Avanços e impasses das políticas públicas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP
Elza Maria Braga de Carvalho
Orientadora: Marta Dora Grostein

São Paulo, 2014

Elza Maria Braga de Carvalho

Avanços e impasses das políticas públicas de
regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos
no Município de São Paulo

Tese apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo para obtenção do Título
de Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração:
História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Dra Marta Dora Grostein

São Paulo, 2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DA AUTORA: elbraga@uol.com.br

Carvalho, Elza Maria Braga de

C331a Avanços e impasses das políticas públicas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo / Elza Maria Braga de Carvalho. -- São Paulo, 2014.
272 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP.

Orientadora: Marta Dora Grostein

1.Favelas – São Paulo (SP) 2.Loteamentos clandestinos – São Paulo (SP)
3.Legislação urbana 4.Assentamento urbano – São Paulo (SP) 5.Direito urbanístico I.Título

CDU 711.4(094.5)

Aos meus pais, Leda e Renato

AGRADECIMENTOS

À Marta Dora pela orientação precisa, cuidadosa e pelo apoio nos momentos em que tudo parecia impossível.

À equipe da SEHAB, em especial: Márcia Maria Fartos Terlizzi, Coordenadora de Programa 3Rs e a arquiteta Natasha Maria Bautto, Ana Lucia Callari Sartoretto, Coordenadora de Regularização Fundiária, os advogados Glaucio Attorre Penna, Ellade Imparato e Candelária Maria Reys pela disponibilidade, atenção, debates e fornecimento de dados e mapas dos Programas.

Aos técnicos sob a minha coordenação, que com a prática cotidiana contribuíram e enriqueceram as minhas reflexões sobre o árduo desafio que envolve a regularização: Fernanda Amorim Milittelli, Juliana Bressane, Eliana Gomes, Walkiria Maria Pires de Freitas Gois, Lilian Harumi Tacaoka, Tatiana Urbanovick, Mara Gomes, Tatiana Hichi, Silmara Pereira, Lieme Letícia Muramatsu, Maria de Lourdes Jovaneli, Vitor Massato Yamamoto, Giordano Bassani de Barros, Rosemeri, Elaine Karina Araujo do Nascimento, Juliana Diniz dos Santos, Nathália de Paula Carmona, Rosimeire Ramos da Silva e Débora Macedo de Azevedo.

À Vilma Dourado, Álvaro Jucá, Kátia Mello e pela confiança e oportunidades que me trouxeram grandes desafios profissionais.

Aos amigos e colegas da Diagonal, com destaque para: Deise Nunes, Maria da Conceição P. M. Ondei, Regina Márcia Soares, Ana Maria Roca, Daisy Soares, Marta Quinto, Claudia Peres, Eliana Cruz, Cleide Braz, Elisângela Moreira e Maria Inês Daléssio Reis pelo companheirismo e parceria.

Aos amigos que permanecem: Márcia Coelho Ungaretti, Regina Berlim, Haroldo Gama Torres, Paulo da Silva Amorim, Silvana Maria Zioni, Tereza Cristina Véspoli, Mônica Bueno Leme, Suzel Márcia Maciel, Violeta Kubrusly, Reinaldo Pèrez Machado, Luiz Felipe Napole de Haro Alvares, Maria Telles, Nádia Somekh, Sarah Feldman, Gisela Mori, Julia Amaral, Martim Ancona do Amaral, Cristiano Amaral, Cecília Menks Ribeiro, Raquel Raichelis, Jaime Degenszajn, Nélia Rios, Miguel Lerro, Melany Laterman e Geraldo Carrara.

À Ana Lucia Ancona pelos debates constantes, revisão primorosa, carinho e amizade.

À Juliana Cipolletta e Aline Loiola pelo projeto gráfico e editoração, compromisso e parceira na viabilização da entrega final.

À Maria de Lurdes de Souza Zemel por me reconduzir a mim mesma.

Aos meus irmãos, Ana Beatriz, Renato, Marco Antonio e Marcelo pelo estímulo, apoio e presença constantes.

Aos meus pais, Leda e Renato pelo amor incondicional que me proporcionaram tantas oportunidades de desenvolvimento emocional e intelectual.

RESUMO

A tese trata das políticas públicas de regularização dos assentamentos urbanos de baixa renda - favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos - no Município de São Paulo, com o objetivo de identificar avanços e impasses na aplicação dos novos instrumentos de política urbana, que regulamentaram a Constituição de 1988. As limitações do processo de regularização e os benefícios obtidos são investigados por meio da análise comparativa de três Programas, implementados pela Prefeitura de São Paulo, no período de 1996 a 2004: Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas Ocupadas por favelas; Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos do PROVER; e Programa Lote Legal.

Os resultados da pesquisa comprovam que os benefícios decorrentes da regularização urbanística são mais efetivos, enquanto as questões jurídico-registrárias do processo de regularização ainda constituem entraves à plena realização dos objetivos de inclusão socioterritorial dos assentamentos.

Palavras-Chave: favelas, conjunto habitacional, loteamentos clandestinos, legislação urbana, direito urbanístico.

ABSTRACT

This thesis analyzes the public policies of the city of São Paulo for land tenure regularization of urban low-income settlements - slums, public housing projects and illegal subdivisions. The purpose of this study is to identify improvements and dilemmas on implementing new urban policy's instruments, that regulated 1988's Constitution. The limitations of regularization process and its benefits were investigated by a comparative analysis of three programs, implemented by São Paulo's city hall, from 1996 to 2004: Regularization Program in Public Areas Occupied by Slums; Regularization, Credit Recovery and Revitalization Program for PROVER Project; and Lote Legal Program.

The results reached by the research demonstrate the great effectiveness of urban works otherwise the legal issues concerning the regularization process still represent a great obstacle for the accomplishment of the settlements' socio-territorial inclusion.

Keywords: slums, public housing projects, illegal subdivisions, urban legislation, urban law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1. A evolução histórica da prática da regularização fundiária	19
1. A introdução da regulação de parcelamento do solo urbano na legislação federal antes de 1979	22
2. Os avanços legislativos no Brasil e os programas de regularização entre 1979 e 1988	30
3. A regularização como instituto jurídico a partir de 1988	32
4. A prática da regularização na Prefeitura de São Paulo até 1979	38
5. A regularização entra definitivamente na pauta das Políticas Habitacionais no Município de São Paulo entre 1979 e 1988	38
6. A superação dos entraves na regularização de loteamentos em São Paulo após 1988	41
CAPÍTULO 2. O Programa de Regularização Fundiária em áreas públicas ocupadas por favelas: avanços e limites	49
1. O reconhecimento da posse em áreas públicas	52
1.1 A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	52
1.2 A Concessão de Direito Especial para Fins de Moradia (CUEM)	53
2. A regularização de favelas como política habitacional e urbana	56
2.1 O Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas no Município de São Paulo	62
2.2 Os beneficiários do Programa	65
2.3 A avaliação do Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas no Município de São Paulo	77

3. Os resultados do Programa de Regularização, a partir da análise comparativa entre os dados dos Censos 2000 e 2010	80
3.1. Características demográficas e socioeconômicas	82
3.2. Características da infraestrutura	87

CAPÍTULO 3. Os programas habitacionais PROVER e 3Rs: a presença Indispensável do Poder Público

1. Antecedentes	92
2. A concepção do Programa de Verticalização de Favelas e etapas de implementação	94
3. Análise dos Componentes do PROVER	103
3.1 Gestão do PROVER	103
3.2 Componentes Urbanísticos, Arquitetônicos e Sociais	104
3.2.1 Tipologias e Critérios de Atendimento	107
3.2.2. Trabalho Social	110
3.3. O Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização (3Rs) dos Empreendimentos do PROVER	111
3.3.1 As dificuldades na regularização	114
3.3.2 Os altos índices de inadimplência e a vulnerabilidade social dos moradores	120
3.3.3 A deterioração dos conjuntos	124
4. Os resultados do Programa 3 Rs a partir da análise comparativa entre os dados dos Censos 2000 e 2010	129

CAPÍTULO 4. O Programa Lote Legal: entraves jurídicos e cartorários

1. O Programa Lote Legal	145
2. Amparo Legal	148
3. Regularização técnica-urbanística	154

4. Regularização jurídica–registrária	162
4.1. Registro dos contratos ou escrituras para obtenção dos títulos de propriedade	169
4.2. Depósito judicial	171
4.3. Dívida Ativa	172
4.4 .Cobrança Judicial das Obras	172
4.5. Efeitos da Regularização	172
5. Os resultados do Programa Lote Legal a partir da análise comparativa entre os dados dos Censos 2000 e 2010	174
5.1. Características demográficas e socioeconômicas	175
5.2. Características da habitação e infraestrutura	178
CAPÍTULO 5. Avanços e impasses	179
REFERÊNCIAS	193
APÊNDICE A. Metodologia da pesquisa	205
APÊNDICE B. Programa e Regularização Fundiária de áreas públicas ocupadas por favelas - Dados extraídos dos CENSOS 2000 e 2010	217
APÊNDICE C. Programa de Regularização, Recuperação de Crédito e Revitalização dos Empreendimentos do PROVER (3Rs) – Dados extraídos dos CENSOS 2000 e 2010	229
APÊNDICE D. Programa Lote Legal: Dados extraídos dos CENSOS 2000 e 2010	237
APÊNDICE E. Dados dos loteamentos do Programa Lote Legal fornecidos pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB	247

INTRODUÇÃO

Em 1988, a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal inaugurou para a questão urbana, no Brasil, uma nova ordem legal pautada pelo direito à moradia e pela função social da propriedade. O Capítulo constitucional somente foi regulamentado em 2001, quando da aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01, que instituíram instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, básicos para a implementação de políticas urbanas de inclusão socioterritorial dos assentamentos da população de baixa renda, visando à garantia de direitos e elevação da qualidade de vida dos moradores. Desde então, as políticas públicas municipais devem orientar-se pelo princípio da função social da cidade e da propriedade e a regularização fundiária dos assentamentos informais

e precários se integrou definitivamente na agenda das políticas habitacionais e urbanas, conjugando obras de urbanização com a legalização do acesso à terra.

Todavia, apesar dos significativos investimentos públicos e avanços legislativos, os resultados da aplicação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade apresentam ainda sérios limites à regularização e inclusão desses assentamentos na cidade formal.

No caso das favelas, localizadas em áreas públicas, a permanência dos moradores é assegurada juridicamente por meio da outorga do título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia¹. Os benefícios do reconhecimento da posse pelo Poder Público são de ampla abrangência: garantias contra a ameaça de despejos; remoções e desfazimentos

¹ Mediante a comprovação da posse de cinco anos anteriores a 30 de junho de 2001.

forçados; a transferência da concessão por ato *inter vivos* ou *causa mortis* e o incentivo à participação e organização das comunidades. Em função dos altos custos das intervenções e da necessidade de reduzir o número de remoções, devido à falta de áreas disponíveis na cidade, os projetos de urbanização – parte integrante dos processos de regularização - admitem padrões urbanísticos não convencionais e pouco compatíveis com as rotinas de manutenção das infraestruturas e serviços públicos. A baixa renda dos moradores e as condições urbanísticas desses assentamentos definem a situação de excepcionalidade da favela no contexto urbano, a qual permanece durante e após o processo de urbanização e regularização, exigindo a tutela permanente do Poder Público e restringindo a plena integração socioespacial dessas áreas.

No caso dos loteamentos irregulares, e também dos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público, a situação urbanística se diferencia, pois existe geralmente a apresentação de algum projeto para aprovação pela municipalidade – ainda que no decorrer da implantação ocorram alterações e ilegalidades. Comparativamente com as favelas, nestes casos, as melhorias urbanísticas associadas aos processos de regularização podem ser mais efetivas, pelo fato dos assentamentos guardarem relação com os padrões urbanísticos adotados na cidade. Contudo, no que se refere à propriedade da terra, estes assentamentos se viabilizam mediante contratos de compra e venda

ou termos de permissão de uso, celebrados entre os moradores e loteadores/agentes promotores de habitação. As dificuldades jurídicas e cartorárias relacionadas com a base fundiária das glebas originais constituem obstáculos à efetivação do registro dos parcelamentos e das unidades habitacionais. Sem a efetivação do registro em cartório, mantém-se, ainda que de forma distinta das favelas, a situação de dependência do Poder Público, na medida em que é o título do imóvel expedido pelo Cartório de Registro Imobiliário, que garante o pleno exercício dos poderes e obrigações facultados pela propriedade e, portanto, a autonomia desses assentamentos.

Assim, apesar da aprovação de novos instrumentos que avançaram no reconhecimento pelo Poder Público dos direitos de posse aos moradores de favelas e de propriedade aos adquirentes e/ou ocupantes de conjuntos e loteamentos, estes avanços não foram suficientes para adequar as regras jurídicas e registrárias à plena realização dos objetivos do Estatuto da Cidade. Tais limitações não impedem o reconhecimento de que os Programas de Regularização estão contribuindo de forma decisiva para consolidação do direito à moradia, por meio de investimentos públicos na melhoria das condições físicas dos assentamentos e na titulação das unidades. Nas favelas o grau de melhoria é mais perceptível, considerando a situação inicial de vulnerabilidade que as caracteriza. Nos conjuntos e loteamentos, a

efetivação da regularização depende da conjugação de diversos instrumentos, atores e, sobretudo, da vontade e continuidade política da Administração Pública na gestão de intrincados ritos jurídico-cartorários e na manutenção das políticas em curso.

Diante dessas questões, a tese propõe uma investigação sobre as políticas públicas de regularização dos assentamentos urbanos de baixa renda: favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos, no município de São Paulo, para identificar avanços e dificuldades da prática da regularização. Este objetivo se apoia na aferição de resultados concretos e efetivos das políticas de regularização implementadas pela Prefeitura de São Paulo e que envolveram a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos introduzidos pelo Estatuto da Cidade e regulamentados por leis federais e municipais. Para tanto, a regularização fundiária é entendida como o conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização técnica/urbanística de assentamentos irregulares e regularização jurídico-cartorária de forma a garantir a obtenção do título de propriedade de seus ocupantes e o direito social à moradia².

Com base na experiência de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária instituídos após a Constituição Federal de 1988, a hipótese da tese é de que as questões registrárias ainda representam limites à plena realização dos objetivos dessa política, apesar dos benefícios efetivos decorrentes da regularização

urbanística. Portanto, as políticas de regularização enfrentam restrições à efetiva inclusão socioespacial dos assentamentos urbanos de baixa renda na cidade formal. Por outro lado é possível afirmar – e os dados comprovam – que existem distinções claras entre os benefícios obtidos na regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos.

As limitações do processo de regularização e os benefícios obtidos serão elucidados a partir da análise de três Programas de Regularização desenvolvidos em São Paulo: 1ª Fase do Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas Ocupadas; Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos do PROVER; e Programa Lote Legal. A análise dos Programas pretende responder quais são os impactos e benefícios da Política de Regularização na melhoria das condições de inserção urbana dos moradores desses assentamentos. Destaca-se que no Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas trata-se de favelas que foram mantidas nas áreas urbanizadas, enquanto que no PROVER a população residente na favela foi atendida na própria área, em conjuntos habitacionais verticalizados.

A tese está organizada em cinco capítulos. O primeiro versa sobre a trajetória dos instrumentos de regularização fundiária no Brasil com foco na experiência de São Paulo, destacando a evolução - limites e avanços - da sua aplicação nas Políticas Públicas de Regularização dos assentamentos urbanos de baixa renda.

² Conceito trazido pela Lei Federal nº 11.977/09.

O segundo capítulo focaliza o Programa de Regularização Fundiária de áreas públicas ocupadas por favelas, no período de 2002 a 2006, que introduziu em São Paulo a regularização de favelas como componente da política habitacional e urbana do município. Ele apresenta os instrumentos adotados, analisa os resultados da implementação do Programa e avalia os benefícios concretos proporcionados aos moradores pelo reconhecimento da posse pela Prefeitura.

O terceiro capítulo trata do Programa de Regularização, Recuperação de Crédito e Revitalização dos empreendimentos no âmbito do PROVER (Projeto Cingapura), no período de 1995 até o momento. Para tanto, o capítulo apresenta os componentes do modelo de verticalização nas áreas públicas ocupadas por favelas, adotado no Programa. Ele analisa os impactos e as melhorias advindos da verticalização, destacando a presença indispensável do Poder público na manutenção e conservação dos condomínios, até a regularização.

O quarto capítulo analisa o Programa Lote Legal, de 1996 até o momento, apresentando as dificuldades da Prefeitura na gestão das etapas da regularização – técnica/urbanística e jurídico-cartorária – do Programa. O capítulo analisa a aplicação de instrumentos de regularização de loteamentos, implantados irregularmente no município de São Paulo, iluminando os entraves jurídico-cartorários que permanecem até o momento no processo.

Ao final dos capítulos 2, 3 e 4, com o objetivo de aferir os resultados dos três Programas e de compará-los entre si, apresenta-se a situação de inserção urbana dos assentamentos de acordo com algumas variáveis selecionadas e com base nos dados do CENSO de 2000 e de 2010. Para a análise, são considerados dois universos: o primeiro constituído por assentamentos beneficiados pelos Programas e o segundo, por um grupo de controle, composto por assentamentos que não foram beneficiados.

O quinto capítulo apresenta a síntese dos avanços e impasses da Prefeitura identificados na aplicação dos instrumentos de regularização e a análise dos dados obtidos a partir do CENSO 2000 e de 2010 comparando os resultados das variáveis nos assentamentos dos Programas de Regularização analisados.

A metodologia da pesquisa de dados secundários, as tabelas dos universos de análise e grupos de controle dos respectivos Programas, bem como os dados dos loteamentos do Programa Lote Legal estão em apêndices no final da tese.

CAPÍTULO 1

A evolução histórica da prática
da regularização fundiária

O capítulo apresenta o histórico da legislação de parcelamento do solo urbano, federal e do município de São Paulo, iluminando a evolução - limites e avanços - dos instrumentos utilizados nas políticas públicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos da população de baixa renda.

A análise da legislação federal está organizada em três períodos definidos por dois marcos legais: a Lei nº 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo urbano e a Constituição de 1988. No primeiro período, anterior a 1979, destaca-se a primeira tentativa, que revelou-se infrutífera, de regulação do parcelamento do solo urbano ao nível federal, por meio do Decreto – Lei nº 58/37. O segundo período, compreendido entre 1979 e 1988, corresponde à efetiva regulamentação das atividades parceladoras urbanas, por meio da Lei nº 6.766/79 e aos resultados da sua implementação. No terceiro período, posterior a 1988, há uma evolução da legislação de parcelamento do solo e a consolidação de

um arcabouço legal de interesse social, dirigido à prática da regularização, com destaque para a aprovação da Lei Federal nº 11.997 de 2009.

No Município de São Paulo, a análise adota a mesma periodização dos avanços legislativos federais, destacando-se: a grande liberalidade das práticas dos loteadores no período anterior a 1979; a atuação da Prefeitura na regularização fundiária com base na lei federal nº 6.766/79 e decreto municipal, no período intermediário; e, no período posterior à Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, a consolidação de uma política de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, por meio da aprovação de uma legislação específica, incluindo a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a edição de decreto com disciplina urbanística especial para empreendimentos habitacionais de interesse social.

1. A INTRODUÇÃO DA REGULAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTES DE 1979

Desde a Independência em 1822 e da edição da Lei de Terras (1850), o Brasil permaneceu por um longo período sem legislação federal que regulasse o parcelamento do solo urbano. A falta de regulação ocasionou problemas relacionados com as garantias legais sobre o domínio da terra, bem como irregularidades urbanísticas e fundiárias provenientes da expansão urbana, que começou a se intensificar no final do século XIX. Até 1979, a legislação abordava apenas aspectos administrativos e jurídicos da transação dos lotes e inexistia um disciplinamento urbanístico para a questão.

Nesse contexto, o discurso controlador predominante por parte do Poder Público era acompanhado por práticas negligentes e permissivas à expansão das ocupações ilegais, contribuindo para o aumento significativo de ocupações irregulares e criando uma tensão permanente entre legal e ilegal, entre os direitos à posse e à propriedade¹. Segundo FELDMAN², a década de 1930 foi marcada pelo início da institucionalização do urbanismo e do planejamento do Brasil, com surgimento de órgãos administrativos municipais voltados para essas questões. O tema do controle da expansão urbana começou a ser discutido pelos urbanistas, além do circuito Rio de Janeiro/São Paulo, sendo colocado como desafio a ser enfrentado

pelo conhecimento de especialistas. Discutia-se a necessidade de um código urbanístico nacional e de regras que condicionassem a aprovação de novos loteamentos a um plano municipal com diretrizes de expansão urbana. Paralelamente, deu-se a regulamentação das profissões de engenheiro e arquiteto em 1933.

A partir de 1940, o Brasil avança no processo de industrialização e a produção habitacional passa a fazer parte das ações do Estado. De acordo com SACHS³, a partir de 1920, o Estado brasileiro deu início às primeiras tentativas de intervenção na questão habitacional, que se iniciam com a promulgação, por Eptácio Pessoa, do decreto relativo à construção de habitações de aluguel para operários, seguidas pela criação da primeira caixa de aposentadoria para os trabalhadores da estrada de ferro, em 1923, por Artur Bernardes. Tais intervenções ganham força no governo de Getúlio Vargas.

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias. Esse processo ocorreu na década de 40, em meio a uma das mais graves e dramáticas crises da moradia da história do país, provocando o surgimento de formas alternativas de produção de moradias, baseadas

1 Cf. GROSTEIN, Marta Dora. *A Cidade Clandestina: os Ritos e os Mitos*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP). São Paulo, 1987.

2 FELDMAN, Sarah. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas. In: GOULART, J. (org). *As múltiplas faces da constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

3 SACHS, Céline. *São Paulo Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo: EDUSP, 1999.

no auto-empreendimento em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais. (...) Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura (BONDUKI, 1998, p. 209).

Na medida em que as demandas por habitações populares não foram atendidas, tanto pelo poder público como pelo mercado imobiliário, a partir de 30 a principal alternativa habitacional para as famílias de baixa renda tornou-se a compra de lotes vendidos a prestações, uma nova possibilidade de aquisição da terra, para quem não dispunha de recursos para o pagamento à vista do lote no ato da compra. Estes contratos incluíam cláusulas que desamparavam o comprador na transação, colocando-o em uma situação bastante frágil. No caso de atraso no pagamento das prestações, o comprador perdia o direito a todas as parcelas já pagas, ou mesmo que o comprador tivesse quitado todas as prestações, o vendedor poderia “arrepender-se” antes da assinatura da escritura de compra e venda, amparado pelo Código Civil⁴.

Segundo LEONELLI⁵ em 1937 foi apresentado, na Câmara dos Deputados, um projeto de lei que tratava do ordenamento de loteamentos urbanos e rurais, de autoria de Waldemar Ferreira. O trâmite desse projeto, todavia, foi suspenso pelo Golpe de Estado de 1937 e, um

mês após o golpe, o Poder Executivo do Estado Novo, presidido por Getúlio Vargas, promulgou o Decreto-Lei nº 58, de 10/12/37, posteriormente regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.079 de 15/07/1938.

O Decreto-Lei nº 58/37 constituiu a primeira tentativa de regulação dos loteamentos urbanos e rurais, no Brasil. Ele tinha como objetivo disciplinar aspectos administrativos e jurídicos da compra de terrenos à prestação, resguardando o comprador da possibilidade do vendedor desistir da venda. De acordo com suas disposições, o loteador deveria – antes de proceder à venda dos lotes – depositar no Cartório a planta previamente aprovada pela Prefeitura, memorial e certidões, para a inscrição do loteamento em livro auxiliar. A figura da inscrição correspondia ao reconhecimento formal do loteamento pelo Cartório, mediante procedimento aplicável em terras urbanas ou rurais.

Art. 4º. Nos cartórios do registro imobiliário haverá um livro auxiliar na forma da lei respectiva... Nele se registrarão, resumidamente: a) por inscrição, o memorial de propriedade loteada; b) por averbação, os contratos de compromisso de venda e de financiamento, suas transferências e recisões. Parágrafo único. No livro de transcrição, e à margem do registro da propriedade loteada, averbar-se-á a inscrição assim que efetuada.

Art. 5º. A averbação atribui ao compromissário direito real oponível a terceiros, quanto à alienação ou

4 Artigo nº 1.088 do Código Civil de 1916.

5 LEONELLI, Gisele Cunha Viana. *O Decreto-Lei Federal nº 57/1938 e os debates da regulação sobre loteamento nos anos 40 e 50*. Seminário da História do Urbanismo da Cidade.

oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento.

Art. 6º A inscrição não pode ser cancelada senão:

a) em cumprimento de sentença; b) a requerimento do proprietário, enquanto nenhum lote for objeto de compromisso devidamente inscrito, ou mediante o consentimento de todos os compromissários ou seus cessionários, expresso em documento por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais.

Art. 7º Cancela-se a averbação: a) a requerimento das partes contratantes do compromisso de venda; b) pela resolução do contrato; c) pela transcrição do contrato definitivo de compra e venda; d) por mandado judicial.” (Decreto-Lei nº 58/37).

O Decreto-Lei nº 58/37 foi regulamentado pelo Decreto nº 3.079/38, sem nenhuma inovação, deixando-se de definir medidas punitivas que pudessem ser aplicadas ao loteador que não cumprisse com as suas obrigações. As exigências urbanísticas do parcelamento foram transferidas à municipalidade e os loteadores continuaram a burlar os direitos dos adquirentes, recusando-se a reconhecer a quitação das parcelas contratadas e “se arrependendo” do loteamento, quando assim lhes interessava, em função da grande valorização dos terrenos urbanos.

Em 1949, por meio da Lei nº 649/49, o Decreto-Lei nº 58/37 sofreu uma alteração importante com

a introdução da figura da adjudicação compulsória⁶ dos lotes aos compradores, desde que devidamente quitados os pagamentos e condições dos compromissos de compra e venda.

A criminalização do loteador e os índices urbanísticos mínimos somente seriam introduzidos após 42 anos, pela lei federal de parcelamento do solo em 1979 (Lei Federal nº 6.766/79).

São estabelecidos mecanismos de controle para garantir ao comprador a verificação dos títulos dos vendedores e a segurança jurídica das transações de compra e venda de lotes. Além disso, passa a ser exigida uma parte dos procedimentos que vinham sendo propostos pelos urbanistas, como plano de loteamento; planta do imóvel com todos os requisitos técnicos e legais, assinada por engenheiro; indicação de situação; das dimensões e numeração dos lotes; dimensões e nomes de vias e espaços livres; as construções, benfeitorias e vias de comunicação. Além disso, tratando-se de propriedade urbana, passa a ser exigida a aprovação prévia da Prefeitura, ouvidas as autoridades sanitárias e militares, do plano e da planta do loteamento. (FELDMAN, 2009, p. 66-67).

Apesar dos avanços conceituais introduzidos por esses decretos, seus resultados práticos foram pouco significativos, devido à falta de instrumentos que penalizassem os desvios na sua aplicação. Os

6 A adjudicação compulsória é uma ação judicial destinada ao registro imobiliário necessário à transmissão da propriedade imobiliária quando não vier a ser lavrada a escritura definitiva da promessa de compra e venda de imóvel. Quando o vendedor e o comprador de um imóvel celebram um contrato de promessa de compra e venda, para pagamento do preço em prestações, ambas as partes se comprometem, após quitado o preço, a promover a lavratura da escritura definitiva. Se qualquer das partes, seja o promitente vendedor, seja o promissário comprador, por razões diversas, não concluir o negócio jurídico com a lavratura da escritura definitiva, a parte interessada pode ajuizar a ação de adjudicação compulsória com a finalidade de, mediante sentença, obter a carta de adjudicação, que será levada, então, para o competente registro no cartório de imóveis, independente da celebração da escritura.

Cartórios continuaram a registrar os loteamentos sem a comprovação da aprovação municipal e as prefeituras não tinham como punir os loteadores de empreendimentos executados em desacordo com a lei. A multiplicação de loteamentos clandestinos contribuía para o modelo de expansão urbana periférica, criando um passivo de assentamentos implantados à margem de qualquer planejamento e de exigências urbanísticas municipais. Os resultados indesejáveis dessas práticas se agravavam na medida em que avançava o processo de urbanização do país.

