeto 1c					
Marca 2					
Programa 2a	x		x	x	x
Projeto 2b	x	x	x	x	x
Projeto 2c					

Essa avaliação acaba sendo qualitativa, tanto pelo seu desenvolvimento ainda inicial em que faltam instrumentos mais definidos de medida e indicadores, mas principalmente porque estabelecer um acompanhamento da evolução das condições de vida e do desenvolvimento urbano em Belém é empreitada hoje quase impossível. A equipe de governo procedeu a um enorme esforço de produção de dados e de regionalização de informações. Efetivamente, produziu esses dados de forma distritalizada, subsidiando os debates e decisões do Orçamento Participativo. No entanto, é extremamente difícil balizar tais dados com as condições existentes antes do início da gestão devido à falta de dados sistematizados e confiáveis.

Para superar essa fragilidade, diversas iniciativas vem sendo tomadas, entre elas a elaboração do Cadastro Multifinalitário, em fase final de execução. Cadastros são projetos de grande porte e custos significativos. No entanto, sua elaboração pode começar por uma sistematização e organização dos dados disponíveis.

A visualização das ações no território é da maior importância tanto para acompanhamento e controle quanto para que se verifique a densidade de ações em determinadas localidades. Conforme apontado no Plano de Ação Habitacional e Urbano, só a densidade de ações articuladas é capaz de manifestar a presença do estado em determinadas regiões e assim proceder a efetiva qualificação da área.

A título de exemplo, menciona-se a seguir a organização de dados promovida em M'Boi por ocasião do balanço das ações desencadeadas em 2003.

Texto Base 2: Articulando Planejamento e Obras – espacialização das informações de obras

A espacialização das informações é uma forma rápida e eficiente de controle das ações locais e das demandas da população. No mapa, a consulta é muito mais rápida que em tabelas; e nele podemos também colocar mais de uma base de dados, tal como juntar as informações de demanda de serviços com as de execução de obras pela Subprefeitura e pelos mais diversos setores da municipalidade – associando assim informações complementares, algo cuja associação e leitura é difícil e pouco prática em tabelas ou bancos de dados “numéricos”. Os mapas, transferidos para desenhos no computador podem ser facilmente sobrepostos, permitindo os cruzamentos que se deseje fazer.

Essa espacialização consiste em colocar em um mapa base da subprefeitura (viário, com o maior número de informações possíveis, tal como nomes de rua, bairros, rede hídrica natural, áreas verdes, pontos de referência, etc) as informações com as quais se trabalha.

Um exemplo, realizado pelo LabHab, no bojo do acompanhamento do Plano Regional:

Relativamente a diversos programas, e entre eles, um muito simples, que é a manutenção de vias (programa tapa-buraco),

colocou-se num mapa as informações que antes estavam na forma de listas de nomes de rua, separadas por obras. Por exemplo:

