

Mesa Temática: Direito à Moradia: Segurança da Posse, Urbanização, Financiamento e Acesso a Terra.

Apresentação do Trabalho: Aplicação dos novos instrumentos para a regularização de loteamentos em São Paulo.

Local do Trabalho: Secretaria de Habitação de São Paulo – Gestão 2001 – 2004. Departamento de Regularização de Parcelamento de Solo – Resolo.

Esforço Histórico:

A regularização de áreas de propriedade particular ocupadas por população de baixa renda tem se caracterizado basicamente por procedimentos lentos, de pouco êxito e, na maioria das vezes, com resultados apenas parciais.

Nossa legislação federal (Lei 6766/79), já ultrapassada pelos novos direcionamentos no campo do parcelamento, não contempla as necessidades daqueles que precisam de seu amparo para solução da irregularidade existente.

As legislações estaduais por sua vez, pelo menos no que se refere ao estado de São Paulo, são verdadeiros entraves na busca da regularização de

parcelamentos, pois não se adequaram às novas realidades dos municípios, não compreendendo o dinamismo e o crescimento desordenado, freqüente nas grandes cidades.

Ademais, vive o Estado a eterna contradição de, não conseguir atender a demanda da população moradora em loteamentos irregulares, pelo seu distanciamento em relação a estas comunidades; e exigir parâmetros urbanísticos e ambientais em descompasso com a realidade. É, portanto, urgente adequar as leis estaduais a fim de contemplar a regularização de parcelamento irregulares em São Paulo, inclusive em relação àqueles que encontram-se em área de proteção aos mananciais.

Sob esta perspectiva histórica, cresce a necessidade de maior aproximação com a demanda popular, o que pode se dar através da criação de conselhos representativos, organizações habitacionais, associações de moradia e da adequação da legislação estadual ao Estatuto da Cidade, o que proporcionará maior credibilidade às posições tomadas pelo Estado.

Já no ponto de vista municipal, encontramos grande dificuldade na busca de soluções práticas e perfeitas para o problema, conseqüência, principalmente, da falta de verbas para obras a serem executadas, ausência de técnicos especializados na área e, ainda, da frágil legislação sobre o assunto.

Outro aspecto que merece destaque como problema histórico dos municípios é a falta de interesse do administrador municipal em promover tais regularizações. Na maioria das vezes, ele possui visão imediatista, eleitoreira, que busca ações que rendam votos, o que, de pronto, já representa um grande entrave para a solução dos problemas de irregularidade do solo em sua cidade.

Na cidade de São Paulo, a realidade encontrada não foi diferente da descrita anteriormente pois, além da ocupação desordenada do território municipal (temos hoje aproximadamente 3.000 loteamentos particulares em situação de irregularidade ou clandestinidade na capital paulistana), e da falta de uma política habitacional adequada ao crescimento populacional, encontramos uma situação preocupante e que exigia uma postura que viesse alterar a temática aplicada pela Administração Municipal até aquele momento.

Esta população, excluída da cidade formal, que reside principalmente na periferia de São Paulo, em áreas irregulares, carecedoras de infra-estrutura básica, sem água e luz, sem equipamentos públicos, onde os meios de transportes são deficientes e onde não existem opções culturais e de lazer foi o principal motivo que nos levaram a pensar numa proposta que incluísse a participação das

comunidades e a elaboração de novos regramentos para os loteamentos irregulares na cidade de São Paulo.

O que pode diferenciar a realidade apresentada pelo município de São Paulo em relação aos outros municípios é a qualidade dos técnicos que trabalham nesta área, embora, devido aos outros problemas já apresentados, também eles não obtiveram resultados mais positivos no que diz respeito à regularização.

Foi em face deste quadro de irregularidades e problemas que, propondo a gestão compartilhada e a utilização de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos que resolvemos aceitar o desafio da regularização do parcelamento do solo na cidade de São Paulo.