Em 1964, a economia brasileira estava em plena crise. A taxa de inflação alcançava 100%. A taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), cerca de 10,3% em 1960 e 5,3% em 1962, tinha se reduzido a 1,5% em 1963. A população crescia e se urbanizava rapidamente: passa de 70 milhões de pessoas em 1960, com 32 milhões de residentes urbanos, para 93 milhões com 53 milhões de urbanos. O aumento da população brasileira de 23 milhões, quase que totalmente devido ao incremento da população urbana, de 21 milhões de pessoas. Em termos de taxas, a taxa de crescimento urbano de 5,16% o entre os anos 60 e 70, bem superior à taxa de crescimento total da população brasileira no período, de 2,93% anuais (TASCHNER, 1997, p.12).

A ditadura instaurada em 1964 pelos militares, legitimada pelo discurso de que o Brasil precisava ser

defendido da onda de corrupção e da ameaça comunista, deu continuidade ao modelo econômico intervencionista e desenvolvimentista iniciado por Vargas.

No período de 1964 a 1985, a política habitacional brasileira foi marcada pela presença direta do Estado no processo de produção habitacional, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)⁷. O SFH tinha como objetivo elaborar uma política nacional de habitação e de urbanização do território, que fomentasse a construção, venda e financiamento das habitações de interesse social, voltadas às camadas da população de menor renda. O Banco Nacional da Habitação (BNH) era o principal órgão do sistema até a sua extinção em 1986, quando as suas funções foram transferidas à Caixa Econômica Federal. Ao BNH cabia administrar os recursos do FGTS e o seu repasse aos bancos que ofereciam créditos e financiamentos para habitações, infraestrutura urbana e saneamento. O Serviço Federal de Habitação e do Urbanismo (SERFHAU) tinha como atribuição fornecer assistência técnica e financeira aos Estados e Municipalidades, responsáveis pela elaboração dos planos de construção das habitações.

A maioria dos críticos da política habitacional brasileira após 64 concorda que o verdadeiro objetivo do BNH nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor, renda, mas sim de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação. Na

7 “O BNH marca início de uma nova etapa não só na história da habitação, mas na própria história econômica no Brasil. Aquela caracterizada pela penetração do capital financeiro, representado pela associação entre o capital industrial e o capital bancário, no setor da moradia. O capital financeiro se faz necessário e surge num determinado momento histórico para abreviar o ciclo de rotação do capital. Isso faz parte de um movimento no sentido da plena transformação dos produtos do trabalho – da casa inclusive – em mercadoria. Isso começou ocorrer nos anos 70, embora mais com as moradias de classe média e com a maciça construção de edifícios de apartamentos, do que com a construção de habitações populares” (VILLAÇA, 1986 p.70).

conjuntura específica de 1964, objetivou-se também atacar os graves problemas econômicos e políticos com que se defrontava a classe dominante na época. Esses problemas estavam, na visão desta classe, comprometendo a sua dominação e o processo de acumulação no Brasil (VILLAÇA, 1986, p. 65).

Para a implantação de grandes conjuntos habitacionais produzidos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi aprovada a Lei nº 4.591/64⁸ que tratou do regime de propriedade de condomínios verticais em edificações e incorporações imobiliárias. Essa legislação foi bastante aplicada por agentes públicos na construção e venda de habitações populares. Na maioria dos casos, após a quitação do financiamento os moradores não conseguiam obter o título de propriedade, pois os agentes promotores não aprovavam e averbavam o projeto do condomínio na matrícula do imóvel. O resultado dessa prática foi o legado de um significativo passivo de irregularidades para as Companhias de Habitação Estaduais e Municipais, às quais permanecem presentes nos conjuntos habitacionais horizontais e verticais produzidos no período.

Paralelamente, deu-se a aprovação do “novo” Código Florestal, por meio da aprovação da Lei nº 4.771 de 1965 e, na esteira deste, a introdução de alteração no Decreto-Lei nº 58/37, estabelecendo a exigência de aprovação prévia da planta do loteamento pela autoridade florestal no caso de áreas total ou parcialmente florestadas.

Na tentativa de aperfeiçoar a legislação de parcelamento do solo e substituir o Decreto-Lei nº 58/37, o Governo Federal, por meio do Ministro Roberto Campos e com a colaboração do Arquiteto Henrique Mindlin, então presidente do IAB, solicitou ao jurista Hely Lopes Meirelles a elaboração de um projeto de lei que regulamentasse os loteamentos⁹. No entanto, o projeto de lei original, de autoria de Hely Lopes Meirelles foi alterado e reduzido, resultando na aprovação do Decreto-Lei nº 271/67.

O novo Decreto-Lei definiu pela primeira vez as modalidades¹⁰ de parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento. Segundo este Decreto, a diferença básica entre loteamento e desmembramento é que a subdivisão da gleba em lotes, no primeiro caso, implica na abertura de um novo sistema viário de acesso aos lotes, enquanto que, no segundo, se utiliza o sistema viário existente. A lei associou loteamento à incorporação de prédios, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação. Segundo GROSTEIN (1987), a associação entre o loteamento e incorporação, criada nesse artigo, permitiria que a atividade de lotear irregularmente fosse enquadrada como crime contra a economia popular previsto no art. 65 da Lei nº 4.561 de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Dadas as enormes diferenças entre as atividades do loteador e

8 Lei nº 4.591/64 que dispôs sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

9 BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. *Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº 18 de 03/1977* de autoria do Senador Otto Lehman. Brasília, DF, 1977.

10 Art. 1º §1º e § 2º

do incorporador imobiliário, esse dispositivo resultou inaplicável, não tendo sequer sido regulamentado.

O Decreto instituiu também a possibilidade da transmissão automática para o domínio público do município, desde a data da inscrição do loteamento, das vias, praças e áreas destinadas a equipamentos públicos urbanos. Por fim, ressalta-se a criação do instituto da concessão de direito real de uso (CDRU), posteriormente incorporada ao Código Civil. A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento que possibilita a concessão da posse sem que haja transferência do direito de propriedade, sendo aplicável aos imóveis públicos ou particulares.

A CDRU foi utilizada em diversos municípios para a legalização de posse por tempo determinado de usos em áreas públicas (clubes, restaurantes, favelas, conjuntos habitacionais etc.). Algumas políticas de urbanização e regularização de favelas nos municípios de Belo Horizonte (1983), Recife (1983), Santo André (1994) e Diadema¹¹ adotaram a figura da CDRU na regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, às quais, quando classificadas como bens de uso comum, foram desafetadas¹² por lei municipal.

No entanto, o Decreto-Lei nº 271/67 não trouxe soluções à falta de parâmetros urbanísticos que disciplinassem e controlassem o crescimento urbano, deixando a cargo do poder municipal a responsabilidade por tais definições, bem como pela fiscalização das

atividades parceladoras em seu território. Ele trouxe avanços no conceito de propriedade adotado até então pelo Código Civil¹³ a partir da instituição da concessão de uso em terrenos públicos e particulares, que pode ser remunerada ou gratuita, por certo tempo ou indeterminado, para fins específicos de urbanização, industrialização, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

Em 1973, a Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/73), que não tratou apenas dos registros imobiliários, representou um marco na história dos registros no Brasil. Ela substituiu a transcrição¹⁴ pela matrícula do imóvel, e a figura jurídica da inscrição do loteamento, introduzida pelo Decreto-Lei nº 58/37, pelo registro¹⁵. A Lei de Registros Públicos definiu, ainda, em capítulo específico, diversos procedimentos para o registro de imóveis.

Assim, até 1979, apesar de inúmeras inovações legais, as atividades parceladoras e a venda de lotes à prestação continuaram regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 58/37. Essa legislação elaborada para um momento específico de expansão da atividade loteadora foi aplicada durante 42 anos, sem adaptação às novas necessidades impostas pelo processo crescente de urbanização, que alterou significativamente o cenário urbano no país. A legislação omissa na regulação dos aspectos urbanísticos e na definição das responsabilidades do loteador estimulava a abertura de loteamentos

11 FERNANDES, Edésio (org). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

12 Desafetação consiste em modificar a categoria/destinação de um bem público. De acordo com a Constituição Federal existem 3 categorias de bens públicos: os de uso comum do povo (rios, mares, estradas, ruas e praças); os de uso especial (destinados a serviços ou estabelecimento da administração pública); e os dominicais (o patrimônio do poder público, como objeto de direito dessa entidade).

13 Artigos 7º e 8º do Código Civil de 1916.

14 Transcrição é o documento lavrado em cartório para documentar a transação realizada.

15 Alteração no art. 67 feita pela Lei Federal nº 6.216/75 na Lei de Registros Públicos Lei Federal nº 6.015/73.

clandestinos e atendia também aos interesses de investidores imobiliários que almejavam a compra dos lotes em constante valorização.

O Estado praticamente ignora o assentamento residencial da população nos loteamentos da periferia. Os investimentos são raros (à exceção das vésperas de eleições para os cargos administrativos), a legislação é ignorada: código de obras e leis relativas ao parcelamento e uso do solo. A fiscalização inexistente para o loteador mas existe para o morador. O loteamento clandestino tornou-se um negócio promissor, à luz do dia, para quem quisesse ver e constatar facilmente, ao longo da década de 70 (MARICATO, 1987, p. 70-71).

No período anterior a 1979, a edição de legislações pontuais e fragmentadas atendeu aos interesses dos grandes proprietários de terras. As leis regularam aspectos específicos da atividade loteadora e transferiram a responsabilidade do controle da expansão da irregularidade nas cidades às municipalidades, que não tinham nenhuma condição de exercê-la sem o respaldo da legislação federal. Mesmo que a discussão técnica sobre loteamentos clandestinos propusesse encaminhamentos mais avançados, a legislação de parcelamento do solo não conseguiu ultrapassar os limites impostos pelo Decreto Lei nº 271/67¹⁶. A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi pouco utilizada nos processos de regularização e não houve

Figura 1.1. Vista aérea do Conjunto COHAB Tiradentes em São Paulo.

incentivos, assessorias, apoio ou um Programa de abrangência Nacional no período analisado.

A seguir o quadro 1.1 sintetiza as legislações federais que marcaram as práticas de parcelamento e uso do solo no período anterior a 1979, bem como os efeitos pretendidos na sua aplicação:

16 Cf. FRAGNANI, Eduardo & MELETI, Ricardo. *Estado, solo urbano e loteamentos populares: uma análise de política pública*. São Paulo, Relatório Final à Fundação Ford (versão preliminar), 1982.

Quadro 1.1. Legislação Federal de Parcelamento do Solo Urbano e Regularização Fundiária antes de 1979

		DISPOSIÇÕES	EFEITOS
1934	Constituição Federal	Instituiu a função social da propriedade.	Somente será regulamentada em 2001 pelo Estatuto da Cidade.
	Decreto nº 23.973/34	Instituiu o Código Florestal e o princípio de proteção da vegetação em áreas ambientalmente frágeis.	Definiu que nenhum proprietário pode abater mais que ¼ da vegetação existente em sua propriedade. O Código só foi regulamentado em 1965.
1937	Decreto-Lei nº 58/37	Dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.	Regulou os aspectos administrativos e jurídicos da compra de terrenos à prestação, visando dar garantia aos adquirentes, sem, no entanto definir diretrizes, índices urbanísticos, medidas civis e criminais que pudessem ser aplicadas ao loteador que não cumprisse as suas obrigações. A lei trouxe a formalização do loteamento por meio da inscrição em livro específico.
1938	Decreto Federal nº 3.079/38	Regulamentou o Decreto-Lei nº 58/37.	Sem alteração ou inovação.
1949	Lei Federal nº 649/49	Alterou o art. 22 do Decreto-Lei nº 58/37.	Permitiu que o compromisso de compra e venda fosse através de um instrumento particular e admitiu a adjudicação compulsória de glebas não loteadas, desde que as promessas de compra e venda fossem devidamente registradas no Cartório de Registro Imobiliário.
1964	Lei nº 4.591/64	Dispôs sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.	Regulamentou o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias exigindo no art.32 a aprovação do projeto do condomínio e a sua averbação na matrícula do imóvel.
1965	Lei Federal nº 4.771/65	Instituiu o novo Código Florestal. Revogado pela Lei nº 12.651/12 que dispôs sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Instituiu o novo Código Florestal e estabeleceu parâmetros que tornaram auto-aplicáveis: as exigências de preservação permanente das florestas e demais formas de vegetação protetora de áreas ambientalmente frágeis, abrangendo: faixas marginais ao longo de rios, córregos, lagos, lagoas, reservatórios naturais ou artificiais, e nascentes; topos de morros, montanhas e serras; encostas íngremes; restingas; bordas de chapadas e tabuleiros; e altitudes maiores do que 1.800 metros.
	Lei Federal nº 4.778/65	Altera o § 1º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 58.	Dispõe sobre a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de plantas e planos de loteamento para venda de terrenos em prestações.
1967	Decreto-Lei nº 271/67	Dispôs sobre loteamento urbano, responsabilidades do loteador e a concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.	Definiu pela primeira vez as modalidades de parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento. Permitiu a transmissão automática para o domínio público do município, desde a data da inscrição do loteamento, das vias, praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos. Criou o instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em terrenos públicos ou particulares, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, posteriormente incorporada ao Código Civil.
1973	Lei Federal nº 6.015/73	Dispôs sobre os registros públicos.	Marcou a história dos registros públicos no Brasil - a transcrição, documento lavrado em cartório com a finalidade de documentar a transação realizada, foi substituída pela matrícula. Instituiu os procedimentos registrários para o registro de imóveis, destinando um capítulo específico à matéria.
1975	Lei Federal nº 6.216/75	Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.	Substituiu a figura jurídica da inscrição do loteamento, instituída pelo Decreto-Lei nº. 58/37, pelo o registro.

2. OS AVANÇOS LEGISLATIVOS NO BRASIL E OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO ENTRE 1979 E 1988

Dado o fracasso da tentativa de resolver as lacunas do Decreto-Lei nº 58/37 por meio do Decreto-Lei nº 271/67, mantiveram-se em pauta as demandas – técnicas e populares – para a regulamentação do processo de expansão urbana mediante abertura de novos loteamentos.

Em agosto de 1969, tinha se realizado, em Salvador, um Seminário sobre “Uso do Solo e Loteamento Urbano”, promovido pelo CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal vinculado ao Governo do Estado de São Paulo) com o apoio do extinto SENAN (órgão do Ministério do Interior). O seminário contara com a presença de arquitetos, urbanistas, engenheiros, senadores, professores de diversas faculdades de direito e arquitetura do país, presidentes regionais do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), todos preocupados com a irregularidade dos loteamentos. O resultado desse Seminário foi a elaboração de anteprojeto de disciplinamento dos loteamentos que antecipava propostas que só seriam adotadas pelo poder público 10 anos depois, mas que na época serviram como base para os debates que se seguiram até a aprovação do projeto de lei¹⁷.

Em 1979, a aprovação da Lei Federal nº 6.766, conhecida como Lei Lehman, regulamentou o parcelamento do solo urbano no Brasil. A Lei definiu

critérios e índices urbanísticos nacionais para os parcelamentos urbanos e buscou estabelecer um controle mais rigoroso sobre o processo de expansão urbana, mediante a criminalização do loteador clandestino. A iniciativa acontecia no final da década de 70, marcada por movimentos migratórios de pessoas que buscavam melhores condições de vida nas grandes cidades, num período em que o poder público buscou controlar o processo de conurbação e concentração populacional nas áreas metropolitanas¹⁸, bem como a degradação ambiental decorrente.

A Lei nº 6.766/79 foi a primeira legislação federal que tratou dos loteamentos de forma abrangente, sob os aspectos civis, penais, administrativos e urbanísticos, além de qualificar a atividade loteadora clandestina na categoria de crime contra a Administração Pública. A Lei permitiu que o Poder Público Municipal assumisse o processo de regularização¹⁹, nos casos em que o loteador, depois de ser notificado, não cumprisse os compromissos e prazos estabelecidos para reversão das condições de irregularidade constatadas. Nessas situações, a Municipalidade pode ser ressarcida dos valores investidos nas obras e atividades necessárias à regularização, por meio do recebimento das prestações depositadas pelos adquirentes em juízo, no âmbito das ações-crime movidas pela administração pública contra o loteador.

Apesar das disposições rigorosas da Lei nº 6.766/79, diversos cartórios continuaram a registrar loteamentos com plantas não aprovadas pela

17 Os dados do histórico de elaboração e aprovação da Lei nº 6.766/79 foram obtidos no texto do Projeto do Senado nº 18 de 1977.

18 Lei Complementar nº 14/73 que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

19 Cf. Lei Federal nº 6.766/79, artigos 38 e 40.

Prefeitura, à revelia da lei. As exigências urbanísticas tão necessárias vieram acompanhadas de exigências administrativas que dificultaram ainda mais o processo de aprovação dos projetos, destacando-se a multiplicidade da documentação exigida, muitas vezes impossível de ser apresentada pelo loteador ou Associação de moradores.

Para o cumprimento efetivo da legislação urbanística em vigor para loteamentos urbanos, seria necessário que o Estado, por um lado, pudesse exercer a fiscalização adequada sobre a atividade de arruadores e loteadores e, por outro, pudesse aplicar penalidades – multas – que tivessem significado monetário (GROSTEIN, 1987, p.418).

Assim, pouco foi obtido na reversão da irregularidade ou na repressão de loteamentos irregulares e clandestinos nos grandes centros urbanos. De 1979 até a promulgação da Constituição de 1988 a legislação no âmbito federal avançou muito pouco. No âmbito municipal, todos os municípios que não tinham leis de parcelamento e de uso do solo adotavam, e, alguns até hoje adotam, a Lei Federal nº 6.766/79 no processo de aprovação de loteamentos em seu território. No Município de São Paulo, foi aprovada a Lei nº 9.413 de 1981, que vigora até o presente e regula o parcelamento do solo urbano.

Com a retomada do processo democrático na década de 80, a organização de movimentos populares

de moradia, bem como de entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares, prefeitos em torno da questão urbana foram fundamentais para a criação de um Capítulo Constitucional específico sobre Política Urbana²⁰ em 1988. A função social da propriedade, anteriormente prevista na Constituição de 1934, não contava com instrumentos que permitissem a sua aplicação, ressurgindo como uma reivindicação popular por meio da emenda da Reforma Urbana ao texto constitucional.

O Capítulo Constitucional da Política Urbana incluiu instrumentos jurídicos e urbanísticos que podem ser aplicados para fins de regularização fundiária, além de atribuir ao município autonomia para dispor sobre a política e a legislação urbanística do âmbito local. O artigo 182 definiu que a política municipal de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Esse artigo estabeleceu também que a propriedade urbana deverá obrigatoriamente cumprir sua função social atendendo às exigências fundamentais do Plano Diretor. O Plano Diretor foi definido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e passou a ser obrigatório nas cidades acima de 20 mil habitantes. O artigo 183 reconheceu o direito à moradia como fundamental, expresso pela introdução de instrumentos de política de regularização fundiária em áreas particulares (usucapião urbano) e

20 Constituição Federal, artigos 182 e 183.

Quadro 1.2. Legislação Federal de Parcelamento do Solo Urbano e Regularização Fundiária entre 1979 e 1988

		DISPOSIÇÕES	EFEITOS
1979	Lei Federal nº 6.766/79	Dispôs sobre o Parcelamento do Solo Urbano.	A primeira legislação federal que tratou dos loteamentos de forma abrangente sob os aspectos civis, penais, administrativos e urbanísticos. Qualificou a atividade loteadora clandestina na categoria de crime contra a Administração Pública. Autorizou que o Município assumira a regularização quando o loteador, depois de ser notificado, não cumprira os compromissos e prazos estabelecidos para reversão das condições de irregularidade constatadas no loteamento. Neste caso, a Municipalidade pode ser ressarcida dos valores investidos nas obras e atividades necessárias à regularização, por meio do recebimento das prestações depositadas pelos adquirentes em juízo, no âmbito das ações-crime movidas pela administração pública contra o loteador.
1981	Lei Federal nº 6.938/81	Dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.	Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e as regras para licenciamento ambiental.
1988	Constituição Federal	Capítulo II: Da Política Urbana (Artigos 182 e 183).	Criou um capítulo específico sobre Política Urbana, reconheceu a usucapião especial urbana para fins habitacionais, conferiu ampla competência aos Municípios e estabeleceu que obrigatoriamente as políticas públicas de desenvolvimento urbano que garantam o bem estar de todos os habitantes no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Instituiu que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

32

em áreas públicas (concessão de uso especial para fins de moradia). Tais disposições representaram um marco importante na definição da função social da propriedade e da terra urbana, além de constituir um grande avanço nos direitos sociais do Brasil.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as administrações municipais voltaram-se à elaboração dos primeiros programas de grande escala, de urbanização de assentamentos precários, com apoio de agentes financiadores externos, mediante intervenções que visavam à recuperação e consolidação das ocupações existentes, enfrentando a dramática situação de precariedade habitacional e ambiental, existente nas metrópoles. Ao longo da década de 90,

contudo, devido à ausência da regulamentação dos instrumentos de regularização, pouco foi investido em ações de regularização fundiária.

3. A REGULARIZAÇÃO COMO INSTITUTO JURÍDICO A PARTIR DE 1988

As alterações, previstas na Constituição de 1988, só começaram a ser incorporadas na legislação urbanística ordinária onze anos depois, com a aprovação, no final da década de 90, da Lei Federal nº 9.875/99²¹. Essa lei flexibilizou os índices urbanísticos²² e as exigências na aprovação de projetos de parcelamento do solo para a baixa renda, aproximando a legislação

21 Lei Federal nº 9.875/99 fez alterações importantes na Lei Federal nº 6.766/79, no Decreto-Lei nº 3.365/41 e na lei nº 6.015/73 destacando-se: a autorização do registro dos instrumentos particulares de imissão provisória da posse, e respectiva cessão e promessa de cessão quando concedidos ao poder público; a desapropriação por utilidade pública para implantação de parcelamento popular e a aceitação obrigatória da cessão de posse como garantia dos contratos e financiamentos habitacionais.

22 Alterações da Lei Federal nº 6.766/79: porcentagem mínima de doação de áreas públicas, antes de 35%, passou a ser competência dos municípios; as exigências mínimas de infraestrutura urbana foram reduzidas para as zonas de interesse social e o lote mínimo de 125 m² foi mantido.

23 A Medida Provisória nº 459/09, depois convertida na Lei Federal nº 11.977/09 e alterada pela lei nº 12.424/11 foi editada com o objetivo principal de regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, um ambicioso programa de construção de habitações de interesse social com subsídios pelo orçamento da União.

24 A Medida Provisória nº 2.220/01 regulamentou artigo 183 do Capítulo Constitucional da Política Urbana, no que diz respeito ao reconhecimento do direito de posse em áreas públicas, reintroduzindo, com nova forma e condicionantes, um conteúdo vetado do Estatuto da Cidade.

25 A Medida também prevê a concessão aos usos mistos contemplando as atividades comerciais, a sede de associações de moradores e igrejas ou templos religiosos por meio da autorização de uso.

26 Lei Federal nº 4.771/65.

27 Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001 estabeleceu uma série de definições que passaram a integrar o Código Florestal, criou a figura das APP, estendendo para os terrenos nas margens dos córregos, o regime de proteção que antes incidia apenas sobre a vegetação existente.

à realidade fática das ocupações existentes, além de permitir o registro dos instrumentos particulares de imissão provisória da posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedidos à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Capítulo da Política Urbana foi regulamentado somente com a aprovação da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade que consagrou os direitos garantidos na Constituição. O Estatuto ampliou e inovou as possibilidades do poder público municipal interferir nos processos de urbanização e no mercado imobiliário através de instrumentos de uso e ocupação do solo, de regularização fundiária, e de gestão democrática da cidade. Entre os instrumentos aprovados, destacam-se os relativos à regularização fundiária: a usucapião coletiva e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No âmbito mais amplo da política urbana, foram aprovados: a regulamentação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, bem como do IPTU progressivo; o solo criado; as operações urbanas consorciadas; e a obrigatoriedade da participação popular na definição da política urbana.

Em torno de 2000 também teve início o processo de revisão geral da Lei Federal nº 6.766/79, com base no Projeto de Lei nº 3.057/00, na tentativa de preencher lacunas e aperfeiçoar a lei federal de parcelamento do solo. Essa proposta não prosperou, com exceção do capítulo de regularização fundiária que, em 2009,

foi incorporado na Medida Provisória nº 459/09²³, convertida na Lei Federal nº 11.977/09.

Em 2001, a regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda foi viabilizada com a aprovação da Medida Provisória nº 2220/01²⁴ que reconheceu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia às famílias que residem e comprovam a posse em áreas públicas, por cinco anos ininterruptos anteriores a 30 de junho de 2001²⁵. A “concessão de uso especial para fins de moradia” constituiu um avanço nas políticas de regularização de favelas que ocupam áreas públicas permitindo ao Poder Municipal o reconhecimento da posse comprovada e a outorga dos respectivos títulos, protegendo os moradores de despejos forçados e remoções.

Contudo, ao mesmo tempo em que se introduziam avanços de interesse social na legislação urbanística, as exigências da legislação ambiental foram ampliadas trazendo novas dificuldades ao processo de aprovação e regularização dos parcelamentos. Em especial, as faixas de vegetação protetora de áreas ambientalmente frágeis, estabelecidas pelo Código Florestal²⁶ foram sucessivamente ampliadas e, a partir de 2001, por força da Medida Provisória nº 2.166-67/01²⁷, foram transformadas em APP (área de preservação permanente), independentemente de apresentarem ou não qualquer tipo de vegetação. Considerando que porções significativas dos assentamentos irregulares e precários da população

de baixa renda encontram-se em APP, tal situação passou a exigir normas específicas de regularização e maior articulação com a legislação e órgãos responsáveis pela política ambiental.

Acompanhando os avanços constitucionais e legislativos (Estatuto da Cidade, Medida Provisória nº 2220/01), bem como o contínuo crescimento do grau de urbanização do país²⁸, o Governo Federal criou, em 2003, o Ministério das Cidades, que elaborou a Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004. A Política Nacional tem como principal objetivo a retomada do processo de planejamento do setor habitacional e a garantia de novas condições institucionais de forma a promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

Entre as ações dirigidas à regularização fundiária, destaca-se a formatação e implementação do Programa Papel Passado²⁹, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos. O Programa tem como objetivo o enfrentamento da situação de irregularidade de 12 milhões de domicílios, que representavam 25% das residências do país³⁰, mediante apoio a programas municipais e estaduais de regularização fundiária e ações desenvolvidas pelas próprias comunidades. Prevê três principais linhas de ação: apoio financeiro às iniciativas de regularização; remoção de obstáculos jurídicos e legais e apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais. Embora com orçamento reduzido

e ações concretas pouco expressivas, diante do universo da irregularidade brasileira, o Programa Papel Passado reflete o reconhecimento da necessidade de disseminar uma nova mentalidade e cultura sobre a regularização. Desde sua criação foram realizados diversos seminários setoriais, regionais e um seminário internacional, visando divulgar os novos instrumentos e ressaltar a regularização fundiária como ação capaz de promover a reforma urbana e a inclusão social.

Além da criação do Programa Papel Passado, em 2004, houve mudanças importantes para o processo de regularização com a aprovação da Lei Federal nº 10.931/04³¹. Esta lei alterou a Lei de Registros Públicos, permitindo que a retificação de títulos, com averbações ou registros omissos ou imprecisos, seja solicitada ao Cartório por ofício ou requerimento administrativo. Trata-se de simplificação importante de um procedimento que era exclusivamente judicial. A lei também autorizou a retificação via administrativa nos casos em que haja alteração de medida perimetral sem alteração da área³².

É inegável que a partir de 1999 houve avanços na produção de um novo arcabouço legal, voltado para a garantia a todos, dos direitos constitucionais à cidade e à moradia. Novos instrumentos e alterações em normas vigentes permitiram a criação de programas de regularização nacionais e municipais. Todavia, a necessidade de uma base legal específica para a implementação de uma política nacional de regularização

28 Em 2000, o grau de urbanização era de 81,2% da população e em 2010 esse índice cresceu para 84,4%. (IBGE, 2011, Sinopse do Censo Demográfico de 2010).

29 O Programa adota a premissa de que a Regularização Fundiária Sustentável é um processo que envolve ações integradas de regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial.

30 IBGE, Censo Demográfico de 2000.

31 A Lei Federal nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, dispôs sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.

32 Vale destacar que a alteração do artigo 213 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) autoriza que “O oficial retificará o registro ou a averbação quando a regularização fundiária for de interesse social realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, promovida por Município ou pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de vinte anos”.

fundiária foi resolvida somente com a edição da Medida Provisória nº 459/09, convertida na lei nº 11.977/09³³.