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SUBPREFEITURA CAMPO LIMPO
SOP - SETOR DE ASFALTO

Fes. de n. 01

RELATORIO DIÁRIO DE TAPA-BURACO
ENTREGA SEMANAL

SP: M'Boi Mirim PERIODO: 01 / 04 / 03 A 09 / 04 / 03

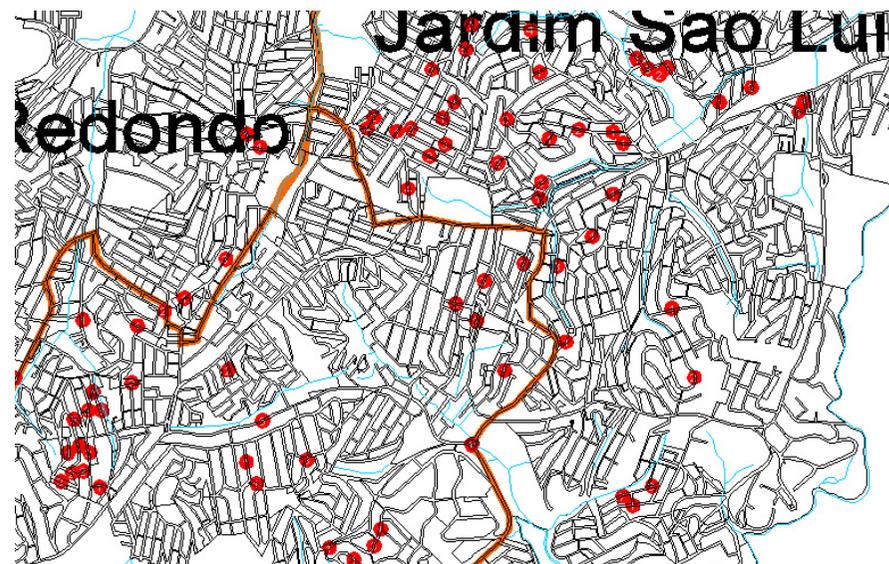
DIA	LOCAL	Nº	ÁREA (M²)		USINADOS (TON)		
			CAPA	BASE	C.A.	BINDER	EMULSÃO
01	Rua Abilio Cezar, Jd. Jangadeiro	20	126	-	7,010	-	-
01	Rua Leticia, Jd. Guarujá	16	116	-	8,130	-	-
02	Rua Abilio Cezar, Jd. São Bento	20	125	-	7,010	-	090
02	Rua Leticia, Jd. Guarujá	20	130	-	8,130	-	-
03	Rua Abilio Cezar, Jd. São Bento	19	127	-	7,000	-	090
03	Av. Raquel Alves Moreira, Pq. Sto. Antonio	03	101	-	8,020	-	-
04	Av. Raquel Alves Moreira, Pq. Sto. Antonio	14	104	-	7,100	-	-
04	Rua Abilio Cezar, Jd. São Bento	15	114	-	7,100	-	090
05	Rua Daniel Klein, Jd. Klein	17	136	-	7,030	-	090
05	Av. Raquel Alves Moreira, Pq. Sto. Antonio	35	117	-	7,310	-	-
06	Rua Daniel Lein, Jd. Klein	18	131	-	7,010	-	090
07	Rua Daniel Klein, Pq. Figueira Gde.	10	71	-	7,010	-	090
07	Rua Pedro Agulha, Pq. Cigüeira Cde.	09	75	-	"	-	"
07	Av. Moenda Velha, Jd. Guarujá	33	07	-	7,300	-	-
07	Av. Guarujá, Jd. Guarujá	22	98	-	"	-	-
08	Rua Gonçalo Fernandes, Jd. Klein	19	132	-	7,010	-	090
08	Rua Gen. Lucidio de Arruda, Jd. Rosa Maria	15	121	-	7,270	-	-
09	Est. Do M'Boi Mirim, Jd. Das Flores	19	120	-	7,030	-	090
09	Rua Gen. Lucidio de Arruda, Jd. Rosa Maria	05	40	-	7,150	-	-
TOTAL		320	2.090	-	123,670	-	090
TOTAL GERAL							

ENG. * RESPONSÁVEL: _____ SUPERVISOR DE OBRAS: _____

Com a ajuda de um guia de ruas do município foram anotadas bolinhas em todas as ruas onde houve obras de tapa-buraco da subprefeitura, uma bolinha por rua. Dentro da bolinha, o número de obras executadas naquela rua.

Esse é um mapa muito simples de ser feito, mas onde se pode facilmente ver a distribuição de obras pelos bairros e o número de obras por rua no ano de 2003. Seria possível ter, no mesmo mapa, com bolinhas de outra cor, anotadas também, as demandas da população pelo serviço de tapa-buraco. Teríamos assim a possibilidade de controlar a execução de obras de acordo com a demanda de forma muito simples. Poderíamos ter feito também uma melhor especificação das informações disponíveis, que separavam as intervenções por mês – colocaríamos uma cor para cada mês,

em bolinhas para as obras executadas, e uma cor para cada mês em triângulos, por exemplo, para a demanda. É um controle mais preciso, se precisássemos disso.



Esse trabalho com as informações espacializadas (num mapa) pode ser dinâmico: a central de atendimento à população coloca os pedidos diretamente no mapa, e a partir desse mapa, a Coordenadoria de Obras (ou quem quer que seja responsável por isso), complementando o mapa com mais informações, encaminha a execução das obras; e marca as obras executadas no mapa, com todas as informações necessárias.

O ideal é que se possa trabalhar com um mapa e com as tabelas. As tabelas conseguem conter mais pormenorizadamente as informações de cada obra isolada, enquanto o mapa relaciona as obras com o território e com a demanda. Ambas as formas pode estar relacionadas eletronicamente.

O trabalho com mapas é interessante para quaisquer tipo de serviços ou informações da subprefeitura e dos demais setores da

municipalidade, e a classificação de quantidade de informações ou tipo delas reunidas num único mapa depende da necessidade de correlacionar essas informações.

Tudo isso pode ser simples, como colocar as informações manualmente num mapa. Por ser processo extremamente simples, pode ser executada por qualquer pessoa com conhecimento mínimo em softwares de CAD. É possível também fazer com que as prestadoras de serviço para a subprefeitura trabalhem com tal formato de informação, por ser algo simples.