Criação dos Grupos Gestores

Na década de 80, no Cepam (Centro de Estudos e Pesquisas para as Administrações Municipais, Faria Lima) já acompanhávamos atentamente as palestras do nosso Professor e Mestre, Diógenes Gasparini, que nos ensinava, afirmando categoricamente, que a questão dos loteamentos irregulares só poderia ser resolvida através de Comissões intersecretariais, que pudessem analisar de forma plena a situação de irregularidade do parcelamento, ou seja, do ponto de vista jurídico/cartorário; social ; urbanístico e de obras.

A criação dos Grupos Gestores junto ao RESOLO, partiu deste pressuposto básico, ou seja, de que o morador, mais do que a escritura do seu imóvel, deveria integrar a chamada CIDADE LEGAL, ser, portanto, verdadeiro cidadão de seu Município, com moradia digna, vias perfeitamente transitáveis, água, esgoto, rede elétrica e, principalmente, com equipamentos públicos capazes de atender suas necessidades e de sua família.

Na época de sua criação, a avaliação era no sentido de que os Grupos não precisariam ser permanentes pois sua finalidade era solucionar pequena quantidade de loteamentos na cidade, desfazendo-se em seguida.

Hoje, no entanto, constatamos que é cada vez maior a necessidade de um grupo permanente de técnicos para a solução destes casos, por uma razão simples: o número de ocupações irregulares subiu espantosamente nas grandes cidades. Ademais, este passou a ser um problema que afeta também o município de médio porte e até cidades de pequeno porte, conseqüência da absoluta falta de ações fiscalizatórias, de planejamento e da inexistência de política habitacional, estadual e federal, capaz de atender esta demanda em nosso país.

Assim, os Grupos Gestores, que deverão ser grupos de técnicos permanentes do Departamento de Regularização de Parcelamento de Solo - Resolo, são

compostos por um advogado; um arquiteto ou engenheiro, responsável pela parte urbanística e de obras, e por uma assistente social, responsável pelo trabalho de parceria junto à comunidade demandada.

Em São Paulo, junto ao Resolo, foram criados seis Grupos Gestores, que atendem hoje aproximadamente 200 loteamentos irregulares considerados prioritários, de acordo com os seguintes critérios:

- 1) Demanda da população e sua organização.
- 2) Ausência de ações judiciais possessórias.
- 3) Dimensão do loteamento.
- 4) Situação jurídica e urbanística do parcelamento.

Divididos estes loteamentos entre os Grupos Gestores, os técnicos elaboraram um **DIAGNÓSTICO** individualizado e pormenorizado da situação do local, detalhando os problemas e pendências existentes e os encaminhamentos a serem dados para a regularização daquele espaço. Após este diagnóstico, os técnicos das diferentes especialidades reúnem-se e elaboram um **RELATÓRIO UNIFICADO** do caso, com propostas unificadas de encaminhamento.

Assim, num primeiro estágio de trabalho pelo grupo, são elaboradas as seguintes peças:

- 1) Diagnóstico Urbanístico

- 2) Diagnóstico Jurídico
- 3) Diagnóstico Unificado
 - 3.A) Pendências
 - 3.B) Encaminhamento.

Necessário esclarecer inicialmente que os processos administrativos sob responsabilidade dos Grupos Gestores já passaram por todos os procedimentos elencados na lei 6766/79 no que se refere à DENÚNCIA contra o loteador, o que significa que as análises estão sempre baseadas na regularização do loteamento, seja pelo loteador ou responsável ou pela Prefeitura, conforme o comando do artigo 40 do mesmo diploma legal e leis municipais.

Nos relatórios apresentados também são analisados e solicitados, quando é o caso, levantamentos, dados cadastrais, plantas e outras informações que estão disponíveis em a Resolo, mas que ainda não fazem parte do processo administrativo.

A partir daí, os técnicos começam a realizar trabalhos simultâneos, em busca do cumprimento daquele encaminhamento proposto, sendo que este é atualizado e até alterado, conforme o andamento do feito, sempre em reuniões de acompanhamento realizadas com as diretorias envolvidas e com planilha de acompanhamento próprio.