Em 2009 foi aprovada a Lei Federal nº 11.977, dispondo sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas³⁴. A nova lei conceituou a regularização fundiária como “o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e estabeleceu os procedimentos necessários à regularização, introduzindo e regulamentando vários mecanismos facilitadores do processo. Além de disciplinar a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária de interesse social³⁵, possibilitou, nesta última, a outorga de título de legitimação de posse (administrativa) pela Prefeitura Municipal aos ocupantes de áreas públicas ou privadas que atendam as exigências da Usucapião Urbano³⁶.

A concessão da legitimação de posse administrativa é possível a partir do instrumento denominado demarcação urbanística, pelo poder público, do imóvel público ou privado, a qual poderá ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis quando não houver oposição ou acordo com o proprietário e/ou confrontantes. Após a averbação do auto de

demarcação urbanística, o Poder Público deverá elaborar o projeto de regularização e submeter o parcelamento dele decorrente ao registro. Decorridos cinco anos do registro da legitimação de posse, seu titular poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista o atendimento aos critérios exigidos pela usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição.³⁷

No caso da regularização de interesse social, também é facultado ao Município, admitir a regularização em Áreas de Preservação Permanente, desde que estudo técnico comprove que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Para a regularização fundiária de interesse específico, a Lei prevê que sejam exigidas contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, de acordo com a legislação vigente.

A Lei Federal nº 11.977/09 conferiu ao processo de regularização de assentamentos urbanos avanços importantes aos promotores da regularização, com a sistematização das etapas do processo e simplificação de procedimentos. Em 2011, a aprovação da Lei nº 12.424³⁸ alterou algumas das suas disposições, introduzindo a dispensa da retificação da matrícula nos seguintes casos: (i) averbação do auto de demarcação urbanística; (ii) no registro do parcelamento decorrente de regularização fundiária de interesse social; (iii) na regularização fundiária de

33 A inclusão de um capítulo sobre regularização fundiária na Lei Federal de parcelamento urbano (Lei Federal nº 6.766/79) era uma demanda contemplada no Projeto de Lei nº 3.057/00, que tratava da sua revisão. As dificuldades para aprovação da nova lei de parcelamento do solo levaram os setores interessados a inserir o capítulo de regularização fundiária na MP nº 459/09, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida.

34 Lei nº 11.977/09, artigo 46.

35 Regularização fundiária de interesse social é a regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda nos casos: ocupação, mansa e pacífica, de, pelo menos, cinco anos; ou de imóveis situados em ZEIS; ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. (Lei nº 11.977/09, artigo 47:VII)

36 Moradores que comprovem posse de 5 anos, para fins de moradia, contínua e sem oposição, em imóveis de até duzentos e cinquenta metros quadrados situados em área urbana nos termos do art 183 da Constituição.

37 Cf. Lei nº 11.977/09, artigos 56 a 60-A.

38 A Medida Provisória nº 514/10 foi transformada na Lei nº 12.424/11.

interesse social em Zonas Especiais de Interesse Social; (iv) no registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independentemente do atendimento aos requisitos constantes da Lei Federal nº 6.766/79; e ainda, a

possibilidade de abertura de matrícula de imóveis públicos em projeto aprovado, independentemente da regularidade do parcelamento.

Apresenta-se a seguir a síntese da legislação federal e seus efeitos na regularização após 1988:

Quadro 1.3. Legislação Federal de Regularização Fundiária em áreas urbanas a partir de 1988

		DISPOSIÇÕES	EFEITOS
1999	Lei Federal nº 9.785/99	Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis Federais nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).	As alterações da Lei Federal nº 6.766/79 flexibilizaram os índices urbanísticos e as exigências na aprovação de projetos de parcelamento do solo para a baixa renda. A alteração do art. 5º do Decreto- lei nº 3.365/41 (Desapropriação por utilidade pública) determinou que o imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular não poderá outra utilização. A alteração da Lei nº 6.015/73 (Lei dos registros públicos) facilitou o processo de regularização, pois permite o registro dos instrumentos particulares de imissão provisória da posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedidos ao Poder Público, para execução de parcelamento popular. A cessão de posse será aceita obrigatoriamente como garantia dos contratos e financiamentos habitacionais.
2000	Emenda Constitucional nº 26/00	Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal de 88.	Incluiu o direito à moradia como um direito social no art.6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
2001	Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.	O Estatuto veio definir princípios e objetivos da política urbana, diretrizes gerais com novas estratégias de planejamento regulamentando instrumentos de gestão urbana que possibilitem aos municípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Ampliou as possibilidades do poder público municipal interferir nos processos de urbanização e no mercado imobiliário através de instrumentos de intervenção no uso e ocupação do solo, de regularização fundiária, e de gestão democrática da cidade. Entre os instrumentos aprovados, destacam-se no que se refere à regularização fundiária: a usucapião coletivo e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No âmbito mais amplo da política urbana, foram aprovados: a regulamentação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, bem como do IPTU progressivo; o solo criado; as operações urbanas consorciadas; e a obrigatoriedade da participação popular na definição da política urbana.
	Medida Provisória nº 2.220/01	Dispôs sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.	Reconheceu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia aos moradores que, até 30 de junho de 2001, comprovem a posse: por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; até 250m² de imóvel público situado em área urbana; para sua moradia ou de sua família, desde que não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
2003	Ministério das Cidades	Criação do Ministério das Cidades.	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana.

Figura 1.2. Vista da favela Paraisópolis em São Paulo.

Quadro 1.3. Legislação Federal de Regularização Fundiária em áreas urbanas a partir de 1988

continuação

		DISPOSIÇÕES	EFEITOS
2004	Lei Federal nº 10.931	Dispôs sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969, as Leis no 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no 4.728, de 14 de julho de 1965, e no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.	Introduziu na Lei Federal nº 6.015/1973, dos registros públicos, a gratuidade do primeiro registro de direito real decorrente da regularização fundiária de interesse social.
2009	Lei nº 11.977/09	Dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal (PMCMV) e disciplinou a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária de interesse social, possibilitando, nesta última, a outorga de título de legitimação de posse (administrativa) pela Prefeitura Municipal aos ocupantes de áreas particulares que comprovem posse de 5 anos, para fins de moradia, contínua e sem oposição, em imóveis de até duzentos e cinquenta metros quadrados situados em área urbana (favelas, loteamentos ou conjuntos habitacionais). No caso da regularização de interesse social, também é facultado ao Município, admitir a regularização em Áreas de Preservação Permanente, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Para a regularização fundiária de interesse específico, a Lei prevê que sejam exigidas contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente. Instituiu o instrumento denominado demarcação urbanística pelo qual o poder público no caso do imóvel de domínio privado que não abranja área pública, poderá averbar a área no Cartório de Registro de Imóveis quando não houver impugnação ou acordo com o proprietário e/ou confrontantes.
2011	Lei Federal nº 12.424/11	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Alterou disposições da Lei Federal nº. 11.977/09. Instituiu a dispensa da retificação nos casos de averbação do auto de demarcação urbanística, do registro do projeto de parcelamento do solo de interesse social e da regularização de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, e ainda, à possibilidade de abertura de matrícula de imóveis destinados como áreas públicas em projeto aprovado, independentemente da regularidade do parcelamento.

4. A PRÁTICA DA REGULARIZAÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO ATÉ 1979

Até a consolidação do Código de Obras Arthur Saboya em 1934, a atuação da Prefeitura do Município de São Paulo, no controle dos graves problemas gerados pela irregularidade e clandestinidade dos loteamentos implantados na cidade, foi marcada pela alternância entre a fiscalização e a permissividades frente a essas ocupações³⁹ GROSTEIN (1987, p.40).

Antes de 34, algumas leis foram elaboradas para adequar a legislação ao crescimento da mancha urbana, com objetivos tributários. Essas leis, desvinculadas da implantação de uma política urbana voltada a controlar os usos e a ocupação da cidade, visavam à oficialização de ruas existentes e autorizavam a abertura de novas, por particulares. A partir de 1923, e considerando preocupações relacionadas com a qualidade do espaço urbano, a legislação urbana introduziu a exigência de doação de áreas para praças, vinculadas ao parcelamento do solo⁴⁰.

No período compreendido entre 1934 e 1972, a aprovação dos parcelamentos do solo realizados em São Paulo obedecia às disposições federais do Decreto-Lei nº 58/37, do Código Sanitário Estadual (Lei nº 1.696/17) e, no âmbito municipal, do Ato nº 663/34 - Código de Obras Arthur Saboya⁴¹. Entre as principais exigências da legislação que, na maioria dos casos, não

eram atendidas pelo loteador, destacam-se: a inscrição do plano previamente aprovado no Cartório, a inscrição da planta do loteamento no título da área maior e a implantação do loteamento de acordo com o plano aprovado e inscrito no Cartório⁴².

A irregularidade e a clandestinidade vão se consolidando no espaço urbano de acordo com o processo acelerado de urbanização. A legislação permissiva e a atuação ambivalente do poder público não foram suficientemente coercitivas e eficazes para impedir a abertura de novos loteamentos ilegais nesse período, funcionando como indutoras e responsáveis pelas práticas irregulares e clandestinas no parcelamento do solo para fins urbanos e pela expansão periférica da cidade.

5. A REGULARIZAÇÃO ENTRA DEFINITIVAMENTE NA PAUTA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 1979 E 1988

Em 1972, na gestão do Prefeito Figueiredo Ferraz, foi aprovada a primeira Lei Geral de Zoneamento do Município de São Paulo (Lei nº 7.805/72), articulada com normas para os novos loteamentos e revogando as disposições de parcelamento do solo do Código de Obras Arthur Saboya. Embora tenha regulamentado a abertura de novos parcelamentos, essa legislação não dispôs sobre a regularização de loteamentos irregulares já implantados no município.

39 Até 1934 a Prefeitura recebia sob forma de doação as vias (que tinham que ser retas e ter 16 metros de largura) de acordo com as disposições do Código de Posturas (1871 - 1886), sem nenhuma avaliação ou controle das doações.

40 Em 1923, com a Lei nº 2.611, define-se a exigência de doação de 5% da gleba para áreas verdes, a largura do sistema viário, a não ocupação de faixas de cursos d' água e que o parcelador solicite diretrizes viárias à Prefeitura, que deveriam ser incorporadas no traçado dos parcelamentos.

41 O Código de Obras Arthur Saboya foi consolidado pelo Ato nº 663/34 que incorporou a legislação urbanística regulamentada em 1923 e estabeleceu as primeiras normas municipais para loteamentos e arruamentos, nos artigos 762 a 787.

42 Cf. SARTORETTO, Ana Lucia Callari. e outros. Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo In: *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

Nesse mesmo ano, contudo, a Prefeitura, de forma pioneira, tomou iniciativas para o enfrentamento do significativo número de loteamentos irregulares existente, mediante a constituição de um Grupo de Trabalho (GT 001/73) com a função de centralizar os processos administrativos e buscar soluções técnicas para a questão. Na gestão de Olavo Setúbal foi criada a Secretaria Municipal de Habitação⁴³ e a regularização dos parcelamentos irregulares foi transferida para a responsabilidade do Departamento de Aprovação do Parcelamento do Solo (PARSOLO). Ainda nessa gestão, foi publicado o Decreto Municipal nº 15.764/79 que tratou da regularização dos arruamentos e loteamentos implantados anteriormente à Lei de Zoneamento de 1972. Em setembro de 1979, já na gestão Reynaldo de Barros, a atuação na regularização passou a ser descentralizada por meio de colegiados⁴⁴ que dariam origem à Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos (SERLA)⁴⁵.

O Grupo de Trabalho criado pelo Prefeito Figueiredo Ferraz, em 1973, mostrou-se ineficiente, tendo conseguido a regularização de apenas 142 dos 6.000 loteamentos identificados na época, durante 16 meses de atuação⁴⁶. A falta de amparo legal para a solução da irregularidade dos loteamentos constituiu o principal motivo da ineficiência do GT, mas o Grupo conseguiu equacionar uma classificação do universo de loteamentos irregulares em dois grandes grupos: os clandestinos (abertos sem qualquer aprovação pela Prefeitura) e os irregulares (com

processos que apresentavam alguma pendência para finalizar a sua regularização).

Na prática, até 1979, o poder público municipal não contava com instrumentos que lhe permitisse impor a legislação de parcelamento e penalizar loteadores que transgrediam as suas exigências mínimas. Tampouco contava com base legal para a regularização.

A regularização em massa de loteamentos irregulares só começou a acontecer a partir da promulgação da Lei Federal nº 6.766/79 que, além de definir índices urbanísticos mínimos, trouxe o amparo legal necessário para que os municípios exigissem dos loteadores o cumprimento das disposições urbanísticas. Com o objetivo proteger os direitos dos adquirentes e de garantir os padrões de desenvolvimento urbano da cidade, a lei permitiu que a Prefeitura notificasse o loteador exigindo a elaboração do projeto e/ou a conclusão das obras de regularização. No caso do não atendimento da notificação, o Poder Público pode implementar as ações necessárias ao processo de regularização e, posteriormente, ser ressarcido de seus investimentos.

Os novos instrumentos trazidos pela Lei Federal nº 6.766/79 estabeleceram condições propícias para a substituição dos colegiados criados em 1979, por Reynaldo de Barros, pela Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos (SERLA)⁴⁷.

À SERLA foram transferidas as atribuições relacionadas a loteamentos e arruamentos irregulares

43 Decreto Municipal nº 14.451/77. Artigo 1º Fica criada a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), com a finalidade de executar a política municipal da habitação e do desenvolvimento urbano e de exercer o controle do uso do solo, no Município.

44 Conforme Portaria nº 76 de 17/09/79, os colegiados eram constituídos por técnicos municipais lotados nas Administrações Regionais.

45 SERLA foi criada pelo Decreto nº 17.163, de 30 de janeiro de 1981 e em seu art. 2º Foram transferidas para a Supervisão, ora criada, todas as atribuições relacionadas a loteamentos e arruamentos irregulares, atualmente da competência de unidades da Secretaria das Administrações Regionais, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e da Secretaria dos Negócios Jurídicos.

46 Cf. GROSTEIN, Marta Dora (1987) e BARRETO E SILVA, Helena Menna (1990) analisam a atuação da Prefeitura na regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman e a atuação e resultados da SERLA.

47 A SERLA foi criada pelo Decreto nº 17.163, de 30 de janeiro de 1981.

que anteriormente estavam distribuídas entre a Secretaria de Administrações Regionais, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria dos Negócios Jurídicos. Criada sob pressão política, a SERLA trazia a promessa de regularizar rapidamente todos os loteamentos irregulares existentes no Município, estando vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito até 1983, quando foi transferida para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

A atuação da SERLA contava com o amparo legal da Lei Federal nº 6.766/79 e do Decreto Municipal nº 15.764/79⁴⁸ editado pelo Prefeito Olavo Setúbal. Segundo GROSTEIN (1987), o Decreto Municipal, com redação ambígua, permitiu a regularização de loteamentos com precárias condições urbanísticas, favorecendo um processo geral de anistias. Os loteamentos eram regularizados mediante Ato Administrativo e averbados nos Cartórios de Registros de Imóveis. Os processos de regularização implicavam na aceitação do loteamento e a incorporação dos logradouros públicos no patrimônio da Prefeitura.

A política de regularização em massa de loteamentos praticada nos anos 80 reforça mais uma vez a posição do Estado em omitir-se diante do quadro de extrema precariedade do assentamento residencial da população de baixa renda (GROSTEIN, 1987, p.547).

De acordo com dados do Departamento de Parcelamento do Solo (PARSOLO) da SEHAB, entre 1979 e 1985, a Prefeitura concluiu a regularização jurídica de 2.431 loteamentos, compreendendo 286.426 lotes que ocupavam uma área total de 137,5 km².⁴⁹ Somente na gestão do Prefeito Reynaldo de Barros, no auge das atividades da SERLA, entre os anos de 1981 e 1982 foram regularizados 1.635 loteamentos correspondendo a 67% dos loteamentos aprovados em 6 anos.

O baixo grau de exigências do Poder Público frente ao loteador, visando com isso conseguir regularizar o maior número possível de loteamentos - principalmente nos anos de eleições - deixa um volume incalculável de obras a serem realizadas pelo poder público. Com a regularização dos loteamentos, toda a responsabilidade de execução de futuras obras é repassada do loteador para o Poder Público, que fica como único responsável financeiro para a adequação dessas áreas à estrutura urbana da cidade. Os contornos institucionais da cidade clandestina estão aqui assumidos (GROSTEIN, 1987, p. 494).

A SERLA continuou atuando na gestão Mário Covas (1983-1985), enquanto permaneceu em vigor o Provimento nº 03/1982 da Corregedoria Permanente dos Cartórios de Imóveis da Capital, que dispensava a comprovação da regularização técnica do loteamento

48 O Decreto Municipal nº 15.764/79 regulamentou o art.762 do Ato nº 663/34 prevendo a possibilidade de emissão de "Autos de Regularização" para os arruamentos e loteamentos executados antes da data da vigência da Lei nº 7.805 (Lei de Zoneamento), de 1º de novembro de 1.972".

49 Segundo dados de 1980 da Secretaria Municipal de Planejamento do Município (SEMPPLA), a área ocupada pelos 3.567 loteamentos irregulares era de 311 km², correspondendo a 1/3 da área urbana total da cidade de São Paulo (899 km²).

Figura 1.3. Vista aérea do Complexo São Francisco em São Paulo.

e permitia à SERLA registrar o loteamento diretamente no Cartório de Registro de Imóveis. Com a revogação desse Provimento, as possibilidades de atuação da SERLA foram esvaziadas e a regularização passou a ser solicitada ao Juiz da Vara dos Registros Públicos, por meio da Secretaria dos Negócios Jurídicos, que representa a prefeitura junto ao poder Judiciário.

Na gestão de Jânio Quadros (1986-1988) a SERLA foi extinta⁵⁰ e suas funções foram incorporadas ao Departamento do Parcelamento do Solo (PARSOLO) na própria SEHAB.

50 O Decreto nº 21.843 de 3/01/86 tratou da extinção da SERLA e da transferência das suas atribuições ao Departamento de Parcelamento do Solo que teve sua denominação alterada para Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas, PARSOLO-INTERURB.

6. A SUPERAÇÃO DOS ENTRAVES NA REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS EM SÃO PAULO APÓS 1988

A gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989 - 1992) foi a primeira posterior à Constituição Federal de 1988. Eleita pelas bases populares, essa administração foi marcada pela participação popular na política urbana, a partir da criação de fóruns regionais que definiam a demanda a ser assumida pelo Município e de assembleias realizadas com a comunidade beneficiária.

A ampliação dos espaços de discussão contribuiu para a construção de uma nova política social e urbana integradas e participativas para a cidade de São Paulo, dirigidas a efetivar os direitos à cidadania, a apropriação comunitária do espaço urbano e a universalização do direito à moradia e à cidade. No entanto, a ausência de legislação, durante o período, que regulamentasse o capítulo constitucional da política urbana e a falta de maioria na Câmara de Vereadores, impuseram severas restrições ao avanço da implementação dos instrumentos previstos na Constituição. Em 1990, a gestão Luiza Erundina retoma as atividades de regularização fundiária e institucionaliza o processo de regularização fundiária com a criação do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO)⁵¹. Com a criação de um Departamento voltado especificamente à regularização, a Prefeitura consolida a regularização de parcelamentos irregulares como política pública e dá um passo importante no enfrentamento de um estoque de 2.160 processos administrativos de loteamentos irregulares e clandestinos existentes na cidade⁵².

O RESOLO foi criado com o objetivo de promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos irregulares, além da criação, implantação de rotinas e ações repressivas envolvendo diversos órgãos municipais e estaduais no combate à clandestinidade. Ele foi estruturado inicialmente com parte das equipes da Coordenadoria de Regularização, Loteamentos e Passagens e a sua atuação foi amparada

pela Lei Federal nº 6.766/79 e pelo Decreto Municipal nº 15.764/79 com as seguintes atribuições:

1. Promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos irregulares;
2. Proferir despacho final nos processos relativos a loteamentos e parcelamentos irregulares;
3. Expedir Auto de Regularização de loteamentos e parcelamentos irregulares;
4. Encaminhar tratativas junto ao Ministério Público, visando a promoção da competente ação legal;
5. Encaminhar tratativas junto ao Departamento Judicial da Procuradoria Geral do Município - PGM visando a promoção de medidas cabíveis na esfera civil;
6. Encaminhar tratativas junto aos órgãos municipais ou estaduais, visando a fiscalização.

Durante os primeiros anos do RESOLO, as dotações orçamentárias significativas, o aumento do quadro de técnicos no departamento e a implantação de uma metodologia de abordagem integral (urbanística e jurídica) dos loteamentos irregulares, contribuíram para que o prestígio político da atuação da SEHAB no processo de regularização fundiária fosse retomado.

Paralelamente, no que diz respeito às favelas, na gestão de Luiza Erundina, a concepção da regularização fundiária como uma política pública que

51 O Decreto Municipal nº 28.607, de 21 de março de 1990 criou o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (RESOLO) junto à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano –SEHAB.

52 Dados de RESOLO, 1990.

integra a política habitacional e urbana foi associada às ações voltadas a urbanização, implementadas pelo Programa de Ação em Favelas, sob a responsabilidade da Superintendência de Habitação Popular (HABI) da SEHAB. Conjugado ao Programa foi criado um Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFABELAS) que atuava, de forma descentralizada, nas 14 Regionais da HABI. O Programa tinha como objetivo a melhoria das condições físicas dos assentamentos mediante obras de urbanização com a implantação de redes de água, esgoto, drenagem de água pluvial, eliminação das situações de risco geotécnico, abertura e revestimento do sistema viário, buscando integrar a favela ao bairro e assegurar a conservação das melhorias introduzidas.

A meta da Secretaria de Habitação era de concluir a urbanização de 8 favelas e iniciar a urbanização de outras 73. Além dessas intervenções, a Prefeitura disponibilizou um serviço de assistência jurídica gratuita para a população com problemas de moradia, através de um convênio com 22 entidades jurídicas, atendendo 277.065 famílias. Contudo, a urbanização das favelas não foi acompanhada da respectiva regularização registrária, devido à falta de base legal. Em 1990, a Prefeitura elaborou o projeto de Lei nº 51, que propunha a desafetação de 139 áreas públicas municipais (bens de uso comum), com a finalidade de regularizar a situação de cerca de 36.000 famílias, por meio da aplicação do instrumento de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), mas o projeto não

foi aprovado na Câmara dos Vereadores, composta majoritariamente por opositores da Prefeita.

Da mesma forma, a não aprovação pela Câmara dos Vereadores do projeto de lei do Plano Diretor que instituía as zonas especiais de interesse social (ZEIS) foi outra tentativa frustrada de avanços para a regularização fundiária das favelas.

Nas gestões de Paulo Maluf (1993 - 1996) e Celso Pita (1997-2000) o RESOLO permaneceu com as mesmas atribuições da época da sua criação e, em 1995, foi aprovada a Lei Municipal nº 11.775, elaborada na gestão anterior, regulamentando a aplicação municipal da Lei Federal nº 6.766/79 e ampliando, de 1972 para 31 de dezembro de 1994 a data limite de implantação dos loteamentos a serem regularizados⁵³.

Paralelamente, com o objetivo de criar uma marca que desse visibilidade à política habitacional do seu governo e, ao mesmo tempo, de se diferenciar dos programas de urbanização de favelas e apoio aos mutirões característicos da gestão Luiza Erundina, o prefeito Paulo Maluf criou um programa de verticalização de favelas inspirado em experiências habitacionais de Cingapura. O “Projeto Cingapura” contava inicialmente somente com recursos orçamentários da SEHAB, mas em 1996 a Prefeitura conseguiu um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que permitiu uma grande ampliação de suas metas. Por exigência do BID, o escopo do contrato financiado abrangia: diversificação das tipologias habitacionais;

53 O Decreto Municipal nº 15.764/79 utilizado pela SERLA tratava da regularização de arruamentos e parcelamentos do solo para fins urbanos implantados irregularmente no Município anteriores à aprovação da Lei de Zoneamento em 1972.

auto-focalização dos projetos urbanísticos às necessidades e capacidade de pagamento das famílias residentes nas favelas; e a obrigatoriedade de que um percentual das unidades chegasse à regularização fundiária. Frente à dificuldade de regularizar os empreendimentos do Projeto Cingapura, que ocupavam áreas de bem de uso comum que necessitavam ser desapropriadas ou áreas particulares dependentes de desapropriações, foi elaborado um Programa de Regularização de 73 loteamentos irregulares, vinculado ao RESOLO, denominado Programa Lote Legal. O Programa previa obrigatoriamente a regularização técnica e registrária de todas as áreas incluídas. Devido aos limites da aplicação da legislação municipal vigente, alguns desses loteamentos puderam ser regularizados a partir dos avanços legislativos da gestão Marta Suplicy (2001-2004), em especial pela criação das ZEIS no Plano Diretor.

Durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pita o Projeto Cingapura, de urbanização de favelas por meio da verticalização na própria área, não sofreu descontinuidade. Os títulos das áreas onde foram implantados os conjuntos não eram regulares e, portanto, o Projeto não aplicava instrumentos de regularização das unidades, tendo sido outorgados pela Prefeitura Termos de Permissão de Uso (TPU) onerosos aos beneficiários, revogáveis a qualquer tempo pelo Poder Público sem nenhuma garantia jurídica quanto à permanência dos moradores nos

Figura 1.4. Vista aérea da construção do Conjunto Heliópolis Gleba A (PROVER-SEHAB/PMSP).

conjuntos, mesmo que estes estivessem em dia com os seus pagamentos.

Depois da aprovação do Estatuto da Cidade, a aplicação dos grandes avanços legislativos na cidade de São Paulo se deram na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001 - 2004) com a aprovação do Plano Diretor Estratégico⁵⁴ que incorporou os princípios e instrumentos

54 O Plano Diretor Estratégico foi aprovado pela Lei Municipal nº 13.430/02. As Zonas Especiais de Interesse Social e seus respectivos Planos de Urbanização foram regulamentadas pelo Decreto Municipal nº 44.667/04 que também dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular.

55 Segundo o Decreto Municipal nº 44.667/04 as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, são porções do território do Município delimitadas por lei e destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP), incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local. ZEIS 1: área ocupada por população de baixa renda, abrangendo favelas, parcelamentos e loteamentos irregulares ou precários, e EHIS promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta; ZEIS 2: área com predominância de glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à produção de HIS; ZEIS 3: área com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas, situada em área dotada de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos; ZEIS 4: gleba ou terreno não edificado e adequado à urbanização, localizado em Área de Proteção aos Mananciais- APM ou de proteção ambiental.

56 Regulamentada pelo Decreto Municipal nº 44.667/04, a CAEHIS tem atribuições de órgão normativo, consultivo e decisório sobre a legislação de Zonas Especiais de Interesse Social e respectivos Planos de Urbanização.

Figura 1.5. Favela Relá Parque em São Paulo.

voltados para o justo ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano incluiu, pela primeira vez na lei de uso e ocupação do solo de São Paulo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificadas em 4 tipos⁵⁵, as quais facilitaram o processo de regularização em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais deteriorados mediante a elaboração de Plano de Urbanização e Regularização, que admite índices urbanísticos mais flexíveis, aprovado por um Conselho Gestor constituído por moradores na área de

abrangência do Plano. As diretrizes e o Plano devem ter a anuência do Conselho Gestor e da Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS)⁵⁶, vinculados à SEHAB.

Na gestão Marta Suplicy, o RESOLO continuou a executar o Programa Lote Legal como um dos componentes da política de regularização fundiária do município. Dos 73 loteamentos definidos em 1996 na criação do Programa, 67 permaneceram e 6 foram retirados pela existência de ação de reintegração de posse anteriormente desconhecida por RESOLO ou

por decisão do loteador de assumir a regularização. Em substituição, foram incluídos no Programa dois novos loteamentos (Jardim Maia e Jardim da Conquista), que estavam em fase conclusiva das obras e de aprovação dos projetos no Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB)⁵⁷. O RESOLO trabalhou no sentido de adequar a estrutura do departamento às demandas do processo de regularização, ampliando a sua equipe jurídica e envolvendo as associações de moradores como parceiros dos processos de regularização desenvolvidos pelo departamento.

Quanto à legislação para regularização dos loteamentos irregulares do RESOLO, a Lei n.º 11.775/95 foi parcialmente alterada, pela Lei n.º 13.428 de 2002, ampliando as possibilidades de regularização de parcelamentos implantados até 30 de abril de 2002. Além da Lei n.º 13.428/02, as ZEIS trouxeram a possibilidade da aprovação do projeto de regularização do loteamento ou do conjunto habitacional por decreto do executivo diminuindo os trâmites burocráticos anteriores e representando um avanço expressivo na prática da regularização em São Paulo.