Pode ser também mais sofisticado, como o trabalho direto com banco de dados e informatização de alguns processos; algo altamente recomendado e mais simples quanto mais cedo se instale, antes da consolidação de certas formas processuais que acabam dificultando a possibilidade de perceber a conexão ou disparidade das diferentes obras e ações públicas.

• Bibliografia

- ARRETCHE, M. : Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização, São Paulo, Revan/Fapesp, 2000.
- BRASIL: Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo, Atlas, 1989.
- BONDUKI, Nabil G. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: FAPESP / Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, Nabil G. Arquitetura e habitação social em São Paulo: 1989 / 1992. São Paulo: IAB / Fundação Bienal de São Paulo, 1993.
- BOVO, J.M. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil. Araraquara, UNESP, 2000
- BUENO, Laura M. M. O Saneamento na urbanização de São Paulo. São Paulo: FAUUSP (Dissertação de Mestrado), 1994.
- CAMPO LIMPO 2000. Movimento Campo Limpo 2000: um plano estratégico para reconstruir e desenvolver nossa região. São Paulo: mimeo, 2001.
- CARDIA, Nancy e SCHIFFER, Suely. Violência e desigualdade social. In "Ciência e Cultura". n. 54, jul.-set. 2002.
- CETESB / PROTRAN. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental: Trechos Norte, Leste e Sul do Rodoanel Metropolitano de São Paulo. São Paulo: Dersa, 2002.
- DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. São Paulo: FAU-USP (Tese de Doutorado), 2003.
- DENALDI, Rosana e SPERTINI, Salerno. As possibilidades efetivas de regularização fundiária em assentamentos sub-normais. In "Anais da ANPUR", Rio de Janeiro, 2001.
- DESAFIOS PARA UMA DÉCADA. Plano Regional da Subprefeitura de M'Boi Mirim: desafios para uma década. São Paulo: mimeo, s.d.
- DRUMOND, Marcos. Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, mimeo, 2000.
- DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- EMPLASA. Plano Metropolitano da Grande São Paulo: 1993 a 2010. São Paulo: Emplasa, 1993.
- FERREIRA, Maria Inês C. A ronda da pobreza: violência e morte na solidariedade. In "Novos Estudos Cebrap", n. 63, julho 2002.
- FERRÉZ. Capão Pecado. São Paulo: Labortexto Editorial, 2000.
- FÓRUM EM DEFESA DA VIDA. Fórum em Defesa da Vida. São Paulo: CDHEP, mimeo, 2002.
- FRANÇA, Elisabete (coord.). Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000.
- FUNDAÇÃO SEADE. Indicador de vulnerabilidade juvenil. (mimeo), São Paulo: FSeade, 2002.
- FUNDAÇÃO SEADE. Ocorrências policiais e inquéritos policiais instaurados, por departamento de Polícia Judiciária, segundo natureza do crime. In Anuário Estatístico do Estado de São Paulo de 2000. São Paulo: FSeade, 2002.
- FUNDAÇÃO SEADE. Sistema de Estatísticas Vitais (banco de dados). São Paulo: FSeade, 2003.
- GABINETE DO VEREADOR NABIL BONDUKI; São Paulo – Plano Diretor Estratégico – Cartilha de Formação, São Paulo, CEF (2ª. Edição revisada), 2003
- IBGE. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- IBGE. Contagem Populacional. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo: 2000.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL e ECOSCAMBIO. Diagnóstico socioambiental participativo preliminar da bacia do Guarapiranga. São Paulo: Núcleo Pró- Guarapiranga, 1998.
- KILSTAJN, Samuel. Óbitos por Agressão em Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela em 2001 – Análise Comparada dos Bancos do PROAIM, Fund. SEADE e Fund. SEADE / Geoprocessado. São Paulo: Laboratório de Economia Social / Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política / PUCSP, mimeo, 2003.

KILSTAJN, Samuel. Vítimas fatais da violência e mercado de drogas na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Laboratório de Economia Social / Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política / PUCSP, mimeo, 2002.

KOWARICK, Lúcio & CAMPANÁRIO, Milton A. São Paulo, Metrópole do subdesenvolvimento industrializado: conseqüências sociais do crescimento e da crise econômica. CEDEC, 1984. In SANTOS, Milton. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel / Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In "Novos Estudos Cebrap", n. 63, jul. 2002.

LABHAB. Metodologia para Plano Habitacional e Urbano para 3 Distritos em Situação de Extrema Exclusão. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos / FAUUSP, 2002.

LABHAB. Diagnóstico do Distrito do Jardim Ângela. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos / FAUUSP, 2003.

LABHAB. Plano de Ação Habitacional e Urbano – Distrito do Jardim Ângela. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos / FAUUSP, 2003.