Este trabalho tem imprimido **maior agilidade** nos procedimentos, **unidade** nos encaminhamentos dos técnicos, com mais qualidade no **atendimento à população; maior segurança** na análise do processo; **visão ampla e geral** do processo e suas pendências para regularização, **familiaridade** do profissional com a área a ser regularizada, entre outras vantagens.

Os objetivos a serem atingidos nestes grupos gestores são necessariamente a identificação do problema ou dos problemas relacionados ao processo e o ordenamento na condução do procedimento de regularização do loteamento, ou seja, a regularização técnica e urbanística, posteriormente a regularização tributária e a regularização registraria.

Outros objetivos a serem alcançados estão baseados na avaliação do grau de dificuldade ou de facilidade da regularização do loteamento, bem como na aquisição de uma base confiável de informações junto ao processo administrativo e ao banco de dados de Resolo.

Alcançados estes objetivos, estará garantido aos grupos gestores, um planejamento conjunto das diversas etapas de estágio de cada um destes loteamentos.

Parceria com população e agentes externos

Para o pleno êxito da proposta dos Grupos Gestores, alguns personagens devem funcionar perfeitamente integrados neste trabalho. Neste sentido, destacamos a parceria com a população demandada, através de entidades, organizações e associações habitacionais, que devem acompanhar e participar de todo o processo de regularização proposto. Cabe a ela fiscalizar o trabalho desenvolvido, auxiliar nas informações, repassar aos moradores do local cada estágio do trabalho que está sendo desenvolvido, buscando, com isto, dar maior credibilidade a um procedimento que, sabemos, será longo e complexo.

A prática tem nos mostrado que a relação próxima e participativa da população envolvida, proporciona além de uma motivação contínua aos técnicos, um reflexo muito positivo para com os moradores que, enfim, passam a entender a complexa missão que é regularizar um loteamento e os caminhos burocráticos que devemos às vezes perseguir. Além disto, este método de trabalho tem propiciado maior investimento na área, pois estes moradores, sabendo quais as obras ainda pendentes, mobilizam-se em busca de recursos, advindos de outras dotações orçamentárias, como por exemplo, nas reuniões do **Orçamento Participativo** desenvolvido pela administração municipal, priorizando obras faltantes e facilitando sobremaneira a sua regularização (casos em que a Prefeitura, pautada no artigo 40 da lei

6766/79, assume a regularização). Além disso, está sendo desenvolvido trabalho com os moradores para identificar suas necessidades em termos de equipamentos públicos para viabilizá-los com base nas áreas livres ainda existentes ou naquelas que serão afetadas.

Outros agentes externos também são importantes e devem ser partes deste processo. No entanto, citaremos só alguns deles, pois este assunto será matéria de outro trabalho a ser apresentado. São eles: o Cartório de Registro de Imóveis; o Ministério Público; outras Secretarias envolvidas e o Poder Judiciário (Vara de Registros Públicos).

Instrumentos legais

Como já dito anteriormente, não podemos pensar em novos aplicativos para a regularização de loteamentos, se não dispusermos de instrumentos capazes de resolver questões até então intransponíveis.

Neste sentido, os instrumentos legais são imprescindíveis para tal realização. Uma legislação forte e precisa, adequada à realidade local, é peça fundamental na busca da regularização dos loteamentos.

Destacaremos alguns:

A- Plano Diretor

A revisão ou criação do plano diretor nos municípios é de fundamental importância enquanto instrumento legal capaz de estabelecer diretrizes urbanísticas e fundiárias para os parcelamentos de solo.

O Plano Diretor da cidade de São Paulo, para aceitação das atipicidades urbanísticas existentes nos loteamentos irregulares, criou, através de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), a possibilidade da regularização técnica dos loteamentos, desde que obedecidas as exigências mínimas descritas em sua regulamentação e na lei específica municipal.

Na elaboração do Plano tomou-se a iniciativa de incluir todos os loteamentos passíveis de regularização em Zeis, como forma de facilitar a regularização que será sempre feita através de instrumento legal denominado Decreto Municipal.