No caso das favelas, os avanços foram maiores com a aprovação da Lei Municipal n.º 13.514/03 que desafetou 160 áreas municipais da categoria de bens de uso comum do povo, permitindo à Prefeitura a outorga da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) aos moradores que não atendessem às exigências da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

(CUEM) viabilizando o maior Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas Ocupadas do Brasil.

A 2ª Fase do Programa de Regularização Urbanística e Fundiária foi possível com a aprovação da Lei Municipal n.º 14.665/2008 na Gestão José Serra/ Gilberto Kassab (2005 - 2008). Essa segunda fase teve como finalidade garantir a permanência de aproximadamente 23.000 famílias residentes em 108 áreas municipais desafetadas. No artigo 5º da lei, foi introduzida a possibilidade de desafetação de áreas de uso comum do povo por decreto do Prefeito.

No início da Gestão José Serra / Gilberto Kassab os dados do RESOLO apontavam para a existência de cerca de 2.500 loteamentos irregulares, correspondendo a uma área total de 202,3 km² ou 13,5% da área total do Município. Para a otimização dos esforços e investimentos, o RESOLO elaborou um Plano de Ação para o período de 2006 a 2009. Dentre as rotinas permanentes do Departamento de acompanhamento dos processos administrativos, o Plano ressaltou ações dirigidas à Regularização Registrária⁵⁸, Registro de Loteamentos⁵⁹ e Suporte Técnico aos moradores de loteamentos regularizados urbanisticamente que necessitavam de ações de usucapião para o registro dos lotes. O Plano priorizou obras de infraestrutura, gerenciamento técnico e apoio social em 54 loteamentos com projetos urbanísticos concluídos.

O Plano de Ação do RESOLO compreendeu também a avaliação e apresentação dos resultados do

57 O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB) tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo.

58 É o registro da regularização do loteamento no Serviço de Registro de Imóveis, à margem do título da gleba, permitindo aos adquirentes o registro de seus respectivos contratos ou escrituras com a obtenção dos títulos de propriedade.

59 O registro de loteamentos no Serviço de Registro de Imóveis depende de um requerimento a ser ajuizado perante a 1ª Vara de Registros Públicos da Capital. Para tanto, o RESOLO encaminha os autos para PATR, que ingressa em Juízo, culminando na sentença autorizando o registro da planta AU (Área Urbanizada) à margem do título.

Programa Lote Legal, com as últimas obras finalizadas em 2005. Do total de 69 loteamentos inseridos no Programa foram regularizados tecnicamente 68 loteamentos, totalizando 30.172 lotes, beneficiando mais de 120.000 pessoas. Diante da impossibilidade de viabilizar a regularização registrária, alguns dos loteamentos foram regularizados por Decreto específico com base no Decreto nº 44.667/04. O universo de loteamentos averbados por meio de sentença da 1ª Vara de Registros Públicos abrangeu 24 loteamentos. Para tanto, foram depositadas plantas de regularização no Serviço de Registro de Imóveis para viabilizar ações de usucapião em 18 loteamentos, envolvendo cerca de 4.500 lotes, decorrentes de ações de suporte técnico.

Apesar dos significativos investimentos públicos e avanços legislativos municipais, após o Estatuto da Cidade, os resultados da aplicação dos instrumentos em São Paulo apresentaram ainda sérios limites na efetivação da regularização fundiária. As exigências registrárias⁶⁰ para a averbação e registro da planta do parcelamento permaneceram como gargalos, que somente começaram a ser solucionados com a Lei Federal nº 11.977/09.

A Lei 11.997/09 instituiu a demarcação urbanística e a legitimação de posse, conforme já mencionado no item 3., as quais viabilizaram a averbação da planta de regularização do parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis em situações fundiárias insolúveis antes de 2009.

De acordo com SARTORETTO⁶¹, o RESOLO adotou o Conjunto Residencial Novo Horizonte, como um projeto piloto para a aplicação das novas regras e, a partir dele, modificou o encaminhamento da regularização de alguns loteamentos integrantes do Programa Lote Legal, dispensando o ajuizamento de ações de usucapião em casos nos quais, anteriormente à nova lei, esse procedimento era indicado para equacionar os problemas da base fundiária decorrentes de proprietários falecidos, desconhecidos ou associações de moradores extintas. Para tanto, foi necessário o estabelecimento de parcerias para definição de procedimentos necessários à aplicação dos novos instrumentos junto aos Serviços de Registro de Imóveis, bem como o apoio de juízes e desembargadores do Tribunal de Justiça de São Paulo ligados ao Registro de Imóveis da Capital.

O sucesso na aplicação desses instrumentos resultou na consolidação dos novos procedimentos pelo Decreto Municipal nº 51.876/10 que instituiu o Programa de “Demarcação Urbanística” no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação em São Paulo. O Decreto definiu a competência do RESOLO na análise e decisão de processos de demarcação urbanística, bem como na adoção de procedimentos previstos no capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09. Em 2012, Decreto Municipal nº 52.896/12 estabeleceu o procedimento para outorga de Título de Legitimação de Posse aos moradores residentes nas áreas objeto

60 Regularização jurídica ou registrária corresponde ao registro do parcelamento à margem do título de domínio do qual foi originado o loteamento e à posterior titulação dos moradores, por meio da abertura de matrículas individualizadas dos lotes.

61 SARTORETTO, Ana Lucia Callari. e outros. Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo In: *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

de demarcação urbanística cabendo ao RESOLO autuar, instruir, examinar os processos de outorga do Título de Legitimação de Posse, manifestar-se sobre o atendimento dos requisitos legais e submetê-los à deliberação da Secretaria Municipal de Habitação. E, finalmente, a Portaria nº 172/12 aprovou o modelo do título de Legitimação de Posse a ser outorgado aos moradores.

Em 2013, a Lei nº 15.764 reestruturou a Secretaria Municipal de Habitação transformando o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo em Coordenaria de Regularização Fundiária, que passou a concentrar todas as atribuições de regularização, inclusive em áreas públicas ocupadas por favelas, que anteriormente eram da competência da Superintendência de Habitação (HABI), também vinculada à Secretaria de Habitação.

CAPÍTULO 2

O Programa de Regularização Fundiária
em áreas públicas ocupadas por favelas:
avanços e limites

Este capítulo versa sobre o Programa de Regularização Fundiária em Favelas, que constituiu a primeira experiência de aplicação, no Município de São Paulo, dos avanços legislativos federais instituídos pela Medida Provisória nº 2220/01 e dirigidos ao reconhecimento da posse em áreas públicas ocupadas por assentamentos precários de moradores de baixa renda.

O objetivo do Capítulo é de aferir os impactos do Programa de Regularização nas condições de vida das famílias beneficiárias e de comprovar a hipótese desta tese. Para tanto, foram realizadas entrevistas com técnicos e pesquisa documental com base em relatórios, pareceres, tabulações e cadastros relativos à implementação do Programa, bem como foi desenvolvida pesquisa secundária comparando resultados dos CENSOS Demográficos do IBGE 2000 e 2010 a partir de variáveis selecionadas.

O capítulo está organizado em 3 partes: a primeira apresenta os instrumentos federais (Concessão de Direito Real de Uso e Concessão Especial para fins de Moradia) que amparam a criação do Programa de Regularização de Favelas em São Paulo, bem como as exigências para sua aplicação. A segunda parte aborda a inclusão da regularização fundiária pela Prefeitura na pauta da política habitacional e urbana, e descreve o programa, suas diretrizes e as etapas realizadas para sua implantação. A terceira parte apresenta os impactos da aplicação dos instrumentos de reconhecimento da posse nas favelas analisadas, com base na análise comparativa dos dados dos CENSOS 2000 e 2010.

1. O RECONHECIMENTO DA POSSE EM ÁREAS PÚBLICAS

Até a promulgação da Constituição de 1988, a regularização fundiária de favelas em áreas públicas, em condições precárias de infraestrutura e de acesso aos equipamentos sociais, não constava da pauta das políticas de habitação, apesar do alto percentual desses assentamentos nas regiões metropolitanas brasileiras. Com o reconhecimento do direito à moradia e à cidade a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, as Prefeituras passaram a elaborar políticas habitacionais que envolvem ações integradas, de urbanização e regularização fundiária, dirigidas à reversão das condições de exclusão territorial e elevação da qualidade de vida dos moradores de favelas, abrangendo a implantação de equipamentos, serviços públicos e infraestrutura urbana, bem como a remoção de moradias em áreas de risco, entre outros.

Para a regularização fundiária em favelas, os Programas municipais estão amparados, desde 2002, por duas legislações federais, que permitem a outorga de títulos de reconhecimento de posse aos moradores em assentamentos precários em áreas públicas: a Concessão de Direito Real de Uso¹ (CDRU), e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia² (CUEM), além de Planos Diretores que prevêm a aplicação desses instrumentos e de legislações municipais regulamentadoras.

Figura 2.1. Vista do Complexo São Francisco.

1.1 A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento criado pelo Decreto-Lei nº 271/67 com a finalidade de transferir a posse de um imóvel, sem, contudo transferir a propriedade. O Decreto estabeleceu que a concessão constitui um direito regido por regras contratuais (direito real resolúvel)³ para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. A CDRU pode ser aplicada em terrenos públicos ou particulares, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado. Este direito pode ser concedido por instrumento público ou particular, celebrado entre

1 Decreto-Lei nº 271/1967.

2 Medida Provisória nº 2.220/2001, que regulamentou o artigo 183 da Constituição Federal, disciplinando a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, em consonância com os princípios e as diretrizes da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

3 “A propriedade resolúvel, ou ad tempus, pode advir de negócio jurídico gratuito ou oneroso, inter vivos ou causa mortis que está subordinada a uma condição ou termo convencionado pelas partes ou previsto em lei, ou ainda de um fato jurídico superveniente.” (DINIZ, Maria Helena, 2008, p. 23).

Figura 2.2. Vista aérea de Heliópolis Gleba N.

concedente (proprietário) e concessionário (posseiro). Quando concedido pelo Poder Público poderá ser através de escritura pública ou termo administrativo, devendo ser inscrito e cancelado em livro especial⁴ no Registro Imobiliário competente.

A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, é transferida por ato *inter-vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, mediante o registro da transferência. Ela permite ao concessionário usar plenamente o terreno para as finalidades estabelecidas no contrato, bem como atribui a responsabilidade por todos os encargos civis, administrativos e tributários que incidam sobre o imóvel e suas rendas. A CDRU

4 Decreto-Lei nº 271/67 art. 7º, §1º.

5 De acordo com o art. 17º da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de licitações).

6 De acordo com o § 2º do art. 4º da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

7 De acordo com o art. 167 da Lei nº 6.015/93 (Lei dos Registros Públicos).

8 De acordo com o art. 48 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

é extinta com o término do prazo contratual, pela destinação do imóvel diversa da pactuada ou pela morte do concessionário sem herdeiros.

Na outorga de Termos da CDRU em Programas de Regularização em assentamentos precários, aplicam-se as seguintes condições:

1. As áreas públicas dependem de autorização legislativa e também de desafetação (por lei) quando forem bens do uso comum, com dispensa de avaliação prévia e de licitação⁵;
2. A concessão pode ser concedida em áreas públicas e particulares de forma individual ou coletiva⁶, gratuita ou onerosa e nunca a título precário;
3. O título de concessão pode ser transferido por ato *inter-vivos* ou sucessão;
4. A outorga do título dispensa a comprovação de posse e independe da dimensão do terreno ocupado;
5. O título pode ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis⁷, sendo aceito como garantia em contratos de financiamentos habitacionais⁸.

1.2 A Concessão de Direito Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A Concessão de Direito Especial para fins de Moradia (CUEM) foi introduzida pela primeira vez na legislação federal nos artigos de 15 a 20 do Estatuto da Cidade, (Lei nº 10.257 de 10/07/01), vetados pela presidência da República. Ela ressurgiu como um direito

constitucional com a aprovação da Medida Provisória nº 2.220 de 4/09/01⁹ que reconheceu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia aos moradores que, até 30 de junho de 2001, comprovem a posse, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, de até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-os para sua moradia ou de sua família, desde que não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

A concessão especial para fins de moradia consagrou a função social da propriedade pública tornando ilegal a reintegração de posse de áreas públicas de assentamentos urbanos, sem que seja dada opção de outra moradia digna a seus ocupantes, em consonância com a inclusão do direito à moradia como um direito social, pela Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000.

O título de concessão de direito especial de uso é obtido por via administrativa ou por via judicial, quando há recusa ou omissão do Executivo. A outorga da Concessão Especial para Fins de Moradia é regida pelas seguintes condições:

1. A CUEM não depende de autorização legislativa, independente da natureza do bem e aplica-se somente às áreas públicas;
2. Adquire o direito quem comprovar a posse de 5 anos anteriores a 30 de junho de 2001, ininterruptos e sem oposição, de até 250 m² de imóvel público situado em área urbana;

3. Ela é concedida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil de forma individual ou coletiva;
4. O possuidor pode acrescentar sua posse ao tempo de posse do seu antecessor, contanto que ambas as posses sejam contínuas, para comprovação do tempo exigido;
5. Não será concedida ao mesmo concessionário mais de uma vez;
6. O herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão;
7. Quando o terreno tiver mais que 250m² e não for possível individualizar os lotes, a concessão poderá ser outorgada coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural. Nestes casos será atribuída igual fração ideal de terreno, inferior a 250m², a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas;
8. Se a ocupação acarretar em risco de vida ou à saúde dos possuidores, o Poder Público garantirá o exercício do direito à concessão de uso especial em outro local;

9 A Medida Provisória nº2.220/01 regulamentou o art.183 da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito ao reconhecimento do direito de posse em imóveis públicos.

Figura 2.3. Vista do Jardim Copacabana.

10 SÃO PAULO (Município).
Secretaria da Habitação e
Desenvolvimento Urbano. Parecer
Jurídico: Regularização Fundiária
em áreas públicas municipais
ocupadas por população de baixa
renda. São Paulo: Instituto Pólis,
maio de 2003.

9. Nas ocupações em áreas destinadas ao uso comum do povo, a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, de preservação ecológica, ou reservadas à construção de represas ou obras congêneres ou em vias de comunicação é facultado ao Poder Público oferecer ao morador o exercício do direito à concessão de uso especial em outro local;
10. Pode ser transferido por ato *inter-vivos* ou *causa-mortis*;
11. O título é extinto quando o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si

ou para sua família ou quando o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural;

12. É facultado ao Poder Público conceder autorização de uso, gratuito, em área pública de até 250m² situada em zona urbana, utilizada para fins comerciais, desde que comprovada a posse por cinco anos anteriores a 30 de junho de 2001;
13. O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis.

A diferença básica entre esses 2 instrumentos (CDRU e CUEM) é de que a CDRU é um instituto previsto na legislação para ser utilizado em diversas finalidades urbanísticas, ao passo que a concessão de uso especial é instituto originário do reconhecimento constitucional do direito à moradia e somente poderá ser utilizado nas condições definidas pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

A CDRU deve atender ao regime jurídico dos bens públicos, sua emissão exige sempre autorização legislativa e, no caso de bem de bens de uso comum do povo, exige a desafetação da área mediante lei. No caso da CUEM, por se tratar de um regime especial constitucional para o uso dos bens públicos, as regras do Código Civil e da Lei de Licitações sobre o regime dos bens públicos não são aplicáveis¹⁰.

Figura 2.4. Vista de Heliópolis Gleba A.

Para a implementação de Programas de Regularização, as Prefeituras, na elaboração da Lei que regulamenta a aplicação desses instrumentos, optam por desafetar as áreas públicas¹¹ e definir as regras para a aplicação dos dois instrumentos para que, quando o morador não comprovar o tempo de posse exigido pela CUEM ele tenha direito à CDRU, viabilizando a titulação de todos os moradores na área.

A legislação deverá conter também as obrigações e direitos dos concedentes e concessionários segundo determinações da Medida Provisória nº 2.220/01.

No cumprimento da função social da propriedade, tanto a CDRU como a CUEM garantem a segurança jurídica aos possuidores, tendo em vista que seus títulos, amparados por instrumento contratual, são registrados em Cartório Imobiliário e asseguram também a fiscalização por parte do Poder Público que está autorizado a extinguir o contrato caso o concessionário altere a destinação de moradia ou adquira outro imóvel urbano ou rural, prestigiando-se o interesse coletivo no cumprimento da função social da propriedade.

Para esclarecer os procedimentos necessários à concessão de posse aos moradores residentes em áreas públicas, no âmbito de Programa de Regularização Fundiária, com utilização da CDRU ou CUEM, apresenta-se o Fluxograma 2.1.

2. A REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS COMO POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA

A prática da regularização fundiária das favelas desenvolveu-se nas lutas pela reforma urbana e direito à cidade que marcaram o processo de redemocratização, culminando com a aprovação, em 1988, do instituto da usucapião especial urbano e do instrumental dirigido à exigência da função social da propriedade na Constituição Federal.

A demora na aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os instrumentos da política urbana introduzidos pela Constituição de 1988, levou a inúmeras iniciativas de leis municipais que buscavam adiantar a aplicação dos avanços constitucionais, visando à regularização das favelas e defesa dos

11 Cf. Capítulo 1 desta tese.

Fluxograma 2.1. Etapas do Processo de Regularização Fundiária em áreas públicas ocupadas por moradores de baixa renda de acordo com a Medida Provisória nº 2.220/01, Decreto Lei nº 271/67 e Legislação Municipal aplicável

Fonte: Autora.

direitos de posse dos moradores. Entre tais iniciativas destaca-se a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas pioneiramente em Recife e Belo Horizonte, a partir de 1983¹². De um modo geral, as ZEIS estabelecem que os padrões de parcelamento do solo, nos assentamentos informais, podem ser definidos caso a caso, mediante o projeto de urbanização específico de cada ZEIS, desde que garantidos o funcionamento da infraestrutura básica, a habitabilidade das moradias e a eliminação das situações de risco.

Até 2001, contudo, as tentativas de regularização de favelas tiveram poucos resultados. As primeiras ZEIS foram importantes meios para a organização dos moradores e participação nas intervenções de urbanização das favelas, mas contribuíram pouco para reverter a constante insegurança dos moradores gerada pela falta do título, os temores das remoções e despejos forçados, o receio de realizar investimentos na moradia, a impossibilidade de contrair um financiamento ou hipoteca e o estigma de marginalidade que acompanha os favelados.

Destacou-se, no período, a experiência da criação e implementação de ZEIS no município de Diadema, que foi premiada internacionalmente. A Prefeitura concedeu títulos de CDRU em 78 assentamentos dos 200 existentes na época¹³, mas somente em dois núcleos as concessões foram registradas em cartório. Em nenhum caso o parcelamento foi regularizado.

Frente aos altos índices de urbanização e processo de favelização crescente, presentes na

década de 80, os movimentos de moradia organizados se aglutinaram em torno de reivindicações comuns, em especial a implantação de políticas que garantissem a permanência dos moradores nas favelas em substituição às medidas de desfavelamento e de assistência social às famílias, praticadas pelo poder público sob a égide do BNH¹⁴.

No município de São Paulo, as primeiras iniciativas de urbanização de favelas e regularização da posse da terra aconteceram durante o governo de Mario Covas (1983-1985) quando, pela primeira vez, a questão foi incluída no Plano Habitacional do Município, elaborado para o período 1983/87¹⁵. Ainda que o Plano contivesse um programa dedicado à urbanização de favelas e que a abordagem como parte integrante da questão habitacional representasse abandono do seu enfoque como desajuste social, a coordenação das políticas para favelas foi mantida junto ao órgão de assistência social da Prefeitura.

A criação de um órgão especialmente dedicado à questão das favelas, no âmbito da política habitacional, aconteceu no governo subsequente (Jânio Quadros), quando foi criada a Superintendência de Habitação Popular (HABI) junto à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), por meio do Decreto Municipal nº 22.284 de 1986.

Conforme já mencionado no Capítulo 1, a gestão seguinte, de Luiza Erundina, consolidou a abordagem do problema das favelas como parte integrante da

12 Cf. BRASIL. Ministério da Cidades. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de Vazios Urbanos*. Brasília, DF, 2009.

13 Cf. DENALDI, Rosana e SPERTINI, Solange S. *As possibilidades efetivas de regularização fundiária em favelas*. Mimeo. Prefeitura Municipal de Santo André, dezembro de 2000.

14 Cf. ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. Instituto Polis e IEE/PUC-SP, 2003.

15 SÃO PAULO (Município). SEMPLA, SEHAB e FABES. *Plano Habitacional do Município de São Paulo: 1983-1987*. São Paulo, 1983.

política habitacional e urbana e a concepção de que a regularização fundiária deveria estar associada às ações de urbanização dos assentamentos, as quais foram implementadas por meio do Programa de Ação em Favelas, sob a responsabilidade de HABI e do Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFABELAS) que atuava, de forma descentralizada, em quatorze escritórios regionais de HABI.

Contudo, no que diz respeito à implementação da regularização dos assentamentos, houve poucos avanços concretos durante essa gestão, pois o projeto de lei de desafetação de 139 áreas municipais, envolvendo aproximadamente 36 mil famílias, não foi aprovado pela Câmara Municipal, inviabilizando a proposta de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) gratuito para as famílias. Tampouco foi aprovado o projeto de lei das ZEIS, incluído na proposta de Plano Diretor enviado à Câmara pela Prefeita, que permitiria a regularização urbanística das favelas urbanizadas.

O início da gestão de Marta Suplicy (2001-2004) coincidiu com avanços legislativos importantes na área da habitação: o direito à moradia digna se tornou um direito constitucional em 2000, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 e, com a edição da Medida Provisória nº 2220/01, foi regulamentada a concessão de uso especial para fins de moradia, estabelecendo as condições para a regularização da posse da terra em áreas públicas. Vale lembrar que tais conquistas aconteceram a partir da organização e luta, ao nível nacional, dos movimentos de

Figura 2.5. Vista da Rua na Favela Dois de Maio.

moradia que passaram em seguida a defender a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que foi aprovado em 2005¹⁶.

Em 2002, com base no Estatuto da Cidade, foi aprovado o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei nº 13.430/2002), que: instituiu, delimitou e regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, abrangendo a quase totalidade das favelas do município, além de regulamentar, ao nível municipal, a aplicação da Medida Provisória nº 2.220/01. A aprovação do PDE foi seguida pela aprovação da Lei

16 Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005.

Municipal nº 13.885 de 2004 que instituiu os Planos Regionais Estratégicos e reviu toda a legislação de uso e ocupação do solo do Município de São Paulo, introduzindo alguns ajustes na regulamentação e perímetros das ZEIS que já tinham sido aprovadas.

As necessidades habitacionais relativas aos assentamentos precários do Município foram levantadas e consolidadas no Plano Municipal de Habitação, publicado em 2004. Esses resultados são apresentados de forma sintética na Tabela 2.1, abaixo:

abrangendo: regularização fundiária; desadensamento; remoção de famílias em situação de risco; instalação de infraestrutura e equipamentos sociais; valorização dos espaços públicos; implantação de áreas verdes e de lazer; articulação institucional com as Subprefeituras¹⁸ e outras Secretarias, vinculadas à implementação de políticas urbanas e sociais, inclusive de geração de emprego e renda; parcerias com entidades da sociedade civil; e participação dos moradores em todas as etapas do Programa.

Tabela 2.1. Inadequação do domicílio, por tipo de assentamento, Município de São Paulo, 2000 ¹⁷

INDICADORES	FAVELA	LOTEAMENTOS IRREG. DE BAIXA RENDA	CONJUNTOS HABITACIONAIS	CORTIÇO	MORADOR DE RUA (3)
População	1.160.597	1.062.158	89.760	38.512 (2)	8.706
Domicílios	291.983 (1)	283.476 (1)	24.000	14.617 (2)	3212
Habitante/domicílio	3,97	3,74	3,74	2,63	2,71
Renda média (SM)	1,8	3,48	nd	nd	nd
Densidade média	380 hab/ha	132 hab/ha	nd	-	-

(1) Inclui domicílios em áreas de risco, bem como em áreas de mananciais.
(2) Valores referentes apenas aos nove setores básicos da área central, pesquisados pelo SEADE/CDHU para o PAC/BID.
(3) Dados do Censo de Moradores de Rua elaborado pela FIPE (2000).

17 SÃO PAULO (Município). Plano de Habitação do Município de São Paulo, SEHAB, 2004. In: Diário Oficial do Município, de 13/05/2004.

18 Na gestão Marta Suplicy foram criadas as Subprefeituras, que substituíram as Administrações Regionais, em atendimento a um projeto de descentralização do poder em São Paulo.

Em resposta ao conjunto de situações de precariedade habitacional existentes no Município, foi equacionado o Programa Bairro Legal, que contava com diversos subprogramas dirigidos à melhoria da qualidade de vida em favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, através de ações integradas de qualificação habitacional e urbana,

No bojo do Programa Bairro Legal e especificamente dirigido às favelas, foram implementados: o Programa de Urbanização de Favelas; o Programa de Canalização de Córregos (PROCAV) e o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas, objeto de análise deste capítulo e descrito a seguir.

FIGURA 2.6. Reunião com moradores para apresentação do Programa.

2.1 O Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas no Município de São Paulo

O Programa de Regularização Fundiária de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda representou o primeiro avanço expressivo da regularização fundiária de favelas no Município de São Paulo. O Programa foi implementado em 2002 -2003 e coordenado pela Superintendência de Habitação Popular (HABI), com amparo legal do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002) e de legislação municipal que regulamentou a aplicação dos instrumentos federais de Concessão de Direito Relativo de Uso e Concessão Especial para fins de moradia. A Tabela 2.2, abaixo, evidencia a importância da população moradora de favelas, beneficiária do Programa a qual, em 2000, representava 11,12% do total do Município.

Tabela 2.2. Relação entre a população favelada e a população do Município¹⁹

ANO	1973 (1)	1980 (2)	1987 (3)	1991 (4)	2000 (4)
População favelada	71.840	594.527	815.450	891.673	1.160.597
População do MSP	6.590.826	8.493.226	9.108.854	9.646.185	10.434.252
Relação entre população favelada e total do MSP (%)	1,1%	5,2%	8,9%	9,24%	11,12%

(1) Cadastro de Favelas do Município, apud Taschner (1999)
(2) Estimativa de Taschner (1999) a partir de cadastro da Eletropaulo e pesquisa de campo.
(3) Censo de favelas do Município de São Paulo, SEHAB, 1987
(4) Estimativas elaboradas pelo CEM (2002), a partir da cartografia oficial de favelas e dados do censo IBGE.

19 Plano de Habitação do Município de São Paulo. SEHAB, 2004 In: Diário Oficial do Município, de 13/05/2004.

O Programa abrangeu 164 favelas e tinha como objetivos garantir a melhoria da qualidade de vida e a permanência dos moradores em áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, por meio do reconhecimento do direito de posse, respectiva titulação e integração dessas comunidades ao contexto urbano. Para o desenvolvimento do Programa foi constituído um Grupo de Regularização, interdisciplinar, formado por representantes da Secretaria de Negócios Jurídicos, através de PATRI (Departamento Patrimonial do Município), Procuradoria Geral do Município, e diversos membros da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, incluindo ATAJ (Assessoria Técnica Jurídica), COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), RESOLO (Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo), APROV (Departamento de Aprovação de Edificações) e PARSOLO (Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas).

Em 2002, por iniciativa do Poder Executivo, foi encaminhado à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 385/2002 que deu origem a Lei nº 13.514/2003. O projeto envolveu várias discussões nas diferentes Comissões e a realização de audiências públicas, com participação dos moradores e dos movimentos de moradia que propuseram alterações as quais foram incorporadas ao texto da lei e contribuíram para sua aprovação final.

Entre os conteúdos da Lei nº 13.514/2003²⁰, destacam-se:

1. a desafetação das áreas ocupadas da categoria de bens de uso comum e sua reclassificação como bens dominiais;
2. a autorização, ao Poder Executivo, para outorgar a Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUEM) ou, alternativamente, a Concessão de Direito real de Uso (CDRU), para os moradores que não preenchessem os requisitos da Medida Provisória 2.220/2001;
3. a autorização, ao Poder Executivo, para conceder Autorização de Uso para fins comerciais ou institucionais, dependendo da análise caso a caso, com base na MP 2.220/2001.