LABHAB. Parâmetros técnicos para urbanização de favelas (Relatório Final). São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos / FAUUSP, 1999.

MARICATO, Ermínia T. M. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia T. M. Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Maria Lucia R. Desafios da Gestão Municipal Democrática – Belém, 1997-2000. São Paulo, Instituto Pólis, 2000. 112p

PROAIM / PMSP. O desafio das mortes por causas externas na cidade de São Paulo. In Boletim do Programa de Aprimoramento de Informações de Mortalidade. São Paulo: mimeo, mar. 1997.

PROAIM / PMSP. Mortes no domicílio na cidade de São Paulo. In Boletim do Programa de Aprimoramento de Informações de Mortalidade. São Paulo: mimeo, jan. 1997.

PROAIM / PMSP. Sistema de Informações sobre a mortalidade (banco de dados). São Paulo: 2003.

PUC-SP, INPE, POLIS. Mapa da exclusão - inclusão social de São Paulo 2000. São Paulo: mimeo, 2002.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de cidadania: os jovens, a escola e os direitos humanos. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2002.

REPORTAGEM – Revista da Oficina de Informações. São Paulo: ano IV, n. 41, p. 36, fev. 2003.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970 / 80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SDTS / PMSP. Desigualdade em São Paulo: o IDH. São Paulo: mimeo, 2002.

SDTS / PMSP. Programa Capacitação Ocupacional. São Paulo: mimeo, 2002.

SDTS / PMSP. Programas Sociais da Prefeitura de São Paulo: avaliação preliminar. São Paulo: mimeo, 2002

SEADE: A Reforma Tributária de 1998 e os Municípios do Estado de São Paulo, Coleção Estudos Municipais nº 1, São Paulo, SEADE, 1993.

SEHAB / PMSP. Plano Municipal de Habitação. São Paulo: mimeo, 2003

SEMPLA / PMSP. População, renda e categorias selecionadas de uso do solo em São Paulo 1991 a 2000. São Paulo: mimeo, 2002.

SEMPLA / PMSP. Planos para cinco regiões administrativas do Município de São Paulo. São Paulo: mimeo, 1986.

SMS / PMSP. Índice Saúde: Situação dos Distritos de Saúde do Município de São Paulo. São Paulo: mimeo, 2002

SILVA, Helena M. B. Relatório do Subprojeto 3.2: Levantamento das transformações imobiliárias na fase inicial da Linha 4. Teste da base de informações secundárias. in Projeto de pesquisa: Impactos urbanos e sócio-econômicos dos investimentos em transporte na RMSP. São Paulo: Unicamp, s.d..

SILVA, M. J. P. Novos sentidos da educação popular nos anos 90: as práticas do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo – CEDHEP. São Paulo: PUC-SP, (Dissertação de Mestrado), 2000.

SMA / ESP. Termo de referência para o Programa de Recuperação Ambiental Billings. São Paulo: Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, 2001.

SMMA / PMSP. Atlas Ambiental. São Paulo: Prodam, 2000.

SMT / PMSP. Diagnóstico de transporte. São Paulo: SMT, 2002.

SOARES, L. E. Meu casaco de general. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOCIEDADE DOS SANTOS MÁRTIRES. Mapa da esperança: distrito Jardim Ângela. São Paulo: mimeo, 2002.

STM / ESP. PITU 2020 Plano Integrado de Transportes Urbanos. São Paulo: STM, 1999.

UEMURA, Margareth M. Diagnóstico Socioambiental Participativo Preliminar da Bacia do Guarapiranga - Alternativa para a proteção dos mananciais?. São Paulo: FAU / PUCCAMPINAS, 2000.

UEMURA, Margareth M. Programa de Saneamento Ambiental e Recuperação Urbana da Bacia do Guarapiranga - Alternativa para a proteção dos mananciais?. São Paulo: FAU / PUCCAMPINAS, 2000.

UGP GUARAPIRANGA. Programa Guarapiranga. São Paulo: BID, GESP, 1993.

VENTURA, Zuenir. Cidade Partida. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel - Lincoln Institute, 2001

VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.

ZALUAR, Alba. A guerra sem fim em alguns bairros do Rio de Janeiro. In Revista Ciência e Cultura, São Paulo: SBPC, ano 54, n. 1, 2002.

Sites consultados

www.emplasa.sp.gov.br

www.dpi.inpe.br

www.ibge.gov.br

www.lidas.org.br/cl2000

www.prefeitura.sp.gov.br

www.seade.gov.br/ivj.

www.socioambiental.org

Legislação

Estatuto da Cidade: Lei Federal 10.257/01

Medida Provisória: nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei municipal nº. 13.430/02