B- Leis específicas

Na cidade de São Paulo, para possibilitar a aplicação de novos instrumentos de regularização, a Lei municipal 11.775, que trata de parcelamento de solo irregular foi

alterada, no final do ano de 2002, pela Lei 13.428. As alterações trouxeram melhores condições para a regularização de loteamentos, a saber:

- 1) Diminuição do índice de áreas públicas a ser destinada pelo loteador para 25%.
- 2) Possibilidade de associações de moradores, entidades representativas, ONG`s ou institutos requererem a regularização do loteamento, sem assumir as responsabilidades cíveis e criminais.
- 3) Regularização técnica, para efeitos administrativo e tributário, independente da regularização fundiária.
- 4) Possibilidade da regularização fundiária através de usucapião.
- 5) Afetação de bens ao uso público.

Há de se ressaltar, especialmente com referência ao item 02, que a nova lei foi aprovada junto à Câmara Municipal com a participação e pressão popular dos movimentos de habitação que entenderam, desde seu nascimento, o quanto a nova redação facilitaria a regularização de parcelamentos irregulares em São Paulo.

Hoje, algumas dezenas de associações de moradia têm feito parcerias com a Secretaria de Habitação, nas quais os moradores se comprometem a contratar levantamentos

topográficos e/ou planialtimétricos, apresentar plantas do loteamento ou mesmo a executar algumas obras de pequeno porte, visando sempre cumprir as exigências legais para a regularização do loteamento.

A alteração relatada no item 3 é importante naqueles casos em que o Relatório Jurídico declara a falência ou descontinuidade do título de propriedade, fazendo com que aquele quinhão de terra só possa ser resolvido fundiária e registrariamente através de ação judicial denominada Usucapião, ação capaz de garantir a propriedade àqueles que tem a posse do local.

Quando isto ocorre, solicita-se aos moradores, através da sua associação ou entidade, a confecção de uma planta para efeito de regularização, que retrate a situação “de fato” da do local, para que, então, a Municipalidade possa regularizar o loteamento do ponto de vista tributário já que todos os lotes serão individualizados com inscrições municipais próprias e haverá averbações das áreas destinadas à Municipalidade, inclusive vias públicas.

Ato contínuo, este loteamento será encaminhado ao Convênio Jurídico assinado entre a Prefeitura de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo, para que o interessado, dentro dos critérios estabelecidos, principalmente no que se concerne ao seu estado de pobreza, possa se

beneficiar de assistência Judiciária gratuita e conquistar sua propriedade.

Trataremos do Convênio Jurídico em capítulo específico.

C- Afetação dos bens ao uso público

Um problema sério constatado em grande parte dos loteamentos irregulares na Cidade de São Paulo é que, pelas suas próprias características, poucas áreas possuem destinação ao uso público ou, quando o são, ainda encontram-se “vazias” para que sejam instalados equipamentos públicos básicos, necessários aos que ali residem.

De acordo com a nova redação da lei municipal, estamos destinando espaços ainda livres, através do instituto da afetação, possibilitando assim a implantação destes equipamentos.

Este trabalho também é realizado em parceria com a população, que solicita o equipamento público deficiente naquele local. Neste momento, após a afetação, avisamos imediatamente à Secretaria interessada que deverá, a partir daí, zelar e fiscalizar a área destinada ao novo equipamento.

Acreditamos que esta medida vem carregada de Justiça, pois não são raras as vezes em que o loteador

irregular se beneficia financeiramente por não cumprir a legislação de parcelamento e ainda, como prêmio, tem parte de sua área desapropriada, para que administração pública possa instalar seus equipamentos , exatamente em uma área que, em tese, deveria estar destinada ao Patrimônio do Município.

D- Convênio Jurídico

Apesar de ser matéria de uma outra mesa temática, gostaria de tecer alguns comentários sobre o tema.

O convênio jurídico talvez seja o maior avanço alcançado pela Secretaria de Habitação do Município de São Paulo porque, em perfeita harmonia com o Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220/01, fornece ao interessado pobre (na verdadeira acepção do termo) a oportunidade de, com patrocínio de um advogado conveniado, sem qualquer custo, propor ação judicial própria para obter o seu título de domínio. Observa-se aí a função social da propriedade na sua plenitude e propicia-se ao morador carente de São Paulo o acesso ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, aos seus direitos, acesso este, diga-se de passagem, tão elitizado em nosso País.