Além do Grupo de Regularização, constituído por membros do Poder Executivo, a implementação do Programa também exigiu articulações com o Legislativo Municipal, com os Movimentos de Moradia e, no âmbito do Judiciário, com as Varas de Registros Públicos da Capital e Cartórios de Registro de Imóveis do Município de São Paulo. Estas ações foram muito importantes para viabilizar a abertura das matrículas das áreas públicas (matrícula mãe), necessárias ao registro dos títulos outorgados.

Para a seleção das áreas²¹ a serem beneficiadas pelo Programa, HABI adquiriu aerofotos de 2000, que foram analisadas por meio de estereoscópio para obtenção de medidas confiáveis e restituição

20 A Lei nº 13.514/03 foi regulamentada pelo Decreto nº 43.474 de 2003.

21 Devido à falta de dados atualizados, para delimitação das áreas que acompanharam o projeto de lei, HABI elaborou uma listagem contendo os nomes das favelas e anexou os croquis das áreas, existentes em Patri – Departamento de Patrimônio da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.

cartográfica, realizando ainda pesquisa sobre a titularidade e vistorias em cada área, com o objetivo de atualização dos dados cadastrais e verificação das situações de risco existentes. Por exigência dos peritos judiciais, além das restituições cartográficas baseadas em aerofotos, foi também necessária a contratação de levantamentos topográficos cadastrais para obtenção de coordenadas mais exatas para a abertura das matrículas das áreas públicas.

Os levantamentos topográficos com a definição dos perímetros das áreas serviram de base para a identificação dos lotes em campo e também permitiram a elaboração das plantas de parcelamento a serem averbadas nas matrículas das áreas (matrícula mãe), para o registro dos títulos individuais de posse.

De posse da planta cadastral de cada favela, equipes de arquitetos e pesquisadores foram a campo para identificação dos lotes efetivamente ocupados, vistoria no imóvel e análise da situação de acesso (individual ou coletivo) às moradias e aplicação de pesquisa socioeconômica censitária, com coleta de documentação e obtenção das assinaturas dos titulares, no requerimento e nas declarações.

A aplicação da pesquisa socioeconômica censitária foi precedida de diversas reuniões de apresentação, aos moradores das favelas beneficiárias, das etapas do Programa bem como das exigências para obtenção da concessão e da documentação comprobatória da posse.

Figura 2.7 e 2.8. Croqui de campo com a definição dos lotes no Jardim Taipas e planta de parcelamento, respectivamente.

Figuras 2.9 e 2.10. Reunião com moradores e aplicação da pesquisa e coleta de documentos.

Para sistematização de todas as informações obtidas, HABI criou um banco de dados georeferenciados, que permitiu o cruzamento de informações, elaboração da planta de regularização com a indicação do título a ser outorgado para cada lote e expedição dos respectivos memoriais descritivos.

2.2 Os beneficiários do Programa

O Programa de Regularização Fundiária de Favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo beneficiou diretamente cerca de 44.000 famílias moradoras de 164 favelas²², assim localizadas: 2 favelas na região central, 41 na região Norte, 53 na região Sul, 14 na região Sudeste e 54 na região Leste, totalizando uma população de aproximadamente 160.000 pessoas. As favelas onde o benefício foi concedido atendiam aos seguintes critérios:

1. vinte anos ou mais de ocupação;
2. alto nível de consolidação do ponto de vista urbanístico, definido pelas condições de acessibilidade externa e interna, redes de infraestrutura já instaladas ou em condições de instalação, boa qualidade das edificações e, no caso da presença de córregos, com sua maior porção fora dos limites das faixas non aedificandi (áreas de proteção permanente) e não sujeitas a inundações frequentes;
3. localizadas em áreas públicas na categoria de bem de uso comum;
4. não estar em área de proteção aos mananciais;
5. já ter sido urbanizada ou beneficiada com algum tipo de melhoria, como abastecimento de água, luz e pequenas obras;
6. não apresentar situações de risco eminente de escorregamento de encosta e/ou de solapamento de margens de córregos;
7. estar gravada como ZEIS pelo Plano Diretor Estratégico;
8. ser indicada pelos movimentos de moradia atuantes no Município de São Paulo.

Apartir da verificação da posse com uso residencial e de acordo com a situação de cada ocupação, foram emitidos e outorgados Títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e de Concessão de Direito Real de Uso. Nos casos de usos exclusivamente Comerciais, Institucionais e de Prestação de Serviços

22 A Lei nº 13.514/03 desafetou 160 áreas públicas classificadas como bens de uso comum e 4 favelas já ocupavam bens dominiais totalizando 164 favelas integrantes do programa.

foram concedidas autorizações para tais usos, com base nos critérios da MP nº 2.200/01 ou CDRU.

Os títulos de concessão foram outorgados aos moradores preferencialmente de forma individual (uma moradia por lote). Nos casos onde era impossível a identificação física do lote ocupado por cada morador, o título foi outorgado na forma coletiva (duas famílias que moram em uma edificação de dois pavimentos, por exemplo) e no título foi atribuída a fração ideal do terreno.

Os termos de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) foram concedidos aos responsáveis e titulares dos lotes que atenderam as seguintes exigências da lei municipal:

1. lote ocupado com uso predominantemente residencial ou misto com área de até 250,00 m² com documentos que comprovem a moradia naquele domicílio 5 anos anteriores a 30 de junho de 2001;
2. renda familiar até 10 salários mínimos (de acordo com a legislação do Fundo Municipal de Habitação);
3. não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (no caso do morador possuir em outro lote um comércio ou serviço para o qual será outorgada uma autorização, o mesmo terá no lote que ocupa como moradia a Concessão de Direito Real de Uso).

Quando o morador não comprovou 5 anos de posse anterior a 30/06/01 (exigências da CUEM)

foram concedidos os termos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Nos casos de locação, situação frequente nas favelas de São Paulo, o Programa considerou tais situações como negócio jurídico nulo e ato ilícito, adotando o critério de não indenizar o locador pelas benfeitorias construídas e reconhecendo o direito de posse ao morador (locatário). Essa abordagem gerou sérios conflitos, sendo os inquilinos com direito ao título muitas vezes expulsos do imóvel pelo locador e alvos de ameaças físicas. Para enfrentar tais conflitos, foram criadas comissões de conciliação nos plantões de atendimento à população, estabelecendo diferentes formas de entendimento entre locadores e locatários. Em muitas situações os inquilinos permaneceram no imóvel e indenizaram o “proprietário”/locador pelas benfeitorias construídas.

Além das locações, o trabalho de campo enfrentou diversos problemas que foram equacionados, tais como: a dificuldade de alguns moradores apresentarem toda a documentação, em especial a carteira de identidade; moradores analfabetos ou doentes mentais; discórdias e disputas familiares em torno da titularidade: litígios entre casais, filhos residentes herdeiros, óbitos ou reclusões ao longo do trabalho ou ainda imóveis fechados ou abandonados.

Como os títulos foram concedidos por via administrativa, HABI abriu processos administrativos específicos para cada favela integrante do Programa

Figuras 2.11 e 2.12. Entrega de títulos de concessão aos moradores.

contendo os requerimentos dos interessados na outorga do título, o cadastro sócio econômico, levantamento aerofotogramétrico e topográfico da área pública, croquis do Departamento Patrimonial do Município e memorial descritivo além dos seguintes documentos de qualificação dos moradores e de comprovação da posse dos lotes:

1. Cópia de documento, com foto, do morador responsável pelo imóvel (carteira de identidade, profissional ou de motorista, certificado de reservista ou passaporte).

2. Cópia de um documento de comprovação da posse, contendo o nome do titular ou componente da família (declaração de inscrição de filhos na escola; inscrição da família no posto de saúde ou carteira de vacinação dos filhos; carnês ou notas fiscais; correspondências; contas de água, luz ou telefone; boletins de ocorrência; atestado de óbito e convocações eleitorais).

Além dos documentos acima, o processo continha ainda duas declarações: da condição de baixa renda e a de que o titular não possuía outro imóvel urbano ou rural. Todas as declarações eram assinadas pelo titular, e nos casos de analfabetismo foram solicitadas a impressão digital, bem como a assinatura de duas testemunhas, com nome e número do documento em todas as declarações.

Os títulos de CUEM estabeleceram obrigações aos concessionários: (i) não utilizar a área para finalidade diversa da residencial; (ii) não ceder ou locar a totalidade do imóvel a terceiros; (iii) não permitir que terceiros se apossassem do imóvel, dando conhecimento à Prefeitura de qualquer turbância de posse; (iv) arcar com as despesas e encargos que vieram a recair sobre o imóvel, inclusive tarifas e tributos.

Como formas de extinção da concessão foi estabelecida a destinação diversa da moradia ao imóvel ou a aquisição da propriedade ou de concessão de outro imóvel, urbano ou rural.

Nos casos de transferência do título, seja esta *causa mortis* ou *inter vivos*, foi estabelecida a necessidade de anuência de HABI.

Os títulos de CDRU seguiram o mesmo formato da CUEM, porém, foi outorgada por prazo determinado de 99 anos, podendo ser renovada de acordo com o Decreto nº 43.474/03.

O título de autorização para uso para fins comerciais, institucionais e de serviços foi concedido somente nos casos em que a atividade era exercida por morador ou sua família. A outorga foi gratuita e por tempo indeterminado, sendo vedada a sua transferência.

Para elucidar as etapas do processo de titulação, apresenta-se a seguir o Fluxograma 2.2 com todas as atividades desenvolvidas e coordenadas por HABI ao longo do Programa.

Fluxograma 2.2. Etapas do Processo de Outorga de Títulos de Concessão em área públicas ocupadas por população de baixa renda

Fonte: Autora.

As favelas abrangidas pelo Programa estão listadas a seguir nas tabelas e apresentadas no mapa de localização.

Tabela 2.3. Favelas do Programa

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
1	Sul	Abílio Pereira	BT	Av. Abílio Pereira de Almeida	24
2	Norte	Almanara	FO	R. Carlos Dias Fernandes	62
3	Sul	Ângelo Cristianini (Luiza Erundina)	AD	Av. Ângelo Cristianini	291
4	Norte	Antônio Augusto Queiroga	FO	R. Jerônimo Souto Maior	47
5	Leste	Antônio Kirsten	EM	R. Padre Tiago Alberlone	25
6	Norte	Apuanã	JT	R. Apuanã	65
7	Leste	Árvore do Viajante	MP	R. Árvore do Viajante	129
8	Norte	Baltazar de Quadros	CV	R. Baltazar de Quadros	61
9	Norte	Barra da Buriquioca	PJ	R. Barra da Buriquioca	134
10	Norte	Basiléia II	ST	R. Eng. Enrico Battioli	158
11	Sul	Beatriz / R. Gastão Ramos	CL	R. Prof. Gastão Ramos	29
12	Centro	Bento Bicudo	LA	R. Profª. Suraia Aidar Menon	49
13	Sul	Boa Esperança	MB	R. Cataldo Parrilha	81
14	Norte	Boa Esperança / Itambé do Mato Dentro / Jd. Guarani	FO	R. Marcelino José de Freitas / R. José da Costa Pereira	845
15	Norte	Botafogo / Recanto da Alegria	PR	R. Cel. Julião de Moura Negrão	263
16	Norte	Caixa D'Água	CV	R. Dr. Bernardino Gomes	179
17	Norte	Campos Mello I e II / Jardim Bandeirante	PJ	R. Dr. Campos Mello	312
18	Sul	Chácara Santana I, II e III	MB	R. Manoel Vieira Sarmento	723
19	Sul	Chácara São Judas / Jardim Ângela	MB	Estrada do M'Boi Mirim	68
20	Sul	Cidade Ademar / Vila Império	AD	R. Prof. Edgar Barroso do Amaral	19
21	Sudeste	Cidade Azul	JA	R. Manuel Alves Mesquita	264
22	Leste	Cinco de Julho	SM	R. Borda do Campo	156
23	Norte	Clara Nunes	FO	R. Clara Nunes	89
24	Sul	Clarice / São José I	CL	R. Manuel Peres	107
25	Leste	Complexo Célia / Irene / Etelvina	G	R. Baltazar Barroso	629

Tabela 2.3. Favelas do Programa

continuação

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
26	Leste	Complexo Vergueirinho / Nova Divinéia	SM	R. Amália Cordelli Cardenuto	0
27	Leste	Dário da Costa Matos	EM	R. Tomé Monteiro de Faria	36
28	Leste	Dois de Maio	SM	R. das Capitancias	0
29	Leste	Entre Rios I	PE	R. Entre Rios	97
30	Norte	Esperança / Cidade da Criança	PR	R. Cel. Julião de Moura Negrão	77
31	Leste	Esperantinópolis / Nhocuné	PE	R. Esperantinópolis	467
32	Leste	Figueira da Polinésia	EM	R. Figueira da Polinésia	204
33	Sul	Francisco Alvarenga (Constantino de Abreu I)	AD	R. Francisco de Alvarenga	199
34	Norte	Gabi	CV	R. Dr. Fleury Silveira	42
35	Leste	Gaspar Madeira / Manoel Chaves (Jd. Rodolfo Pirani)	SM	R. Forte dos Reis Magos	212
36	Norte	Gato Preto	FO	R. Manoel Aquilino dos Santos	288
37	Leste	Goitá	PE	R. Goitá	137
38	Sul	Haidée	AD	Av. Ângelo Cristianini	109
39	Centro	Humaitá	LA	R. Galileo Emendabili	31
40	Sul	Imperatriz Dona Amélia	BT	Av. Abílio Pereira de Almeida	144
41	Norte	Índio Peri	CV	R. Índio Peri	344
42	Norte	Itabira (Pedra Branca)	ST	R. Itabira	97
43	Sudeste	Jardim Alzira I e II	VP	R. Faustino Xavier de Novaes	217
44	Sul	Jardim Antonieta / Jardim Santo Antônio	MB	R. Durval Guerra de Azevedo	222
45	Leste	Jardim Arizona	PE	R. Cristóvão Camargo	141
46	Leste	Jardim Bandeirantes	G	R. Pacheco Aranha / R. Odete Amaral	450
47	Norte	Jardim Britânia	PR	R. Elisa Dina	70
48	Sul	Jardim Campo de Fora / Santo Antônio	MB	R. Calil Jorge Calixto	1055
49	Sul	Jardim Capelinha / Nuno Roland	CL	R. Nuno Roland	156
50	Sul	Jardim Catanduva	CL	R. Profª. Nina Stocco	816
51	Sudeste	Jardim Catarina	AF	R. Bonifácio Gomes de Siqueira	122
52	Norte	Jardim Cidade Pirituba	PJ	R. Antônio da Silva Guimarães	101
53	Sudeste	Jardim Clímax	IP	R. Francisco Mateus	99
54	Sul	Jardim Comercial	CL	R. Waldemar Ortega	1264

Tabela 2.3. Favelas do Programa

continuação

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
55	Sul	Jardim Consórcio I	SA	R. Gregório de Moraes Rego	90
56	Leste	Jardim Cotinha	EM	R. Gaspar da Silveira / R. Leonel Ferreira	325
57	Sul	Jardim D'Abril I	BT	R. Eusébio de Paula Marcondes	359
58	Sul	Jardim D'Abril II	BT	Pça. Tomás Coelho de Almeida	0
59	Sul	Jardim das Rosas	CL	R. D'Ávila Pompéia	522
60	Leste	Jardim Elian	IQ	R. Manuel Bacelar	210
61	Sul	Jardim Evana / Jd. S. Efigênia / Eusébio da Costa Dourado	CL	R. Guilherme Vokurka	588
62	Leste	Jardim Gouveia	IQ	R. Carlo Maderna	0
63	Leste	Jardim Guarani II	IQ	R. Guarapá	253
64	Sul	Jardim Helga (Luiz Gonzaga Freire)	CL	R. Luiz Gonzaga Freire	196
65	Sul	Jardim Ibirapuera	MB	R. Acedio José Fontanete	1276
66	Sul	Jardim Imbé II	MB	R. Nuno Marques Pereira	311
67	Norte	Jardim Ipanema	PJ	R. Pedro Valdívia	398
68	Sul	Jardim Irene I	CL	R. Luisa Todi	312
69	Sul	Jardim Irene II	CL	R. da Terra Portucalense	128
70	Sul	Jardim Itapura	AD	R. Pedro Fernandes Aragão	628
71	Leste	Jardim Jaraguá	IT	R. Domingues Vidigal / R. Igaracú	345
72	Norte	Jardim Líbano	PJ	R. Iraxim	155
73	Sul	Jardim Lilah	CL	R. Jorge Street	15
74	Leste	Jardim Limoeiro	MP	Av. Henrique Franco	29
75	Norte	Jardim Maggi	PJ	R. Carmen Cunha	155
76	Leste	Jardim Maia I	MP	Av. Prof. Alípio de Barros	150
77	Leste	Jardim Marabá	IQ	R. Serra do Ouro Branco	249
78	Sul	Jardim Marcelo / Campo dos Ferreira II	CL	R. Lerici	101
79	Sudeste	Jardim Maria Estela	IP	R. Prof. Thomaz de Aquino	266
80	Leste	Jardim Miliunas	IT	R. Jorge Rodrigues de Niza	369
81	Leste	Jardim Nazareth III	IT	R. Plácido Parreira Lima	735
82	Norte	Jardim Nossa Senhora Aparecida / Cantagalo	PJ	R. Laranjeiras do Sul	117
83	Leste	Jardim Nova Robru	IT	Av. Água Vermelha	579
84	Sul	Jardim Olinda (Ceresópolis)	CL	Av. Andrea Pisano / R. Cardoso Moreira	0
85	Sul	Jardim Orly II (Lagoa da Paz)	SA	R. Dionísio Lavranga	329

Tabela 2.3. Favelas do Programa

continuação

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
86	Sul	Jardim Piracuama	CL	R. Gaspar Coqueiro	220
87	Sudeste	Jardim Planalto I, II e III (Iguaçu)	VP	Av. Frederico Martins da Costa Carvalho	1400
88	Leste	Jardim Ricardo	SM	R. Otávio di Palma	29
89	Leste	Jardim São Carlos		R. São Pedro do Jequitinhonha	166
90	Sul	Jardim São Januário / R. Ojinaga	CL	R. Ojinaga	120
91	Leste	Jardim Senice	IT	R. Plácido Parreira de Lima	138
92	Norte	Jardim Taipas	PJ	R. Dirce Gomes de Souza	158
93	Sul	Jardim Thomas I e II	MB	R. Pedro Gonçalves Guerra R. Cristiania	169
94	Sudeste	Jardim Valquíria	VP	Av. Tenente Lauro Sodré	21
95	Leste	João Vicente da Fonseca	SM	R. João Vicente da Fonseca	14
96	Leste	Lagoa Seca	EM	R. João José de Queiroz	67
97	Leste	Libanesa	PE	R. Francisco Dantas / R. Duarte Leopoldo e Silva	231
98	Leste	Luís Olivieri	PE	R. Luís Olivieri	65
99	Leste	Machacaris	MP	Pça. Machacaris	28
100	Sul	Mandiocal / Parque Regina I e II	CL	R. Nelson Brissac / R. Gonçalo da Costa Temudo	174
101	Leste	Mandrágoras	MP	R. Mandrágoras	0
102	Sudeste	Manoel Alves Mesquita	JA	R. Manoel Alves Mesquita	49
103	Norte	Manoel Aquilino dos Santos	FO	R. Agenor Alves Meira / R. Manoel Aquilino dos Santos / R. Carlos Schumacker	887
104	Leste	Manoel da Luz Drumond I e II / Carrãozinho I e II / Vila Bela	SM	R. Manoel da Luz Drumond	46
105	Norte	Marconi-Curuçá	MG	R. Queiroz Veloso	0
106	Leste	Maria Ângela	IT	R. José Borges do Canto	213
107	Leste	Maria Cursi	SM	R. Dr. Valdemar Lapietra	270
108	Leste	Maria Santana	MP	R. Maria Santana / R. Bernardo Castanhon	262
109	Norte	Marilac	PJ	Av. Raimundo Pereira de Magalhães / R. Marilac	217
110	Norte	Marilisa	FO	R. Marilisa	31
111	Norte	Matimpererê	FO	R. Firminópolis	130
112	Norte	Miranguaba	FO	R. do Arcadismo	219
113	Sudeste	Monsenhor Jerônimo Rodrigues	IP	R. Monsenhor Jerônimo Rodrigues	53
114	Sul	Monte Azul	MB	R. Vitalina Grassman	462
115	Leste	MonteTaó	IT	R. Monte Taó	0
116	Leste	Morada do Sol / Santa Terezinha	IQ	R. Frei Julião Romero	332
117	Leste	Nossa Senhora Aparecida	EM	R. Abel Tavares	0

Tabela 2.3. Favelas do Programa

continuação

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
118	Sul	Nossa Senhora Assunção	BT	R. Francisco Vilaça	295
119	Leste	Nove de Julho	SM	R. Coronel Benedito Ferreira de Souza	301
120	Norte	Odassi Nazzalli	CV	R. Odassi Nazzalli	343
121	Sul	Parque Aloysio / Parque São Luís	CL	R. Hipólito José da Costa	72
122	Norte	Parque Anhangüera	PJ	R. Pedro Eleotério	227
123	Leste	Parque Boa Esperança	SM	R. Lopes França	161
124	Sul	Parque Fernanda I	CL	R. Nilton Machado de Barros	798
125	Sul	Parque Fernanda II / R. Fern. M. Falcão	CL	R. Fernando Marinho Falcão	130
126	Leste	Parque Santa Amélia	IT	R. Jason Xavier de Barros	104
127	Leste	Paulo Fontelli	EM	Av. Olavo Egídio de Souza Aranha	98
128	Norte	Pedro Vaz Rego / Santo Alberto	JT	R. Pedro Vaz Rego	180
129	Sudeste	Piolho	JA	R. Virgílio de Lemos	56
130	Sul	Piraporinha I / Parque Figueira Grande	MB	R. Pedro da Costa Faleiro / R. Julião Afonso Serra / R. Daniel Klein	873
131	Sul	Ponto Seguro II	CL	R. Eugênio Ribeiro	81
132	Sul	Pullman / Vila Andrade	CL	R. Alexandre Archipenko	294
133	Norte	Rafael Alves	FO	R. Rafael Alves	10
134	Sul	Raposo Tavares	BT	R. Domingos Nogueira	449
135	Norte	Recanto dos Humildes	PP	R. Júlio Maciel	0
136	Sudeste	Santo Estevão	JA	R. Prof. Nelson de Senna / Av. Rodrigues Montemor	169
137	Sul	São Bento Velho	CL	R. Lusitano Soares / R. Cândido Luzitano	568
138	Norte	São Geraldo / Jardel Filho	FO	R. Firminópolis	315
139	Leste	São José / Barroca	PE	Av. Padre Francisco de Toledo	482
140	Sul	São José / Jardim Pinheiros	BT	R. Roberto Valentino de Camargo	172
141	Sul	Sapé	BT	R. Gal. Syzeno Sarmento / Av. Waldemar Roberto	1276
142	Sul	Serra Pelada	CL	R. Zacarias Dias Cortes	364
143	Sudeste	Tanque	VP	Av. Arquiteto Vilanova Artigas	101
144	Leste	Teólogo John Wesley	EM	R. Figueira da Polinésia	60
145	Leste	Tietê	SM	R. Vitotoma Mastrorosa	0
146	Sul	Tintas Wanda / São Jorge I e II	BT	R. Antônio Francisco Soares	442
147	Sudeste	Tolstói e União	VP	R. Manhufe	87

Tabela 2.3. Favelas do Programa continuação

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB-PREFEITURA	ENDEREÇO	Nº TERMOS ENTREGUES
148	Leste	Travessa Esperança / Ildelfonso Falcão	SM	R. Embaixador Ildefonso Falcão	147
149	Norte	Três Fronteiras	CV	R. Três Fronteiras	344
150	Sul	Vale das Virtudes I, II e III	CL	R. Guntur / R. José Ramos Fernandes / R. Luís Carlos de Moura Campos	740
151	Sul	Vaz de Lima / Santo Dias / Jardim Lídia	CL	R. Antônio Ribeiro Pina / R. Cristóvão de Figueiredo	815
152	Norte	Vila Bancária	FO	R. Paulo do Vale Júnior	140
153	Leste	Vila Flávia	SM	R. Eduardo de Martino / R. André de Almeida	803
154	Norte	Vila Jaraguá	PJ	R. Rufino da Costa Gavião	203
155	Sudeste	Vila Liviero	IP	R. Giovanni Bracelli	122
156	Leste	Vila Mara I e II	MP	R. Erva de Santa Luzia / R. Caraná Branca	245
157	Leste	Vila Muna	IQ	Av. João Batista Conti / R. General Moreira Couto	172
158	Sul	Vila Nova Pirajussara	CL	R. Cauaburi	402
159	Sul	Vila Operária	BT	R. Ângelo Aparecido dos Santos Dias	270
160	Leste	Vila Ramos	IQ	R. Trevo do Mato	33
161	Norte	Vila São João	MG	R. Japaranduba / R. Costa Brito	0
162	Norte	Vila Souza	FO	R. Diamantino Matheus	97
163	Leste	Vila União	SM	R. Maciel Aranha / R. Orlando Augusto da Silva	269
164	Norte	Vivan I	PJ	R. Pastoral de Almenara	78

Fonte: Superintendência de Habitação Popular (HABI)/SEHAB, 2002.

23 Foram entrevistadas: A Coordenadora do Programa 3R (Programa de Regularização Fundiária, Recuperação de Crédito e Revitalização de Empreendimentos)/SEHAB Márcia Maria Fartos Terlizzi e arquiteta Natasha Maria Bautto que atuaram na implantação do Programa. As advogadas Ellade Imparatto e Candelaria Maria Reyes Garcia que atuam na Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB.

24 As entrevistas tiveram como objetivo avaliar a gestão do Programa a partir de relatos dos técnicos sobre a superação das dificuldades e impasses surgidos ao longo das etapas de implantação.

25 Atualmente a designação do Departamento Patrimonial do Município (PATRI) foi alterada para Departamento de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio (DEMAP), permanecendo vinculado à Secretaria de Negócios Jurídicos.

Mapa 2.1. Localização das favelas do Programa

Fonte: SEHAB/2004.

2.3 A avaliação do Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas no Município de São Paulo

Decorridos 10 anos da implantação do Programa, a Prefeitura não fez até o momento uma avaliação sistemática dos seus resultados. Todavia, a partir de entrevistas²³ realizadas com técnicos do Setor de Regularização da Secretaria da Habitação²⁴ foram identificados aspectos relevantes sobre as dificuldades e entraves jurídicos, administrativos e cartoriais no processo de implantação, que possibilitaram ajustes técnicos e legislativos na 2ª fase do Programa, iniciada em 2008. Conteúdos de tais avaliações são apresentados a seguir.

A. Dificuldades e entraves

Pelo ineditismo do Programa, várias questões surgiram durante o processo de implementação, exigindo novos encaminhamentos. A descontinuidade do governo foi apontada pelos técnicos como causa da lentidão nas providências necessárias, destacando-se entre os problemas identificados:

a) falta de abertura das matrículas das áreas públicas (matrícula mãe). Apesar dos esforços voltados à sensibilização dos cartorários, o Programa enfrentou grandes dificuldades na abertura das matrículas “mãe” das áreas públicas devido à extrema imprecisão dos croquis existentes no Departamento Patrimonial do Município (PATRI)²⁵. O principal entrave para o

registro das áreas, antes das recentes alterações da lei de registros públicos, eram as divergências entre a metragem da área desafetada, constante na lei, e aquela efetivamente ocupada pelas favelas, identificada no levantamento planialtimétrico cadastral. Para sanar esse problema, na época, foram abertos e encaminhados à Vara de Registros Públicos processos de retificação via judicial dos perímetros que seriam levados a registro. Com a possibilidade de retificação administrativa trazida pela lei nº 10.931/04, foi solicitado o arquivamento dos processos judiciais para o encaminhamento das retificações por via administrativa. Os processos que já tinham peritos nomeados, todavia, continuaram tramitando na Vara. Outro entrave à abertura das matrículas se refere às etapas do processo, especialmente na fase da citação dos confrontantes, que envolve divergência de entendimento entre os peritos e o Ministério Público. De forma a agilizar o processo, a Prefeitura estuda atualmente a possibilidade da notificação dos confrontantes com prazo para manifestação contrária.

b) a inexistência na Prefeitura de um Sistema Integrado de Informações Geográficas, atualizado e abrangente, disponível a todas as Secretarias e contendo os dados sobre infraestrutura urbana, inclusive das favelas, constitui um agravante para o equacionamento da base fundiária e dificultou o enquadramento de algumas áreas nos critérios adotados pelo Programa. Várias favelas foram incluídas

por reivindicação dos movimentos de moradia e, em algumas delas, foi necessária a execução de obras de urbanização posteriormente à titulação (Jardim Guarani, Cidade Azul, Jardim das Rosas, Jardim Irene II, Jardim Nazareth III, Parque Fernanda I e Sapé). O levantamento planialtimétrico cadastral realizado após a conclusão das obras foi confrontado com o parcelamento anterior, tendo se identificado divergências e alterações significativas. Nestes casos os títulos entregues foram cancelados e, emitidos outros de acordo com o novo parcelamento;

c) falta de acompanhamento dos moradores para o registro dos títulos expedidos, especialmente depois que esse registro se tornou gratuito, superando um entrave apontado pelos moradores em 2003;

d) falta de monitoramento dos títulos concedidos, em especial no que tange à mudança de uso do imóvel ou à troca de titularidade.

B. Resultados quantitativos

Segundo informações fornecidas pela SEHAB, em 2013, os resultados dos encaminhamentos para definição da base fundiária das 164 áreas desafetadas foram: 31 matrículas abertas pela via judicial e 12 por via administrativa, totalizando 43 áreas com matrículas abertas, das quais cinco ainda têm pendências para registro do lote.

Quanto à titulação, do universo de 164 favelas do Programa, 150 favelas foram tituladas abrangendo

Tabela 2.4. Favelas não tituladas

Nº	HABI REGIONAL	NOME DA ÁREA	SUB PREFEITURA	ENDEREÇO	MOTIVO DA NÃO TITULAÇÃO
1	Leste	Complexo Vergueirinho / Nova Divinéia	SM	R. Amália Cordelli Cardenuto	Área não titulada por estar em fase de projetos e obras à época da regularização.
2	Leste	Dois de Maio	SM	R. das Capitancias	
3	Leste	MonteTaó	IT	R. Monte Taó	
4	Leste	Nossa Senhora Aparecida	EM	R. Abel Tavares	
5	Leste	Tietê	SM	R. Vitotoma Mastrorosa	
6	Leste	Jardim Gouveia	IQ	R. Carlo Maderna	Área não titulada por localização em área de risco.
7	Leste	Mandrágoras	MP	R. Mandrágoras	
8	Sul	Jardim D'Abril II	BT	Pça. Tomás Coelho de Almeida	Área não titulada por estar em fase de projetos e obras à época da regularização.
9	Sul	Jardim Olinda (Ceresópolis)	CL	Av. Andrea Pisano / R. Cardoso Moreira	
10	Norte	Marconi-Curuçá	MG	R. Queiroz Veloso	Área não titulada por recusa da população.
11	Norte	Recanto dos Humildes	PP	R. Júlio Maciel	Área não titulada por estar em fase de projetos e obras à época da regularização.
12	Norte	Vila São João	MG	R. Japaranduba / R. Costa Brito	Área não titulada por problema fundiário.

Fonte: Coordenação do Programa 3R (Programa de Regularização Fundiária, Recuperação de Crédito e Revitalização de Empreendimentos) da Secretaria Municipal de Habitação/PMSP.

41.681 títulos autorizados por HABI. Destes, somente 326 foram levados a registro, segundo levantamento da SEHAB de 2011 sendo que apenas 60 tinham sido encaminhados pela Prefeitura.

Ainda, no universo das 150 favelas tituladas, 5.398 títulos não foram autorizados pelos motivos apresentados na tabela acima.

C. Resultados positivos

De acordo com seus objetivos, o Programa de Regularização Fundiária de áreas públicas ocupadas representou para seus moradores:

- garantia do direito à moradia contra a ameaça de despejos, remoções e reintegração de posse, provocados pela irregularidade das ocupações;
- o direito à cidade mediante acesso aos equipamentos, infraestruturas e serviços urbanos, com redução de desigualdades em relação aos demais bairros da cidade;
- estímulo à economia familiar, facilitado pelo acesso ao crédito e aos financiamentos;
- estímulo aos investimentos da família em melhorias nas condições da habitação;
- fortalecimento da cidadania e organização da comunidade.

O Programa de Regularização de favelas trouxe também contribuições importantes para o desenvolvimento da política habitacional do Município de São Paulo, destacando-se:

1. A oportunidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de participação da população, num amplo processo que envolveu gestores públicos, técnicos, organizações comunitárias, lideranças e moradores;
2. A construção de um conhecimento técnico, anteriormente inexistente, para a aplicação dos novos instrumentos de regularização;
3. A experiência prática de aplicação de novos instrumentos e normas jurídicas dirigidos ao processo de regularização;
4. A articulação de equipe multidisciplinar intersecretarial integrada na busca de soluções e definição de procedimentos institucionais;
5. Inovações de logística necessárias à realização, em escala, dos trabalhos de campo, mobilização da população, apresentações do programa, coleta de documentos, cadastramento das famílias etc;
6. O envolvimento de registradores dos Cartórios de Registro de Imóveis da Capital no processo de viabilizar a aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária.

O conhecimento acumulado e os entraves e limitações da primeira experiência de regularização de

favelas em São Paulo foram o ponto de partida para organização e estruturação da 2º fase do Programa pela Secretaria da Habitação em 2008. Algumas das dificuldades jurídicas da primeira fase foram solucionadas no texto da Lei Municipal nº 14.665/2008 que desafetou 108 novas áreas municipais.

A principal inovação dessa lei foi de autorizar a descrição e caracterização cadastral das áreas desafetadas por meio de decreto do executivo e ainda a desafetação, por decreto, de bens de uso comum gravados como ZEIS.

3. OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO, A PARTIR DA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS DADOS DOS CENSOS 2000 E 2010

A pesquisa comparativa baseada em dados dos Censos de 2000 e 2010 foi desenvolvida com o objetivo de contribuir para a avaliação do Programa de Regularização Fundiária em Favelas e de aferir resultados concretos da sua implementação no Município de São Paulo, considerando a hipótese de que as questões registrárias ainda constituem sérios limites à plena realização dos objetivos dessas ações e que os benefícios das intervenções de urbanização e regularização urbanística são mais frágeis e precários nas favelas do que em outros tipos de assentamentos da população de baixa renda, tais como loteamentos e conjuntos habitacionais.

Considerando que o Programa foi implantado no período de 2003/2004, a comparação entre resultados dos Censos de 2000 e de 2010, para um conjunto de variáveis selecionadas, mostrou-se bastante adequada para os objetivos de aferir alterações nas áreas beneficiadas e resultados concretos do Programa.

Os procedimentos metodológicos adotados encontram-se detalhados no Apêndice A e consistiram basicamente em:

1. seleção de variáveis presentes nas Bases de Informações do IBGE dos CENSOS de 2000 e de 2010, adequadas aos objetivos da pesquisa;
2. identificação do universo de análise, a partir do mapeamento das favelas abrangidas pelo Programa, daquelas cujos perímetros coincidem com os perímetros de setores de aglomerados subnormais dos CENSOS 2000 e 2010, de forma a permitir a comparação de resultados sobre a mesma base geográfica;
3. escolha de um universo de referência – designado como grupo de controle – que permite comparar a evolução das variáveis das favelas regularizadas com aquelas que não foram integrantes do Programa;
4. extração, sistematização e análise dos dados dos CENSOS.

As variáveis selecionadas foram reunidas em dois grupos abrangendo:

- 1. características demográficas e socioeconômicas:** número de domicílios; número de pessoas residentes; número de responsáveis por domicílios com menos de 21 anos; número de responsáveis alfabetizados e não alfabetizados; média de tempo de estudo do responsável; mulher responsável e total do rendimento mensal do responsável;
- 2. características da habitação e infraestrutura:** número de domicílios; número médio de pessoas por domicílio; situação do abastecimento de água e da rede de esgoto; existência de banheiro e coleta do lixo.

Na identificação do universo de análise, apesar das inovações metodológicas e operacionais adotadas pelo IBGE no CENSO de 2010 para aprimorar a delimitação dos aglomerados subnormais, a pesquisa identificou correspondência – ente setores de aglomerados subnormais dos CENSOS 2000 e 2010 - somente em 69 favelas das 164 integrantes do Programa.

As 69 favelas cujos perímetros coincidiram com os setores subnormais dos CENSOS 2000 e 2010 constituem o universo de análise da pesquisa conforme a Tabela 2.6 a seguir.

Na escolha do grupo de controle, visando comparar a evolução das variáveis das favelas regularizadas com aquelas que não foram integrantes do Programa, optou-se pela adoção do conjunto de favelas que não foram regularizadas, por distrito.

Assim, como valor de referência para as comparações, foi utilizado o valor médio de cada variável selecionada, por distrito, considerando: o conjunto de setores subnormais do distrito, excluídos os setores que constituem o universo da análise.

A extração dos resultados dos Censos de 2000 e 2010, correspondentes às variáveis selecionadas, para o Universo de Análise e Grupo de Controle, permitiu a elaboração de Tabelas com os dados a serem analisados. Tais Tabelas encontram-se no Apêndice B desta tese, sendo apresentados a seguir resumos dos resultados encontrados.

3.1. Características demográficas e socioeconômicas

Segundo dados da SEHAB, em 2003, o Programa cadastrou 47.079 domicílios na pesquisa de campo, correspondendo a 193.965 moradores, com base na média de 4,12 pessoas por domicílio, aferida no CENSO 2000.

Tabela 2.5. Favelas integrantes do Programa e do Universo de Análise, por região

REGIÕES	Nº DE FAVELAS DO PROGRAMA	UNIVERSO DA PESQUISA; Nº DE FAVELAS COM CORRESPONDÊNCIA NOS CENSOS 2000 E 2010	UNIVERSO DE ANÁLISE/ FAVELAS DO PROGRAMA (%)
Centro	2	0	0
Região Norte	41	12	25,27
Região Sul	53	31	58,49
Região Leste	54	19	35,39
Região Sudeste	14	7	50,00
Total	164	69	42,07

Fonte: SEHAB, 2002.

Considerando os resultados do CENSO de 2000, data próxima ao início do Programa, os dados do universo da análise apontaram para 21.899 domicílios e 87.435 moradores. Se compararmos esses resultados com os dados oficiais da SEHAB, em 2003, o universo de análise da pesquisa corresponde a 45,04% dos domicílios e 45,07% dos moradores das 164 favelas abrangidas pelo Programa. Em relação ao total de moradores de aglomerados subnormais do município, o universo de análise representa 9,68% e 7,99% em 2000 e 2010, respectivamente.

Tabela 2.6. Total da População e domicílios, 2000/2010 - Universo de Análise e Total de Aglomerados Subnormais do MSP

	POPULAÇÃO				DOMICÍLIOS			
	2000	% (A/B)	2010	% (A/B)	2000	% (A/B)	2010	% (A/B)
Universo de análise 69 favelas (a)	87.435	9,68	102.251	7,99	21.206	9,33	28.899	8,13
Total de aglomerados subnormais do Município de São Paulo (b)	902.409		1.278.936		227.234		355.315	

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

Tabela 2.7. Taxa de Crescimento (população e domicílios) e média de moradores por domicílio, 2000/2010 - Universo de Análise e Total de Aglomerados Subnormais do MSP

	POPULAÇÃO			DOMICÍLIOS			MÉDIA DE MORADORES/ DOMICÍLIO	
	2000	2010	TAXA DE CRESCIMENTO	2000	2010	TAXA DE CRESCIMENTO	2000	2010
Universo de Análise: 69 favelas	87.435	102.251	16,90 %	21.206	28.899	36,2 %	4,12	3,53
Total de Aglomerados subnormais do MSP	902.409	1.278.936	41,70%	227.234	355.315	56%	3,97	3,55

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

Na Tabela 2.7 verifica-se, no intervalo 2000/2010, um crescimento de 36,2% dos domicílios e de 16,9% da população, no universo de análise, com rebatimento imediato no número médio de moradores por domicílio, que diminui de 4,12 para 3,53 apresentando uma redução de 16,7%. Destaca-se que essa redução, maior do que a de 11,8%, correspondente ao total dos aglomerados subnormais, aproxima o Universo de Análise à situação encontrada na média das favelas do Município, mais favorável à qualidade de vida dos moradores.

A discrepância entre a taxa de crescimento da população e de domicílios, do universo de análise em relação ao total de aglomerados subnormais do município, decorre, principalmente, do acréscimo de 87,07%²⁶ no número de setores aglomerados subnormais pesquisados pelo IBGE em 2010 e não afeta os demais resultados relativos às variáveis selecionadas na presente pesquisa.

A tabela 2.8 apresenta a síntese dos indicadores sociais levantados na pesquisa, evidenciando que as favelas do Programa apresentavam maior grau de vulnerabilidade social, nos dois momentos considerados, se comparadas aos índices do grupo de controle e do conjunto de favelas do município. Na análise da evolução dessas variáveis se destaca:

(i) no caso da variável % de mulheres responsáveis, que o crescimento dessa situação de maior vulnerabilidade, no universo da análise, supera o crescimento bastante expressivo verificado na média dos aglomerados subnormais do município e no grupo de controle;

(ii) no caso da variável % de responsáveis menores de 21 anos, que este indicador ainda se mantém com valor inferior às médias do grupo de controle e do município, apesar do aumento de 70% verificado entre 2000 e 2010;

26 No CENSO de 2000 foram demarcados 1.068 setores aglomerados subnormais e 1.998 setores aglomerados subnormais no CENSO 2010.

Tabela 2.8. Evolução dos indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Total de Aglomerados Subnormais do MSP

GRUPOS ANALISADOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Universo de Análise: 69 favelas	28,9	49,1	2	3,1	17	12,1	4,5
Grupo de controle	27,8	46,2	2,3	3,4	16,3	10	4,5
Total de Aglomerados subnormais de São Paulo	27,86	46,66	2,28	3,51	16,72	9,98	4,46

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

(iii) no caso da variável % de responsáveis analfabetos, onde há redução expressiva do valor do indicador, nos três grupos considerados, o universo da análise se mantém na pior situação, apresentando a menor redução no % de responsáveis analfabetos.

A análise mais detalhada dos resultados dos indicadores do universo de análise em 2010, relativos ao percentual de mulheres responsáveis e responsáveis com menos de 21 anos, denota que em algumas favelas a situação de vulnerabilidade social pode ter crescido de forma dramática, tendo em vista o crescimento médio verificado para os mesmos indicadores no total do Universo de Análise, Grupo de Controle e Total de aglomerados subnormais do Município de São Paulo, conforme Tabela 2.9.

O grau de vulnerabilidade é agravado pela variação negativa do valor do rendimento nominal médio mensal da pessoa responsável pelo domicílio, nas favelas do Programa. Conforme evidenciado na Tabela 2.10, as favelas integrantes do Universo de Análise

apresentaram uma perda real de 4,56% no valor do rendimento mensal do responsável, enquanto o grupo de controle e o total dos aglomerados subnormais do Município apresentaram, respectivamente, aumentos de 2,49% e 1,06% nesses valores.

A análise da variação média, por distrito, do valor do rendimento mensal do responsável, apresentada na Tabela X aponta perdas ocorridas entre 2000 e 2010 significativas e bem superiores à média geral (de -4,56%) correspondente ao Universo de Análise, com destaque para os distritos de Ermelino Matarazzo (-44,09%), Vila Jacuí (-33,58%), Cangaíba (-23,22%), São Mateus (-22,73%), São Domingos (-36,26%) e Sacomã (-19,26%).

A Tabela 2.11 evidencia também que em alguns distritos, no Universo de Análise, apresentam-se desvios significativos tanto em relação à média geral desse Universo quanto em relação ao Grupo de Controle, com variação média do valor do rendimento positiva e expressiva, destacando-se nesse sentido os

Tabela 2.9. Taxa de crescimento, 2000/2010 do % de mulheres responsáveis e de responsáveis com menos de 21 anos - Favelas selecionadas do Universo de Análise

DISTRITO	FAVELA	% DE MULHERES RESPONSÁVEIS			% DE RESPONSÁVEIS COM MENOS DE 21 ANOS		
		2000	2010	TAXA DE CRESCIMENTO 2000/2010 (%)	2000	2010	TAXA DE CRESCIMENTO 2000/2010 (%)
Campo Limpo	Jardim Catanduva	42,3	72,8	72,1	2,1	11,6	452,3
Raposo Tavares	Tintas Wanda / São Jorge I e II	39,5	72,8	84,3	1,2	13,7	1041,6
Campo Limpo	Vale das Virtudes	55,6	68,4	26,3	4,7	12,5	165,9
São Domingos	Vila Jaraguá	22,2	68,3	207,6	1,7	6,7	294,1
Cangaíba	Luis Olivieri	25,6	67,8	164,8	2,2	6,9	213,6
São Matheus	Nove de Julho	20,7	67,8	227,5	2,9	2,1	-27,5
Rio Pequeno	Jardim d' Abril I	30,9	67,5	118,4	0,7	12,1	1628,6
Ermelino Mata-razzo	Teólogo John Wesley	24,4	63,8	172,6	1	17,5	1650
Cachoeirinha	Três Fronteiras	28,3	63,6	134,4	2,5	1,3	-48
Jardim Ângela	Jardim Imbé II	33,9	62,6	84,6	2,6	8,8	220
São Matheus	Maria Cursi	28,9	62,2	115,2	1,7	5,6	229,4
Ponte Rasa	Jardim Cotinha	35,1	61,1	74	0,4	5,6	1300
Média Universo da Análise		28,9	49,1	69,9	2	3,1	55
Média Grupo de Controle		27,8	46,2	66,2	2,3	3,4	47,8
Média Aglomerados subnormais de São Paulo		27,86	46,66	67,5	2,28	3,51	53,9

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

Tabela 2.10. Variação do valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de análise, Grupo de Controle e Total de Aglomerados Subnormais do MSP

GRUPOS	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
	2000 (R\$)	CORREÇÃO IPCG/ FIPE	2010 (R\$)	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Universo de Análise: 69 favelas	364,21	650,41	620,78	-4,56
Grupo de Controle	360,65	644,05	660,09	2,49
Aglomerados subnormais de São Paulo	369,89	652,71	659,65	1,06

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

Tabela 2.11. Variação Média por distrito do valor do rendimento mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Grupo de Controle

REGIÃO	DISTRITO	VARIAÇÃO MÉDIA DO VALOR DO RENDIMENTO NO UNIVERSO DA ANÁLISE (%)	VARIAÇÃO MÉDIA DO VALOR DO RENDIMENTO NO GRUPO DE CONTROLE (%)
Sul	Jardim Ângela	-8,57	8,68
	Jardim São Luís	-7,99	1,63
	Capão Redondo	-2,65	-3,46
	Campo Limpo	-11,33	-3,46
	Vila Andrade	97,71	7,46
Oeste	Rio Pequeno	-0,98	15,06
	Raposo Tavares	-18,74	4,56
Norte	São Domingos	-36,26	-22,75
	Pirituba	7,71	9,57
	Jaraguá	70,39	0,23
	Perus	-6,46	11,86
	Brasilândia	-10,37	-0,27
	Cachoeirinha	22,58	23,55
Leste	Cangaíba	-23,22	15,82
	Artur Alvim	24,56	-6,10
	Ermelino Matarazzo	-44,09	-18,81
	Ponte Rasa	-4,00	-15,30
	Sapopemba	19,25	-3,68
	Vila Jacuí	-33,58	3,97
	Vila Curuçá	-3,26	10,04
	Itaim Paulista	36,16	6,29
	Cidade Líder	2,31	-1,95
	José Bonifácio	-1,64	-25,34
	Parque do Carmo	-18,17	23,50
	Lajeado	4,74	16,54
	São Matheus	-22,73	-5,94
Sudeste	Sacomã	-19,26	-3,68
	Jabaquara	9,88	-11,07
	Cidade Ademar	11,31	-3,88
Média geral		-4,56	2,49

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

distritos de Vila Andrade (+97,71%), Jaraguá (+70,39%), Itaim Paulista (+36,16%) e Artur Alvim (+24,56%). No Apêndice B, Tabela AP B.2 onde estão informados os resultados para cada favela que integra o Universo de Análise, pode-se identificar exatamente quais são as favelas que respondem por estes desvios positivos: Pullman, no distrito de Vila Andrade; Jardim Taipas em Jaraguá; Maria Ângela em Itaim Paulista e Esperantinópolis/Nhocuné em Artur Alvim.

A partir dos resultados podemos concluir que as favelas integrantes do Programa ficaram, na média, discretamente mais pobres no período 2000/2010, em relação ao grupo de controle e ao total das favelas do Município e São Paulo e, nesse sentido, concluir que os investimentos do Programa não contribuíram para alavancar melhorias efetivas na renda das famílias beneficiadas.

3.2. Características da infraestrutura

Os indicadores de acesso à infraestrutura de saneamento indicam que as favelas do Universo de Análise são discretamente melhor servidas por rede geral de abastecimento de água do que o Grupo de Controle e o Total de aglomerados subnormais do Município, mas apresentam índices inferiores, com diferença mais expressiva, de atendimento por rede de esgotamento sanitário. Ainda em relação às redes de esgotamento sanitário, vale observar que os três grupos apresentaram melhoras no período 2000/2010, mas que a melhoria menos significativa foi a do Universo de Análise, que já apresentava a pior situação em 2000. No que diz respeito à coleta de lixo por serviço de limpeza pública, os dados apontam para uma piora dos serviços no Universo de Análise e Grupo de Controle, no período 2000/2010, com a redução dos índices

Tabela 2.12. Infraestrutura de Saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Total de Aglomerados Subnormais do MSP

	% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEIRO+ESGOTAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Universo de análise	99,1	98,7	47,1	57,9	86,2	79,8	1,4	0,15
Grupo de Controle	97,8	97,9	54,2	69,1	85,2	80,7	1,8	0,1
Aglomerados subnormais de São Paulo	97,18	97,75	49,11	67,37	79,54	79,27	2,06	0,12

Fonte: IBGE, CENSO 2000 e CENSO 2010.

de coleta de 86,2% e 85,2% (respectivamente) em 2000, para 79,8% e 80,7% em 2010. Neste caso, a redução dos índices nos dois grupos fez com que eles se equiparassem ao Total dos aglomerados subnormais do Município.

Os resultados da pesquisa comparativa com base em dados dos Censos de 2000 e 2010 denotam que as favelas integrantes do Universo de Análise e, portanto, do Programa de Regularização, apresentam as piores variações dos indicadores selecionados, tanto na caracterização socioeconômica quanto da infraestrutura. Tais resultados, associados ao que foi levantado na pesquisa documental e entrevistas com técnicos, indicam que os investimentos no Programa de Regularização - mediante a titulação dos moradores - não contribuíram de forma mais expressiva para a melhoria da situação de vulnerabilidade social dos moradores, principalmente devido à não continuidade da ação governamental nessas áreas.

CAPÍTULO 3

Os programas habitacionais PROVER
e 3Rs: a presença indispensável do
Poder Público

Este capítulo versa sobre a regularização fundiária dos empreendimentos do Programa de Verticalização de Favelas (PROVER), conhecido como Projeto Cingapura, promovido pela SEHAB e implantado entre 1994 e 2004. O Programa se caracteriza pela construção de conjuntos habitacionais verticalizados, de pequeno e médio porte, inseridos em áreas urbanas consolidadas e previamente ocupadas por favelas. Na maioria dos casos, as favelas foram parcialmente mantidas nessas localizações e não houve transferência do título de propriedade das unidades às famílias beneficiárias, provenientes das próprias favelas ou de outras áreas de remoção. Devido aos inúmeros problemas, sociais e territoriais, não solucionados pelo Projeto Cingapura/PROVER, a SEHAB deu início, após o seu encerramento, à implementação do Programa 3Rs, destinado a promover a Regularização, Recuperação de créditos e Revitalização dos empreendimentos executados no âmbito do Cingapura/PROVER.

O capítulo tem como objetivos gerais contribuir para a avaliação e aperfeiçoamento dos programas habitacionais de interesse social e, em especial, aferir

resultados das ações de regularização dos conjuntos, implementadas pelo Programa 3Rs, iniciado em 2005, tendo em vista a comprovação da hipótese de que as questões registrárias ainda constituem sérios entraves à regularização, apesar dos benefícios obtidos na regularização urbanística.

O capítulo está organizado em quatro partes contendo a análise dos aspectos relevantes do modelo adotado, de verticalização na própria área, abrangendo sua estruturação e seus componentes (sociais, urbanísticos, arquitetônicos e fundiários) e a avaliação de seus resultados. A primeira parte apresenta uma breve contextualização da situação habitacional que antecede a criação do Projeto Cingapura/PROVER; a segunda apresenta a concepção básica do Programa e as suas etapas de implementação; a terceira apresenta a análise dos seus componentes e o Programa 3Rs. Na quarta parte, apresentam-se os resultados da análise comparativa da situação das áreas e famílias beneficiadas, antes e depois das ações do Programa 3Rs, com base em dados extraídos dos CENSOS de 2000 e 2010.

1. ANTECEDENTES

A questão habitacional no Brasil tem sido um dos grandes desafios enfrentados pelos gestores públicos, em especial para o atendimento da população com renda de até 3 salários, que apresenta a maior vulnerabilidade social e vive em assentamentos irregulares e insalubres, carentes de equipamentos básicos de infraestrutura e, na maioria dos casos, situados em áreas periféricas, com difícil acesso aos locais de trabalho e estudo. As diferentes formas dessa precariedade habitacional (cortiços, favelas, ocupações, loteamentos irregulares de periferia etc.) correspondem a iniciativas praticamente autônomas desenvolvidas pela população de baixa renda para solucionar seus problemas de moradia, ao longo de um processo de urbanização acelerada que se estende por mais de um século – com maior intensidade no período de 1940 a 2000 - e que se caracterizou pela ausência, insuficiência e inadequação das políticas de habitação social.

O sistema BNH/SFH, que constituiu o principal marco de uma política nacional de habitação e foi responsável pela produção de 4,8 milhões de novas unidades habitacionais durante o período de 1964 a 1986, apresentou, em relação à moradia popular, problemas semelhantes aos do mercado imobiliário privado: os financiamentos não alcançavam os grupos de menor renda, que continuaram a promover o crescimento das favelas e dos loteamentos precários. Além de

Figura 3.1. Ocupação nas margens do córrego em Heliópolis Gleba K.

insuficientes e inadequados em relação à demanda que deviam atender, os programas populares financiados pelo BNH, por meio das COHABs, se caracterizaram pela produção de enormes conjuntos nas periferias das grandes cidades, em áreas não dotadas de infraestrutura urbana, na tentativa de viabilizar soluções de mais baixo custo, dentro de um modelo que não previa o aporte de subsídios diretos aos beneficiários. Nesse sentido, a produção de 1,2 milhões de habitações de interesse social¹ acabou reproduzindo e ampliando a estratégia de localização dos loteamentos clandestinos e irregulares de periferia, gerando novas situações de precariedade habitacional e urbana.

¹ ARRETCHE, Marta. *Intervenção do Estado e do Setor Privado: O modelo Brasileiro de Política Habitacional* in: Revista Espaço & Debates, nº 31, NERU, 1990.

2 SEHAB/HABI, 1989.

Figura 3.2. Viela da Favela Real Parque.

No Município de São Paulo, as favelas surgiram na década de 40, tardiamente em relação às diversas capitais brasileiras, por motivos que ainda não se acham suficientemente esclarecidos, destacando-se, entre os já aventados: a maior oferta de emprego durante a primeira metade do século XX e a oferta de transporte coletivo associada à ausência de limites naturais em volta do centro, que facilitaram a expansão dos loteamentos populares de periferia. Representando 1,1% da população do município em 1973, as favelas de São Paulo tiveram seu crescimento acentuado a partir da década de 70 e, em 1987, abrigavam 8,9% da população paulistana². O processo de formação de tais favelas teve início num quadro de grande oferta de terrenos vazios entremeados com bairros e lotes edificadas, nas bordas da região central e no anel intermediário. Caracterizou-se pela ocupação gradual dessas áreas desocupadas, públicas e privadas, geralmente sujeitas a enchentes ou remanescentes de obras viárias e de retificação de rios, que não apresentavam interesse imediato para o mercado imobiliário. Até a época do primeiro cadastramento realizado pela Prefeitura de São Paulo, em 1973, predominavam as favelas em terrenos particulares. As invasões não eram toleradas pacificamente, caracterizando-se pela precariedade dos domicílios e a grande mobilidade dos favelados, que viviam sendo despejados e buscando novos terrenos. O mesmo ocorria nas ocupações dos terrenos municipais, sendo as remoções motivadas pela execução de obras

públicas, que valorizavam os terrenos privados e induziam novas desocupações. Os resultados desses movimentos foram: periferação paulatina das favelas e alteração da situação vigente até 1973, relativa à propriedade da terra. A valorização e aproveitamento, pelos seus proprietários legais, dos vazios urbanos localizados nas áreas centrais e intermediárias, foram acompanhados pela “oferta”, aos favelados, de um novo estoque de terrenos vazios, localizados no “front” de expansão urbana e constituído por “bens de uso comum”, ou seja, áreas livres destinadas à implantação de praças, nos processos de abertura de novos loteamentos. A predominância de favelas em terrenos particulares foi substituída pela predominância da ocupação de áreas públicas, geralmente municipais (65,8% em 1987)³.