Mediação dos conflitos Fundiários

Tramitam na Comarca de São Paulo diversas Ações Possessórias sobre loteamentos ou invasões habitadas, em sua maioria, por famílias de baixa renda.

Em razão do enorme gravame social causado por eventual remoção destas famílias, que em sua maioria não têm outro abrigo, a Secretaria de Habitação do Município vem intervindo, extrajudicialmente, nestas ações possessórias, no sentido de tentar promover a conciliação entre proprietários/posseiros e adquirentes/invasores.

Neste sentido, o então Secretário de Habitação e Urbanismo, Paulo Teixeira, designou um grupo de advogados, do corpo de funcionários de SEHAB, para exercer estritamente a função de mediar conflitos fundiários no município de São Paulo.

Este grupo, hierarquicamente submetido à supervisão da Diretora do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo, dra. Evangelina Pinho, após trabalho intenso nesta área, contabilizou a permanência de 18.000 famílias em seus locais de moradia.

Este trabalho é pautado na credibilidade que a municipalidade possui junto aos movimentos populares. A atuação da Secretaria consiste na verificação e no acompanhamento das ações judiciais, convocação das partes

para tentativa de composição e, caso haja esta última, submissão de seus termos ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Mais especificamente, o trabalho segue os passos abaixo descritos:

Primeiramente recebe-se a demanda, que pode vir do gabinete de SEHAB, Resolo ou mesmo da população, para nossa intervenção.

Após a coleta dos dados necessários, relativos à ação judicial e às partes, os envolvidos são convocados para que informem se há a possibilidade de composição amigável. Em caso positivo, passa-se à realização de reuniões, onde são verificadas as pendências impeditivas da realização do acordo, como, por exemplo, a imprecisão do perímetro do loteamento, zoneamento, previsão legal para regularização, etc.

A SEHAB, eventualmente, pode auxiliar na solução das pendências, fornecendo auxílio técnico, geralmente à população.

Solucionadas as pendências, passa-se à fase de negociação dos termos do acordo propriamente dito, o que

inclui preço e formas de pagamento. As partes, então, elaboram uma minuta de acordo, que será submetida à nossa apreciação.

Terminada esta fase, submete-se todo o acordado ao Ministério Público, e posteriormente, ao juízo da ação, para homologação.

Nos casos em que há perigo de execução de reintegração, a Municipalidade recorre, também, à decretação de interesse social da área.

Após o acordo efetuado, com a quitação do *quantum* acertado, aqueles posseiros tornam-se proprietários, passando, a partir de então, a cuidar da regularização daquela área.

Resultados

A aplicação de novos instrumentos na regularização de loteamentos em São Paulo, já apresenta resultados significativos. Foram regularizados mais de 25.000 lotes no período de três anos de administração; assegurou-se a permanência de pelo menos 18.000 famílias em seus locais de moradia por conta da solução dos conflitos fundiários e, até o final do ano, 2.000 famílias deverão ser beneficiadas pelo Convênio Jurídico.

Com a criação dos grupos gestores buscando o perfeito diagnóstico e encaminhamento integrado dos loteamentos analisados, com a participação efetiva dos movimentos populares de habitação e, principalmente, com novos instrumentos legais pautados pela prática aplicada, consideramos ter criado uma mola propulsora e dinâmica na regularização de parcelamentos irregulares.

Acreditamos que este trabalho disciplinar está intimamente ligado aos preceitos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, pelo Estatuto das Cidades e pela nova ordem jurídica que leva em consideração a **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**. Cabe a todos aqueles que trabalham com o Direito Urbanístico exercitar, cotidianamente, estes e outros novos instrumentos, visando uma nova realidade fundiária em nosso País.

Carlos Henrique Pereira Liso

Obs: Auxiliaram neste texto: Evangelina Pinho; Pedro Araújo; Gloria Lara ; Gláucio Attorre.