A experiência de urbanização de favelas em São Paulo teve início com intervenções piloto durante a gestão de Mario Covas (1983/85) e se intensificou a partir do governo de Luiza Erundina (1989/92), marcado por mudanças importantes no encaminhamento das demandas habitacionais. Além da definitiva inclusão da urbanização de favelas na pauta das políticas públicas, foram valorizados nos programas habitacionais: os sistemas construtivos racionalizados ou pré-fabricados; os processos de produção por mutirão; o concurso público para projetos e a diversidade de tipologias e soluções projetuais, que contemplaram as primeiras experiências de verticalização de unidades habitacionais em favelas, precursoras da elaboração do PROVER.

2. A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS E ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Em meados da década de 1990, num contexto de crescimento da população favelada e buscando dar maior visibilidade para a política municipal de habitação, a Prefeitura criou o Projeto Cingapura, em 1994, coordenado pela Secretaria de Habitação (SEHAB) da Prefeitura do Município de São Paulo. Retomando o modelo de verticalização adotado de forma experimental (Água Branca e Minagás) na gestão Luiza Erundina e inspirado nos edifícios públicos construídos e subsidiados pelo governo da cidade-estado de Cingapura (pelo *Housing & Development Board*), o Projeto Cingapura em São Paulo tinha como objetivo a substituição definitiva dos barracos e moradias precárias por prédios construídos na própria área da favela ou em áreas próximas, com a implantação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, visando à eliminação das áreas de risco e transformando as favelas em bairros.

De acordo com a SEHAB, os critérios para a escolha das 243 favelas priorizadas pelo Projeto foram: renda até três salários mínimos, localização em áreas públicas; maior índice de adensamento; áreas de risco; e possibilidade de integração à vizinhança. A meta do Projeto era o atendimento de meio milhão de pessoas ou 92 mil famílias, por meio da urbanização e verticalização de favelas e de áreas degradadas.

3 SEHAB/HABI, 1989.

Figura 3.3. Conjunto São Jorge Arpoador.

O Projeto foi implantado em 4 fases: nas fases 1 e 3 foram utilizados recursos do orçamento do município e da Caixa Econômica Federal; as fases 2 e 4 contaram com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir de 1996.

Na fase I houve intervenção em 12 favelas, com a construção de 3.189 apartamentos (175 prédios de 5 pavimentos sem elevador, com 20 apartamentos de 2 dormitórios cada). Em função da topografia local, o Empreendimento Autódromo constituiu uma exceção a essa tipologia, sendo construído com 5 blocos com

5 pavimentos e 3 blocos com 7 pavimentos sem elevador. Nos empreendimentos São Jorge Arpoador e Uirapuru, de forma experimental, os projetos arquitetônicos previram 6 e 3 blocos respectivamente com 11 pavimentos com elevador. O período de pós-ocupação evidenciou a inadequação da tipologia com elevador, pois os moradores não conseguiam manter os equipamentos instalados em condições de funcionamento, ocasionando sérios problemas de acesso às unidades.

Na fase II houve intervenção em 11 favelas com a construção de 4.403 apartamentos (187 prédios de 5 pavimentos sem elevador e 9 prédios de 11 pavimentos com elevador; aptos com 2 dormitórios cada). No Empreendimento Haia do Carrão foram construídas 130 casas.

Na fase III houve intervenção em 10 favelas com a construção de 3.316 apartamentos (162 prédios de 5 ou 7 pavimentos, sem elevador, aptos de 2 dormitórios cada). Também foram construídas 548 casas/embriões.

Na fase IV houve intervenção em 9 favelas com a construção de 4.981 apartamentos (255 prédios de 5 ou 7 pavimentos, sem elevador, aptos de 1, 2 ou 3 dormitórios cada). Também foram construídas no Haia do Carrão 548 casas (sobrepostas ou embriões).

Em 1996 a Prefeitura celebrou contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de US\$ 250 milhões, dos quais US\$ 150 milhões (60%) financiados pelo Banco

(Contrato de Empréstimo 928/OC-BR). O Contrato abrangeu urbanização de favelas, regularização de loteamentos, fortalecimento institucional e desenvolvimento de políticas habitacionais. No componente urbanização de favelas, relativo às fases II e IV do Programa, estavam previstos investimentos em infraestrutura e edificações em 20 favelas atendendo 11.000 famílias (55 mil pessoas) com a construção de 9.000 apartamentos e 2.000 embriões. Pelo contrato, as obras de urbanização deveriam ser acompanhadas de regularização fundiária, desde a desafetação das áreas públicas até o registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Os investimentos realizados pela Prefeitura na Fase II, foram aceitos pelo Banco como contrapartida.

96

No componente regularização de loteamentos a Prefeitura criou o Programa Lote Legal, abrangendo 73 loteamentos irregulares, que será apresentado no Capítulo 4.

O contrato com o BID implicou em algumas exigências que deveriam ser cumpridas pela Prefeitura, incluindo a implementação de um sistema de avaliação e monitoramento de impactos, destinado a acompanhar o desempenho do Programa após 24 meses de implantação e no final do financiamento.

No âmbito do trabalho com os moradores, o BID exigiu a obrigatoriedade do acompanhamento social em todas as etapas do trabalho, incluindo a etapa de pós-ocupação.

Figura 3.4. Conjunto Uirapuru.

A assinatura de contrato de financiamento pelo BID, em 1996, envolveu mudanças importantes na concepção do Projeto, destacando-se a autofocalização⁴ e a diversificação das alternativas de atendimento (verticalização com apartamentos de 1, 2 e 3 dormitórios;

4 De acordo com a metodologia de autofocalização proposta pelo BID, os moradores deveriam aprovar por votação o projeto de implantação proposto pela SEHAB (em reuniões com atas e registros fotográficos), bem como as alternativas de atendimento habitacional, podendo optar por permanecer na própria área ou em áreas de reassentamento próximas aos locais de moradia.

casas sobrepostas; lotes com embrião; e unidades comerciais), em função das características físicas das favelas, da renda e composição das famílias.

A partir da participação do BID, o nome do Projeto Cingapura foi alterado para Programa de Verticalização de Favelas – PROVER.

A implantação dos conjuntos envolveu a construção dos blocos de apartamentos e obras de infraestrutura básica, esgotamento sanitário, água, pavimentação etc. Todavia, vale destacar que, das 39 áreas que tiveram intervenções, 31 continuaram

apresentando significativas porções de favelas não urbanizadas, em condições precárias de moradia e sem infraestrutura.

Em 2004, ao final do financiamento, foram apurados os custos dos empreendimentos da Fase IV, abrangendo os diversos componentes (obras, acompanhamento social, alojamento provisório, gerenciamento, gastos com regularização fundiária e cobrança de Termo de Permissão de Uso) e fornecendo, em cada empreendimento, um custo unitário por tipologia, apresentado na tabela a seguir:

Tabela 3.1. Custo Unitário por Tipologia (dolares americanos)

EMPREENHIMENTO	1 DORM (37,27 M²)		2 DORM (46, 36 M²)		3 DORM (51,37 M²)		PONTOS COMERCIAIS	EMBRIÃO (24 M²)		CASA SO-BREPOSTA
	CUSTO/ UH	CUSTO/ M²	CUSTO/ UH	CUSTO/ M²	CUSTO/UH	CUSTO/ M²		CUSTO/ UH	CUSTO/ M²	
José Paulino dos Santos	20.418	547,84	24.007	517,84	28.250	549,93	-	-	-	-
Heliópolis Gleba A	23.961	642,90	28.172	607,68	33.152	645,36	8.449	-	-	-
Jardim Imperador	-	-	21.353	460,59	-	-	-	-	-	-
Morro da Esperança	25.573	686,16	30.068	648,58	35.382	688,77	-	-	-	-
City Jaraguá - Embriões	-	-	-	-	-	-	-	27.352	1.140	-
City Jaraguá	-	-	24.368	525,63	28.676	558,22	-	-	-	-
Madeirit / Votorantim	22.814	612,13	26.824	578,60	31.565	614,46	-	-	-	-
São Domingos Caramazal	-	-	22.411	483,41	-	0,00	-	-	-	-
Nicarágua / Vila da Paz	-	-	20.837	449,46	24.520	477,32	-	-	-	21.819
Parque Continental	18.473	495,65	21.720	468,51	25.559	497,55	-	-	-	-

Fonte: PMSP/ SEHAB Relatório de Avaliação dos Resultados do Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo, 2004.

Os custos finais das tipologias variam entre US\$ 20 mil (José Paulino dos Santos) até US\$ 35,2 mil (Morro da Esperança). De acordo com os dados, calculando a média aproximada, os custos finais por tipologia foram: US\$ 22,2 mil para unidades de 1 dormitório; US\$ 24,4 mil para unidades de 2 dormitórios; US\$ 29,58 para 3 dormitórios; US\$ 27,3 mil para embriões; e US\$ 21,8 mil para casas sobrepostas. Destaca-se o alto valor dos embriões, bem superior aos custos das outras tipologias com áreas maiores.

Com término previsto para 2000, o Programa encerrou-se em 2004, tendo sido implementado ao longo das gestões Paulo Maluf, Celso Pitta e Marta Suplicy. Ao todo, foram produzidos 15.889 apartamentos e 678 casas, em 42 áreas de intervenção (39 em favelas e 3 áreas de reassentamento) com diversos tipos de intervenções: verticalização total, verticalização combinada com urbanização de lotes, áreas de reassentamento e verticalização parcial com favelas remanescentes conforme apresentado no quadro 3.1.

Figura 3.5. Vista aérea da Favela Nicaragua/Vila da Paz.

Figura 3.6. Vista aérea do Conjunto Madeirit e favela remanescente.

Figura 3.7. Vista da favela remanescente e do Conjunto Real Parque.

Quadro 3.1. Lista de Empreendimentos do Projeto Cingapura por endereço, região, número de unidades e tipologia

FASE	EMPREENHIMENTO	ENDEREÇO	REGIÃO	BLOCOS	UHS	CASAS	TIPOLOGIA
Fase I	1.Zaki Narchi	Av. Zaki Narchi	Norte	35	700	-	5pav/2 Dormit
	2.Pq. Novo Mundo/ Nova Tietê	R. Arenápolis/ R. Serafim Poli	Norte	8	160	-	5pav/2 Dormit
	3.Pq. Novo Mundo/ Vila Maria	Av. Tem. Amaro Felicissimo da Silva	Norte	31	620	-	5pav/2 Dormit
	4.Água Branca	R. Prof. Nelo Lorenzon	Centro	9	180	-	5pav/2 Dormit
	5.Jardim Maninos	Av. dos Direitos Humanos	Norte	8	160	-	5pav/2 Dormit
	6.Nova Jaguaré I e II	R. Três Arapongas e R. Barão de Antonina	Centro	13	260	-	5pav/2 Dormit
	7.Real Parque	R. Paulo Bourrol	Sul	39	445	-	5pav/2 Dormit
	8.Santo Antônio/ Peinha	R. Itapauna	Sul	4	80	-	5pav/2 Dormit
	9.Imigrantes	Av. Prof. Abraão de Moraes	Sudeste	8	160	-	5pav/2 Dormit
	10.Miguel Stéfano	Av. Fagundes Filho/ Av. Prof. Abraão de Moraes	Sudeste	4	80	-	5pav/2 Dormit
	11.Autódromo	Av. Interlagos	Sul	11	244	-	8 bl. (5 pav/ 2 Dormit) e 3 bl. (7 pav/ 2 Dormit)
	12.Campo Grande	R. João Scatamachia	Sul	5	100	-	5pav/2 Dormit
Fase II	1.Chaparral I e II	Av. Condessa Elizabeth de Robiano	Leste	24	480	-	5pav/2 Dormit
	2.Dom Macário	R. Dom Macário	Sudeste	4	96	-	5pav/2 Dormit
	3.Edu Chaves	R. Bahia de Santa Clara	Norte	20	400	-	5pav/2 Dormit
	4.Haia do Carrão	Av. Dr. Caetano Estelita Pernet, 250	Sudeste	12	240	130	5pav/2 Dormit
	5.Heliópolis L (Pres. Wilson)	Av. Pres. Wilson	Sudeste	30	600	-	5pav/2 Dormit
	6.São Jorge Arpoador	Av. Gal. Asdrubal da Cunha/ R. Amaralina	Sul	17	561	-	11 bl. 5 pav e 6 bl. 11 pav c/ elevador/ 2 Dormit
	7.Uirapuru	R. Oscar Pedroso Horta/ R. Juraci Gomes dos Santos	Sul	11	418	-	8 Bl. 5 pav e 3 Bl. 11 pav c/
	8.Raul Seixas	Av. Sabbado D'Angelo	Leste	4	112	-	5pav/2 Dormit
	9.Santo Antônio/ Pq. Otero	R. Expedito Oliveira Santos	Sul	25	500	-	5pav/2 Dormit
	10.São Francisco I	R. Rio das Pedras	Leste	4	80	-	5pav/2 Dormit
	10.São Francisco II	R. da Cachoeirinha		4	80	-	5pav/2 Dormit
	10.São Francisco III	Estrada do Rio Claro		2	40	-	5pav/2 Dormit
	10.São Francisco IV	Travessa Coruja do Campo		9	196	-	5pav/2 Dormit
	10.São Francisco V	R. Rio das Pedras		17	340	-	5pav/2 Dormit
	11.Vila Nilo	R. Manoel Fernandes da Silva	Norte	13	260	-	5pav/2 Dormit

Quadro 3.1. Lista de Empreendimentos do Projeto Cingapura por endereço, região, número de unidades e tipologia

continuação

FASE	EMPREENHIMENTO	ENDEREÇO	REGIÃO	BLOCOS	UHS	CASAS	TIPOLOGIA
Fase III	1.Chácara Bela Vista	Av. Morvan Dias de Figueiredo, s/n	Norte	48	960	-	5pav/2 Dormit
	2.Goiti	R. do Goiti	Leste	13	296	-	5pav/2 Dormit
	3.Jardim do Lago	R. Antônio Ramiro da Silva	Sul	12	280	-	5pav / 7pav / 2 dormit
	4.Jardim Maraial	Av. Maraial/ R. João peres e Catende	Leste	9	180	-	5pav/2 Dormit
	5.Lidiane	Av. Otaviano Alves de Lima/ R. Jacofer	Norte	13	260	-	5pav/2 Dormit
	6.Piqueri	R. Olimpio Tomas Fernandes	Norte	8	160	-	5pav/2 Dormit
	7.São Francisco / Sapopemba	Av. Sapopemba	Leste	16	320	-	5pav e 7 Pav/2 Dormit
	8.Samaritá	R. Samaritá/ R. José Amato	Norte	14	280	-	5pav/2 Dormit
	9.Alexandre Artot	R. Alexandre Artot	Leste	14	280	-	5pav/2 Dormit
	10.Trivelato	R. Miguel Casa Grande	Norte	15	300	-	5pav/2 Dormit
Fase IV	1.City Jaraguá	Estrada de Taipas	Norte	6	120	486	5 pav/ 2 Dormit
	2.Heliópolis Gl. A	R. Coronel Silva Castro	Sudeste	71	849	-	5 pav/ 1, 2 e 3 Dormit
	3.José Paulino dos Santos	R. Eugênio Egas	Sudeste	41	820	-	5 pav/ 1, 2 e 3 Dormit
	4.Madeirit/ Votorantim	Av. Manoel Bandeira/ Rua José Cezar de Oliveira	Centro	20	400	-	5pav/2 Dormit
	5.Morro da Esperança	R. dos Pioneiros	Norte	19	380	-	5pav/2 Dormit
	6.Nicarágua/ Vila da Paz	Av. Interlagos	Sul	44	1.160	62	5pav/2 Dormit
	7.São Domingos/ Camarazal	Av. Pujais Sabate	Sul	12	332	-	5pav/2 Dormit
	8.Parque Continental	Rua Sabiá Branco/ Rua Quinca D'água	Centro	27	540	-	5pav/2 Dormit
	9.Jardim Imperador	R. Prof. Arthur Primavesi	Sudeste	15	380	-	5pav/2 Dormit
Total				788	15.889	678	

Fonte: SEHAB, 2012

Figura 3.8. Goiti.

Figura 3.9. City Jaraguá.

Figura 3.10. Real Parque.

Figura 3.11. Heliópolis GLA.

Mapa 3.1. Localização dos Conjuntos Habitacionais do PROVER

Fonte: SEHAB, 2004.

Figura 3.17. Água Branca.

Figura 3.16. Chácara Bela Vista.

Figura 3.15. Dom Macário.

Figura 3.12. Jardim Maninos.

Figura 3.13. Imigrantes.

Figura 3.14. Miguel Stéfano.

Tipos de intervenções adotadas nas favelas: Verticalização Total, Verticalização Parcial com favela remanescente, Verticalização combinada com urbanização e Áreas de Reassentamento

102

Figura 3.18. Verticalização total com erradicação total da favela: Implantação do Empreendimento Zacki Narchi. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.19. Verticalização parcial: Implantação do Empreendimento Nova Tietê. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.20. Verticalização e Urbanização: Vista aérea do Empreendimento Nicarágua/ Vila da Paz. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.21. Área de Reassentamento: Implantação do Empreendimento José Paulino dos Santos. Fonte: *Google Earth*.

3. ANÁLISE DOS COMPONENTES DO PROVER

A dificuldade de conservação dos conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, para a população de baixa renda, é uma das características desse tipo de solução, tanto na experiência nacional quanto internacional. Essa questão central orienta a análise do projeto Cingapura aqui apresentada, no sentido de identificar de que maneira os componentes socioeconômicos, urbanísticos, fundiários, arquitetônicos e tecnológicos do Projeto contribuíram para que a precariedade existente na favela fosse reproduzida nos novos conjuntos habitacionais. A análise não tem a pretensão de esgotar o tema, constituindo uma reflexão sobre os resultados do modelo de verticalização de favelas adotado, buscando contribuir para que próximos projetos de moradias sociais sejam desenhados de forma mais adequada à efetiva melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

Para subsidiar a análise foram utilizados: Relatórios da SEHAB; Relatórios executivos das missões do BID; Relatórios de Avaliação e Monitoramento do Projeto; Relatórios do Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos (3Rs); e consultas ao Banco de dados da Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda., empresa responsável pelo gerenciamento social do Projeto. As fotos de implantação foram obtidas no

Google Earth e as fotos dos conjuntos pertencem ao arquivo pessoal da autora, Diagonal e SEHAB.

A análise foi organizada a partir dos aspectos relevantes do projeto organizados em três grandes temas. O primeiro tema aborda o contexto geral da gestão do Projeto e apresenta de forma sintética os impasses decorrentes de problemas na sua concepção original. O segundo refere-se à análise dos aspectos urbanísticos/arquitetônicos e seus rebatimentos sociais. O terceiro analisa os aspectos de sustentabilidade do projeto, considerando a ausência de títulos, os altos índices de inadimplência nas taxas condominiais e de retribuição do TPU, bem como a situação de vulnerabilidade social dos moradores residentes agravada por episódios de violência e criminalidade nos conjuntos.

3.1 Gestão do PROVER

A implantação do PROVER /Projeto Cingapura em São Paulo representou um grande desafio para as equipes técnicas envolvidas, tanto da Prefeitura como das empresas contratadas. A complexidade inerente à questão habitacional na cidade, especialmente nas favelas, foi agravada por problemas de concepção, implementação e pós-ocupação do Programa, apesar do modelo de verticalização representar inegável melhoria das condições de moradia da população beneficiada. Entre tais problemas destacando-se: a escolha das áreas e as pendências fundiárias, até o momento não equacionadas; a inadequação das tipologias adotadas (urbanística e arquitetônica), considerando-se o público

alvo; a descontinuidade dos cronogramas de obras; a falta de critérios claros de atendimento; as dificuldades das equipes sociais para aplicação da “autofocalização”; e a fragilidade do sistema de fiscalização e controle dos usos, mudanças de titularidade e cobranças das taxas do Termo de Permissão de Uso (TPU) utilizado.

O Programa se desenvolveu ao longo de três gestões municipais e o prazo inicial estimado para a sua execução, de 4 anos, se estendeu por mais 4 anos. As mudanças de administração não haviam sido consideradas na época de preparação e comprometeram o cumprimento do cronograma de desembolso financeiro, execução dos contratos em curso e contratação de novos projetos e obras. O resultado foi o atraso na entrega de unidades habitacionais à população ou, em alguns casos, a paralisação total das obras com sérios rebatimentos, como o prolongamento do tempo de permanência das famílias em moradias provisórias. As descontinuidades na implementação do Programa geraram um alto grau de desgaste e descrédito na relação da Secretaria da Habitação (SEHAB) com as comunidades. O descompasso entre o tempo do arrolamento e a efetiva finalização dos conjuntos criou condições para o surgimento de um grande número de novas famílias que não haviam sido arroladas e que, sem previsão de atendimento, tornaram-se um impedimento para a abertura das frentes de obra, elevando os custos das unidades habitacionais.

Mesmo após a entrega, a maioria dos conjuntos apresentava um grande número de pendências e passivos, demandando complementação das obras nas áreas comuns e nas redes infraestrutura. Tais pendências não foram solucionadas no período de pós- ocupação e, com o passar dos anos, foram agravadas pelos problemas de falta de manutenção. A impossibilidade da COHAB⁵, administradora do Fundo Municipal de Habitação, de regularizar os conjuntos e comercializar as unidades, seja pela falta de aprovação dos projetos nas instâncias competentes ou pelas pendências para a abertura das matrículas das glebas, impuseram a presença imprescindível da Administração Pública, por tempo indeterminado, na manutenção e conservação dos prédios entregues. Enquanto não se viabilizava a regularização e comercialização/titulação das unidades em nome dos moradores, a Prefeitura, por meio da SEHAB, cobrava das famílias um valor correspondente a um Termo de Permissão de Uso (TPU).

3.2 Componentes Urbanísticos, Arquitetônicos e Sociais

A implantação das obras foi marcada por um *marketing* agressivo do Projeto e a escolha das primeiras favelas, objeto das intervenções, priorizou as áreas públicas em localizações de grande visibilidade na cidade, tais como avenidas marginais, alças de viadutos e vias de circulação importantes, sem considerar a avaliação das características socioeconômicas e

5 Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, empresa municipal.

Figura 3.22. Conjunto Piqueri. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.23. Conjunto Lidiane. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.24. Conjunto Goiti. Fonte: *Google Earth*.

Figura 3.25. Conjunto Chácara Bela Vista.
Fonte: *Google Earth*.

culturais das famílias, pendências fundiária das glebas e potencialidades do entorno. Na prática, essas localizações, apesar de estarem mais próximas da oferta de trabalho e, portanto, melhor inseridas na cidade em relação às localizações dos grandes conjuntos habitacionais da COHAB e da CDHU⁶, constituem muitas vezes locais inadequados ao uso residencial por estarem distantes de escolas, creches e transportes

públicos, apresentando dificuldades de integração que não foram previamente consideradas nem superadas nos projetos de implantação dos conjuntos. Outro aspecto a ser destacado na escolha das áreas foi a natureza dos terrenos ocupados por favelas, integrantes do patrimônio municipal ou bens de uso comum. Muitos terrenos, localizados em cotas de inundação por serem originários da retificação do rio Tietê, apresentavam problemas de drenagem com afloramento do lençol freático e acabaram envolvendo serviços complexos de troca de solo, entre outras intervenções de recuperação, que aumentaram significativamente o custo final das unidades.

Os problemas de deterioração surgidos nesses territórios construídos em localizações impróprias foram agravados nas áreas onde a verticalização foi implantada parcialmente, envolvendo 31 favelas e representando

6 Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, vinculada ao Governo do Estado.

79,48% do universo das favelas verticalizadas, desconsideradas as três glebas de reassentamento, as quais estavam desocupadas e foram utilizadas como áreas “pulmão”. Nos casos onde a favela permaneceu sem urbanização, em área contígua aos conjuntos, além de outros fatores relacionados à inadequação dos espaços, a precariedade instalada no assentamento impediu a integração do conjunto ao entorno próximo. As áreas residuais facilitaram o desenvolvimento de atividades ilegais e o tráfico de drogas no interior dos conjuntos, mantendo o estigma dos moradores que continuaram a ser considerados como favelados. As fotos da implantação dos conjuntos em alças viárias apresentadas exemplificam alguns casos de inadequações das localizações e limitações do projeto quanto à acessibilidade e integração com a cidade.

Segundo dados da SEHAB, a implantação do modelo em assentamentos menores possibilitou o atendimento integral das famílias, correspondendo à totalidade dos empreendimentos das fases I e II onde houve melhor encaminhamento da organização condominial. Nas fases III e IV, os empreendimentos eram maiores e apresentaram maiores dificuldades na organização dos blocos e no encaminhamento das questões coletivas. Na análise de todas os empreendimentos nos quais foi adotada a verticalização parcial, houve um número significativo de novas ocupações demonstrando que a escolha pela

verticalização parcial não era adequada. As áreas de reassentamento ou áreas “pulmão” que receberam grande diversidade de grupos de demanda (diversas favelas de origem) apresentaram situações de tensão adicional com grande dificuldade de resolução. Todavia, nos casos em que foi oferecida aos moradores a possibilidade de escolha das áreas para onde seriam removidos, o trabalho social e a organização da população foram favorecidos.

Outros problemas surgidos durante o processo de negociação com as famílias decorreram da falta de critérios de atendimento claros e pré-estabelecidos, não estando previstas orientações para o encaminhamento de inúmeras situações, tais como: moradias alugadas, comércio, uso misto, uso institucional, serviços, compra/venda das unidades, crescimento vegetativo, conflitos entre inquilinos e “proprietários”, discórdias conjugais e familiares, pessoas sós e portadoras de necessidades especiais, falecimento de titulares etc.

Apesar de ser avaliado pelas equipes sociais como um avanço no Programa, a aplicação da política preconizada pelo BID de autofocalização teve rebatimento nos altos índices de inadimplência, pois as famílias não escolhiam a tipologia da unidade habitacional em função da sua capacidade de pagamento, mas contraditoriamente, escolhiam em função das suas necessidades (composição familiar, vínculos profissionais e tempo de moradia do local).

3.2.1 Tipologias e Critérios de Atendimento

Nas três primeiras fases do Cingapura, todas as famílias residentes na favela, na área de intervenção do Programa, na época do arrolamento, tinham direito a uma unidade habitacional de apartamento de 2 dormitórios com 43,36 m², independente da renda familiar, da situação ocupacional do chefe ou do número de integrantes da família.

Na fase IV, o atendimento foi aprimorado com base nos procedimentos de autofocalização e ampliação das alternativas habitacionais, permitindo condições específicas para pessoas sozinhas, famílias mais numerosas e famílias de menor renda (embriões). Para adequação à composição familiar foram adotados os seguintes critérios: 1 dormitório – livre escolha; 2 dormitórios – até 6 componentes da família; e 3 dormitórios - 7 ou mais membros na família. Na favela de Heliópolis a intervenção também contemplou a construção de unidades de comércio. Os critérios de exclusão do Projeto eram: compra e venda das unidades; nova ocupação posterior ao arrolamento; e novas famílias co-habitantes não arroladas.

Tipologia Vertical

As unidades habitacionais de apartamento foram projetadas a partir de um núcleo tipológico de aproximadamente 24 m² composto por sala,

cozinha, banheiro e área de serviço comum a todas as tipologias habitacionais que, acrescidas de 01, 02 e 03 dormitórios totalizavam 37,27 m²; 43,36 m² e 51,37 m² respectivamente. Em plano vertical estas tipologias admitem gabaritos de até 7 pavimentos dependendo da topografia do terreno. Cada bloco é equipado com vãos de iluminação e ventilação das áreas comuns, instalações hidráulicas e elétricas, incluindo minuterias nos andares, reservatórios de água superior e inferior com bombas de recalque, equipamentos de segurança (extintores de incêndio e mangueiras na parte interna, pára-raios e cordoalhas na parte externa), abrigos para botijões de gás e passeio perimetral para pedestres. Nas suas várias fases, o projeto permitiu algumas complementações por parte dos moradores: coberturas de garagens, esquadrias em geral, grades de fechamento do acesso ao bloco. As unidades foram entregues sem portas, piso ou revestimentos internos, cabendo ao morador o desembolso desses custos de acabamento de acordo com as normas instituídas em cada condomínio. As plantas a seguir apresentam o núcleo tipológico adotado na concepção dos andares tipo dos conjuntos e as plantas do embrião com a alternativa de ampliação vertical.

Tipologias adotadas no PROVER

Figura 3.26. Tipologia de 1 Dormitório (37,27m²).

Figura 3.27. Tipologia de 2 Dormitórios (43,36m²).

Figura 3.28. Tipologia de 3 Dormitórios (51,37m²).

108

No Empreendimento Heliópolis – Gleba A, adotaram-se tipologias diferenciadas, que permitem a implantação de agrupamentos ou blocos mistos (1, 2 ou 3 dormitórios) além da utilização do térreo para atividades comerciais conforme planta ao lado.

Figura 3.29. Planta do Pavimento Tipo com tipologias de 2 e 3 dormitórios.

Figura 3.30. Planta Tipo do Embrião - Pavimento Térreo.

Tipologia Horizontal: o Embrião

A tipologia da unidade horizontal adotada no Projeto era composta por sala, cozinha e banheiro distribuídos no térreo em aproximadamente 24 m², sendo denominada de **embrião** devido à possibilidade de ampliação, de acordo com projeto pré-definido pela SEHAB. A ampliação prevista em projeto é composta por escada e dois dormitórios no pavimento superior. No térreo, a área de serviço está localizada no recuo de fundo, além de área para garagem no recuo de frente. Cada embrião é entregue com base de fundações para caixa de escada, passeio e calçada, além de abrigo de gás/ hidrômetro e centro de medição elétrica.

Figura 3.31. Planta Tipo do Embrião - Pavimento Superior.

3.2.2. Trabalho Social

Para viabilizar a verticalização das favelas, as áreas a serem liberadas eram definidas em função do cronograma das obras, sendo os moradores arrolados setorialmente e transferidos para moradias provisórias, localizadas próximas às favelas enquanto aguardavam a construção das unidades habitacionais. Após a demolição dos barracos iniciava-se a fase de adequação do terreno, a construção dos blocos de apartamentos e a implantação da infraestrutura básica. Com o término das obras do conjunto de blocos, os moradores eram transferidos das moradias provisórias para os prédios prontos, reproduzindo esse ciclo de remoções e mudanças até o término da obra. Foram também construídos alguns Conjuntos em “áreas de reassentamento” (áreas não ocupadas anteriormente por favela). Tais Conjuntos foram destinados às famílias que optaram por sair das favelas de origem. Toda essa movimentação de famílias exigia negociações e intenso trabalho social.

Devido a falta de equipes técnicas na SEHAB dimensionadas para a execução das atividades exigidas pela escala e pela engenharia social do Projeto, foram contratadas diversas empresas, sob a coordenação da SEHAB, para realização dos levantamentos planialtimétricos cadastrais das favelas, elaboração de projetos (implantação, arquitetura e complementares), construção das edificações e infraestrutura da gleba, bem como para o trabalho social e gerenciamento/fiscalização

Figura 3.32. Vista da Moradia Provisória.

Figura 3.33. Reunião com moradores.

Figura 3.34. Plantão Social nos canteiros de obras.

das obras. A coordenação e integração dessas equipes técnicas foi um problema recorrente ao longo de todo o período de execução do Programa.

3.3. O Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização (3Rs) dos Empreendimentos do PROVER

A mono-funcionalidade que exclui a possibilidade do morador desenvolver atividades de sobrevivência, a localização distante dos equipamentos públicos, a inadequação dos projetos aos padrões culturais do público alvo e a baixa qualidade construtiva deram origem à decadência, segregação social e surgimento de focos

de violência nos empreendimentos, comprometendo significativamente sua auto-suficiência e impondo grandes desafios ao trabalho social da SEHAB e empresas contratadas.

No final do financiamento do BID, em 2004, somente 3 conjuntos habitacionais estavam em vias de regularização e comercialização (Nova Jaguaré – setor 2, Parque Continental e Haia do Carrão) de um universo de 42 empreendimentos.

Em 2005, o contexto de deterioração física e social dos empreendimentos era dramático e distante de qualquer possibilidade de regularização e comercialização. Para reverter a situação de precariedade e os altos índices de inadimplência no pagamento do TPU, a SEHAB criou o Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos (3Rs)⁷.

O Programa 3Rs, ainda em andamento, tem como objetivo a regularização fundiária e comercialização das unidades habitacionais; a recuperação de créditos oriundos do pagamento dos TPU; e o desenvolvimento de ações intersecretariais, bem como de possíveis parcerias para a recuperação das áreas externas, de lazer e comuns dos empreendimentos, abrangendo também a recuperação dos equipamentos de segurança. O Programa prioriza os conjuntos cujas bases fundiárias têm maiores possibilidades de averbação junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Nestes casos, a SEHAB implanta obras de recuperação

7 O Programa foi criado com base nas conclusões de um Grupo de Trabalho coordenado pela Divisão Técnica Social de HABI, com participação das áreas de planejamento, projeto, obras e regularização, bem como das HABIs regionais e Gerenciadora Social, em 2005.

dos edifícios e trabalho socioeducativo para minimizar os problemas de irregularidades na ocupação dos imóveis e de inadimplência nos pagamentos do TPU e taxas condominiais.

As ações específicas propostas para viabilizar os objetivos do Programa se desenvolvem em torno de três eixos, correspondentes aos três Rs.

O Eixo 1, de Regularização fundiária compreende:

- a. Avaliação da situação fundiária dos conjuntos habitacionais (levantamento da situação do domínio, definição de instrumentos jurídicos para regularização, levantamento dos custos de investimentos e definição dos valores da comercialização);
- b. Procedimentos para regularização da ocupação dos imóveis, com base na Instrução Normativa SEHAB/nº004/2004 de 25/11/2004, mediante:
 - Atualização da situação de ocupação (atualização cadastral dos moradores e coleta de documentos comprobatórios de compra e venda irregular do imóvel);
 - Elaboração de parecer social sobre as situações irregulares encontradas;
- c. Procedimentos para comercialização das unidades habitacionais, mediante fornecimento de orientação e recolhimento de documentação, necessárias para o financiamento das unidades habitacionais e encaminhamentos à COHAB.

O Eixo 2, de Recuperação de créditos, compreende:

- a. Elaboração de diagnóstico integrado da situação das famílias, nos aspectos social, econômico e financeiro, com base em pesquisas censitárias junto aos moradores e análise de documentos da Prefeitura;
- b. Formulação de um Plano de Ação Integrada com definição de prioridades, metas e cronograma de atividades.

O Eixo 3, de Revitalização dos empreendimentos, corresponde a:

- a. Elaboração de diagnóstico preliminar da situação físico-construtiva, contemplando o estado de conservação dos blocos, áreas verdes, áreas comuns, equipamentos de uso coletivo, problemas físicos e situações irregulares de uso e ocupação;
- b. Elaboração de diagnóstico participativo, com moradores e representantes dos blocos, para levantar informações sobre a gestão condominial dos empreendimentos;
- c. Levantamento de potenciais do entorno, para desenvolvimento de futuras parcerias com vistas à revitalização do empreendimento e formatação de projetos voltados à geração de renda e capacitação profissional.

Após desenvolvimento dos três eixos e consolidação do Diagnóstico Integrado, é elaborado um

Figura 3.35. Vistorias físicas.

Figura 3.36. e 3.37. Reuniões com os moradores para apresentação do Plano.

Plano de Ações para cada empreendimento, com os seguintes objetivos:

- a. Propiciar a inclusão de famílias em situação de alta e média vulnerabilidade em programas sociais;
- b. Introduzir redes de proteção social;
- c. Articular e integrar as diversas ações públicas;
- d. Elaborar e implementar projetos sociais integrados;
- e. Promover um processo de sensibilização, mobilização e envolvimento da população através de discussões acerca das necessidades e potencialidades locais para formulação de projetos;
- f. Realizar levantamentos e estudos específicos para subsidiar os vários projetos propostos;
- g. Promover articulação com instituições públicas e privadas para constituição de parcerias conforme especificidade de cada projeto proposto;
- h. Realizar a formulação conjunta de projetos envolvendo lideranças locais, grupos de moradores e parceiros institucionais;
- i. Contribuir e apoiar os processos de regularização das unidades e de arrecadação dos créditos de TPU, bem como de comercialização das unidades habitacionais pela COHAB.

A partir de 2009, o Programa 3Rs mudou a metodologia de elaboração do Diagnóstico. Como os dados da pesquisa censitária ficaram defasados devido à morosidade na contratação das obras de revitalização, adotou-se a aplicação de pesquisas qualitativas junto aos representantes dos edifícios, com foco na organização condominial a ser incorporada no Diagnóstico, juntamente com vistorias físicas que identificam a situação de conservação dos blocos e das áreas comuns dos empreendimentos.

3.3.1 As dificuldades na regularização

Até 2013, dos 42 conjuntos do Projeto, 22 foram objeto de intervenção do Programa 3Rs, dos quais somente 3 foram regularizados e comercializados (Nova Jaguaré – setor 2, Parque Continental e Haia do Carrão), correspondendo aos mesmos que já estavam em vias de regularização no final do financiamento do BID, em 2004. Os conjuntos Goiti e Lidiane encontram-se atualmente em vias de regularização.

O pequeno percentual de conjuntos regularizados (7,14%) denota que a seleção das áreas para o PROVER não foi precedida de estudos que caracterizassem os problemas fundiários e que a aprovação urbanística e edilícia dos projetos não foi considerada.⁸

A tabela 3.2 a seguir apresenta a diversidade de problemas e pendências da base fundiária de todas as áreas públicas ocupadas pelos conjuntos, as quais não tinham sido equacionadas no início das obras. Na maioria dos casos, as áreas públicas apresentam

Figura 3.38. Reunião sobre recuperação de crédito.

problemas de indefinição de perímetro, ausência de matrícula, precariedade nas descrições perimetrais, necessidade de desafetação, ações de desapropriações inconclusas, entre outras.

⁸ Frente à impossibilidade de transferência da propriedade aos moradores, a SEHAB permaneceu responsável pela manutenção e conservação dos conjuntos até a comercialização.

Quadro 3.2. Situação e Pendências Físicas e Fundiárias dos Conjuntos para regularização, por Fase

EMPREENDIMENTOS		SITUAÇÃO E PENDÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
Fase I	1.Zachi Narchi	P.A. 1993-0.003.594-0 - PATR deverá proceder à desafetação de áreas (Decreto de Utilidade Pública (DUP) e Leito de Rua da ARR 1221)
	2.Parque Novo Mundo/ Nova Tietê	Base fundiária equacionada. Moradias na área condominial
	2.Parque Novo Mundo/ Vila Maria	PA 1996-0.008.019-4 - PATR deverá inserir as medidas do Espaço Livre e Leito de Rua desafetados, áreas objeto de ação de usucapião para posterior unificação com a matrícula do antigo leito do Rio Tietê. Faltam equipamentos de segurança para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)
	3.Água Branca	PATR deverá abrir matrícula da área
	4.Jardim Maninos	Processo nº 000.03.053722-3 1ª Vara de Registros Públicos - PATR deverá inserir as medidas no Espaço Livre para desafetação e abertura de matrícula
	5.Nova Jaguaré Setor I e II	Área desafetada com abertura de matrícula concluída. Setor II já regularizado
	6.Real Parque	s/ informação
	7.Santo Antônio/ Peinha	PA 2001-0.220.223-7 - PATR deverá apurar remanescente de melhoramento viário - DUP
	8.Imigrantes	Ação expropriatória concluída e a área matriculada. Moradias na área condominial
	9.Miguel Stéfano	DESAP PA 2003-0.304.096-0 - Alteração de Decreto de Utilidade Pública (DUP) para Decreto de Interesse Social (DIS)
	10.Autódromo	PATR deverá abrir matrícula das áreas desafetadas
Fase II	11.Campo Grande	Área desafetada com abertura de matrícula concluída. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança). Moradias na área condominial
	1.Chaparral I e II	PA 1998-0.242.290-8 - PATR - Permuta de Área. Moradias e comércios na área condominial
	2.Dom Macário	PA 2000-0.188.369-7 - PATR (DIS / IPESP)
	3.Edu Chaves	PATR deverá proceder à inserção de medidas e abertura de matrícula nas áreas do Espaço Livre desafetado
	4.Haia do Carrão	Regularizado
	5.Heliópolis – Gleba L	Gleba da COHAB, falta aprovação do projeto
	6.São Jorge Arpoador	Área desafetada com abertura de matrícula concluída. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança)Moradias e comércios na área condominial
	7.Uirapuru	Necessária retificação de área. PA 2004-0.286.444-8 - PATR mudança de titularidade dos lotes que estão em nome do FUNAPS para posteriormente proceder à unificação dos títulos. Moradias e comércios na área condominial
	8.Raul Seixas	DESAP PA 1995-0.016.329-4 (Novo decreto expropriatório mudança do alinhamento do DUP, desistência do remanescente do DUP)
	9.Santo Antônio/ Parque Otero	Base fundiária equacionada. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança)e há comércios na área condominial
	10. São Francisco I a IV	DESAP Falta retificação de área junto a DESAP
	11. Vila Nilo	Base fundiária equacionada

Quadro 3.2. Situação e Pendências Físicas e Fundiárias dos Conjuntos para regularização, por Fase continuação

EMPREENDIMENTOS		SITUAÇÃO E PENDÊNCIAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
Fase III	1.Chácara Bela Vista	PATR deverá abrir matrícula das áreas desafetadas. Comércio na área condominial
	2.Goiti	Base fundiária equacionada. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança)
	3.Jardim do Lago	Base fundiária equacionada.Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança) e Moradias na área condominial
	4.Jardim Maraial	PA 2002-0.280.077-2 - PATR deverá inserir as medidas no Espaço Livre e Leito de Rua
	5.Lidiane	Base fundiária equacionada.Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança) e moradias e comércio na área condominial
	6.Piqueri	Base fundiária equacionada, falta aprovação do projeto
	7.São Francisco/ Sapopemba	DESAP Falta retificação de área junto a DESAP
	8.Samaritá	PA 1996-0.003.884-8 - PATR (Antigo Leito do Rio Tietê)
	9.Trivelato	PA 2004-0.096.931-5 - PATR deverá abrir a Matrícula da área - Antigo Leito do Rio Tietê)
Fase IV	1.City Jaraguá	Ação expropriatória concluída. Necessária retificação do perímetro - DIS
	2.Heliópolis - Gleba A	Área da COHAB
	3.José Paulino dos Santos	s/ informação
	4.Madeirit/ Votorantim	DESAP PA 1995-0.009.524-6 (Encaminhado ofício solicitando informações sobre desapropriação)
	5.Morro da Esperança	s/ informação
	6.Nicarágua/ Vila da Paz	s/ informação
	7.Parque Continental	Regularizado
	8.São Domingos Caramazal	Base Fundiária equacionada. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança), Certidão Negativa de Débitos - CND para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis
	9.Jardim Imperador	Base Fundiária equacionada. Falta obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB - equipamentos de segurança). Moradias na área condominial

Fonte: Coordenação do Programa 3Rs (Programa de Regularização Fundiária, Recuperação de Crédito e Revitalização de Empreendimentos).

Para a resolução dos problemas da base fundiária, além da SEHAB, responsável pelo PROVER, o processo envolve o Departamento de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio (DEMAP) e o Departamento de Desapropriações (DESAP), vinculados à Secretaria de Negócios Jurídicos da Prefeitura de São Paulo.

O Departamento de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio (DEMAP) é responsável por encaminhar as desafetações, retificação e/ou desdobro da área, retificação do perímetro e/ou abertura da matrícula da área no Cartório de Registro de Imóveis para averbação dos parcelamentos e unidades habitacionais.

O Departamento de Desapropriações (DESAP) é responsável pelas áreas resultantes de imóveis desapropriados até a conclusão da ação expropriatória. Quando a ação expropriatória está em curso, DESAP solicita ao juiz a emissão do auto de imissão na posse para registro na matrícula, caso ela esteja aberta. Quando a desapropriação é concluída, DESAP procede ao registro da sentença no título da área para a transferência da propriedade em nome da Prefeitura e posterior doação à COHAB para sua comercialização. Devido ao envolvimento de duas secretarias e a natureza jurídica dos procedimentos, os processos são morosos e não são simultâneos, impondo longos tempos para o equacionamento da base fundiária das áreas dos conjuntos.

Além dos problemas das bases fundiárias, as pendências de aprovação do projeto de parcelamento e das unidades habitacionais constituem entraves significativos à regularização. As maiores pendências relativas à aprovação se referem a:

1. aprovação municipal do parcelamento e das unidades habitacionais na Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS)⁹;
2. aprovação estadual do parcelamento no Programa Cidade Legal da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo;
3. colocação de equipamentos de segurança para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nos blocos;

4. obtenção da Certidão Negativa de Débitos (CND) atualizada para registro dos projetos junto ao Cartório de Registro de Imóveis e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis pelo projeto;
5. ocupação de áreas de circulação, áreas livres e verdes, faixas *non aedificandi* ou institucionais, por pequenos comércios e novos barracos;
6. cobertura nas vagas de garagens.

A regularização dos projetos até 2009, era amparada pela Lei do Parcelamento Urbano (Lei Federal nº 6.766/79, com as alterações da Lei Federal nº 9.785/99). Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e da Lei Federal nº 11.977/09 (alterada pela Lei nº 12.424/11), foram introduzidos procedimentos que facilitaram o processo de aprovação dos projetos. No âmbito municipal, a inscrição dos conjuntos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor Estratégico Lei nº 13.430/02 e o Decreto nº 44.667/04, que regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social, definiram parâmetros mais flexíveis para os empreendimentos de interesse social que dão amparo aos processos de aprovação/regularização das edificações. As ações necessárias à regularização da base fundiária e aprovação dos projetos são apresentadas nos Fluxogramas a seguir.

9 A Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS) faz parte da estrutura da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL, criada pela lei nº 15.764/13 e responsável pelas aprovações de parcelamento do solo e edificações no Município. Na época de implantação dos conjuntos, a competência pela sua aprovação era da própria SEHAB, por meio dos Departamentos PARSOLO e APROV.

Fluxograma 3.1. Etapas para equacionamento da Base Fundiária de áreas públicas ocupadas pelos conjuntos

Fluxograma 3.2. Etapas para aprovação de projetos dos conjuntos

Figura 3.39. Vista aérea do Conjunto Heliópolis Gleba A.

3.3.2 Os altos índices de inadimplência e a vulnerabilidade social dos moradores

Os atrasos na regularização fundiária das glebas representaram e ainda representam sérios entraves ao processo de comercialização das unidades habitacionais comprometendo a autonomia dos moradores e dos condomínios. Pelas regras do Projeto Cingapura/ PROVER, os moradores teriam que permanecer no imóvel durante 36 meses contados a partir da mudança e assinatura do Termo de Permissão de Uso (TPU) para se habitarem à nova moradia, sendo vetadas durante esse período as transferências, vendas ou mudanças de uso da unidade habitacional. A permanência dos moradores como permissionários, por um longo tempo, além desses 36 meses, frustrou expectativas e refletiu-se em altos percentuais de vendas irregulares e de famílias inadimplentes no pagamento das taxas condominiais e contribuição mensal (TPU).

No início do Projeto, o valor da contribuição mensal era de metade do salário mínimo (R\$ 112,00)¹⁰, o que correspondia, na época, a R\$ 56,00/ mês. A partir da fase IV, com o financiamento do BID, esses valores passaram a variar em função da tipologia da unidade habitacional escolhida (embrião de R\$ 31,00/ mês, um dormitório de R\$ 45,00/mês; 2 dormitórios de R\$ 57,00/mês e 3 dormitórios de R\$ 75,00/mês). Embora o contrato previsse o reajuste, esses valores permaneceram inalterados até o momento.

Somente em 2011, o Conselho Municipal de Habitação por meio da Resolução nº 51/11¹¹ definiu as regras para a comercialização das unidades habitacionais, estabelecendo como valor de referência para o financiamento das unidades o equivalente a 20 salários mínimos em vigor na data da assinatura do TPU e ainda que as contribuições mensais efetuadas pelos moradores seriam consideradas como poupança

10 Valor do Salário Mínimo em 1/05/1996.

11 A Resolução CMH N° 51/2011 de 24 de fevereiro de 2011 define parâmetros comerciais e financeiros para regularização da ocupação dos empreendimentos construídos com recursos do extinto FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal, e de empreendimentos construídos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhados ou a serem encaminhados para regularização da ocupação pelo Fundo Municipal de Habitação, incluindo o Programa PROVER.

Figura 3.40. Conjunto Nova Jaguaré II.

a ser abatida do valor final da unidade, na data da efetiva comercialização e transferência do título de propriedade. O prazo de financiamento foi fixado em até 120 meses e, para a assinatura do contrato de compra e venda, se exige que o beneficiário esteja adimplente com o pagamento das contribuições mensais pela permissão de uso, compromissos condominiais e demais encargos que recaiam sobre o imóvel. Caso o beneficiário pretenda realizar o pagamento do imóvel à vista, além de abater as contribuições mensais ele tem o desconto de 15% do valor do restante a ser pago.

Apesar do alto nível de subsídio contido nas regras estabelecidas, as pesquisas do Programa 3Rs, realizadas em 22 conjuntos, denotam grande dificuldade em atendê-las, por parte dos moradores, em função de: grave incidência de inadimplência no pagamento das taxas condominiais e contribuições mensais; vulnerabilidade socioeconômica das famílias; e irregularidades da ocupação, abrangendo, principalmente, o aluguel ou a transferência da posse das unidades sem autorização de Habi, conforme apresentado na tabela 3.2.

Tabela 3.2. Resultados selecionados das pesquisas do Programa 3 Rs, 2005/2009

EMPREENDIMENTOS			Nº UHS	VARIÁVEIS DE VULNERABILIDADE SOCIAL				FATORES CRÍTICOS À COMERCIALIZAÇÃO				DATA DA PESQUISA
				% DE FAMÍLIAS COM RENDA PER CAPITA ATÉ 1 SM	% RESPONSÁVEL MULHER	% RESPONSÁVEL COM 60 ANOS OU MAIS	% RESPONSÁVEL DESEMPREGADO	% DE INADIMPLÊNCIA DA TAXA CONDOMINIAL	% DE INADIMPLÊNCIA DA TAXA DE RETRIBUIÇÃO MENSAL	% SITUAÇÃO IRREGULAR DA OCUPAÇÃO	EXISTÊNCIA DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES	
Fase I	1	Zaki Narchi	700	78,96	57,33	7,55	7,98	6,53	27,43	24,82	Entidade não atuante	2006
	2	Nova Jaguaré /R. Arapongas	200	68,37	48,47	11,73	6,12	4,08	61,73	27,55	Não	2006
	3	Nova Jaguaré /R.Barão de Antonina	600	2,23	s/i	1,68	1,12	2,05	8,57	0,56	Associação dissolvida	2005/2006
	4	Água Branca	180	72,1	53	6,7	9,9	11,4	77,8	55	Não	2009
	5	Imigrantes	160	75,15	68,79	11,46	10,83	22,29	43,25	0	Não	2009
	6	Autódromo	244	75,5	61,18	10,5	8,4	16,5	41,8	27,84	Não	2008
	7	Campo Grande	100	78,35	52,07	6,19	6,19	28,87	58,76	26,8	Associação dissolvida	2007
Fase II	1	Dom Macário	96	66,3	43,16	9,5	6,3	7,4	28,4	28,4	Não	2008/2009
	2	Edu Chaves	400	86,5	59,95	8,27	13,18	14,47	70,28	38,5	Não	2007
	3	Haia do Carrão	240	86,67	s/i	12,5	14,58	21,67	79,58	20,83	Sim, sem representatividade	2005
	4	São Francisco	1.056	86,93	60,45	8,06	14,18	9,59	86,42	54,69	Associação 15 de Novembro	2008/2009
	5	Vila Nilo	260	85,66	60,07	13,18	12,4	4,65	61,24	44,57	Sim, sem representatividade	2007
Fase III	1	Chácara Bela Vista	960	80,83	s/i	6,87	8,22	4,79	64,47	43,54	Sim, diretoria inoperante	2006
	2	Goiti	296	13,6	49,82	10,5	8,4	6,3	44,7	33	Não	2005
	3	Jardim do Lago	280	84,29	s/i	9,29	11,79	10,36	83,93	25,71	Entidade não atuante	2005
	4	Lidiane	260	16,28	s/i	53,1	5,81	8,14	68,99	36,43	Entidade desativada	2005
	5	São Francisco Sapopemba	280	85,90%	60,45	6,09	9,62	8,65	68,59	50,32	Associação 15 de Novembro	2008
Fase IV	1	Heliópolis GI A	849	56,18	52,04	3,88	4,12	2,7	31,8	22,22	Sim	2007/2008
	2	José Paulino dos Santos	820	69,75	55,11	8,53	11,34	5,97	42,56	35,85	Não	2006
	3	Parque Continental	420	75,23	s/i	8,94	11,55	13,04	65,18	43,02	Associação dissolvida	2005
	4	São Domingos Caramazal	176	91,18	57,65	10	14,71	11,18	57,65	30	Entidade desativada	2007
	5	Jardim Imperador	380	16,5	59	7,7	10,9	4,3	22,9	21,57	Não	2008/2009
Total			8.957	67,18	57,03	9,01	9,17	8,08	52,99	33,17		

Fonte: Diagnóstico Integrado dos empreendimentos integrantes do Programa 3 Rs realizados pela Empresa Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda./SEHAB.

A Tabela 3.2 apresenta resultados selecionados das pesquisas do Programa 3Rs, que apontam para o alto grau de vulnerabilidade social das famílias residentes, além de fornecer uma avaliação importante dos problemas a serem enfrentados no processo de regularização fundiária.

Na variável renda, a pesquisa apresentou um expressivo percentual (67,18%) de famílias com renda familiar *per capita* de até 1 salário mínimo de 2004¹². A pesquisa apresentou ainda predominância significativa de responsáveis do sexo feminino (57,03%), o que segue a tendência apontada na Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE 2010, de que o número de famílias chefiadas por mulheres cresceu 14%, entre 2000 e 2010. Essa tendência tem sido fortemente representada pelas famílias onde não há cônjuge, em arranjos familiares formados por mães solteiras ou viúvas e seus filhos.

Entre os responsáveis, 9,1% se declararam como desempregados entre a população acima dos 15 anos, o que corresponde ao mesmo percentual de 9% indicado pela Pesquisa Mensal de Emprego de julho de 2009, realizada pelo IBGE tendo como universo a População em Idade Ativa (PIA).

Outro dado apresentado se refere ao pagamento das taxas condominiais relativas aos rateios das contas de água, luz, manutenção das áreas comuns e dos prédios. Do percentual analisado foi possível identificar que 91,92% dos moradores estavam em dia com o pagamento das despesas do condomínio, mas, no que

se refere ao pagamento do TPU, a pesquisa levantou uma média de inadimplência de cerca de 52,99% das unidades, destacando-se as situações de inadimplência nos conjuntos: Água Branca, Edu Chaves, Haia do Carrão, São Francisco, Jardim do Lago, Lidianie e São Francisco Sapopemba que apresentaram percentuais de acima de 69%.

A consolidação dos dados relativos à situação de ocupação permitiu verificar que 33,17% das unidades estavam ocupadas irregularmente por situações de compra e venda, troca sem autorização de SEHAB, aluguel, cessão, ou invasão de unidades vagas. Todos esses casos correspondem a questões que precisam ser regularizadas na época da comercialização.

Embora o trabalho social tenha sido realizado em todas as etapas do Projeto, ele não foi suficiente para garantir a autonomia dos moradores para a gestão dos condomínios, nem tampouco para a manutenção ou oficialização das Associações de Moradores nos Conjuntos.

Dos 22 conjuntos pesquisados, 12 têm Associações juridicamente constituídas, das quais somente três são efetivamente representativas e contam com a participação dos moradores, correspondendo a 13,63% do total pesquisado.

Outro dado importante sob o ponto de vista de sustentabilidade dos empreendimentos é a violência instalada nos conjuntos. As pesquisas realizadas no âmbito do Programa 3 Rs constataram que, em alguns conjuntos, vigoram: o toque de recolher; a exploração

12 O valor do salário mínimo em 2004 era de R\$ 260,00.

comercial da população; a cobrança de pedágio; o controle dos acessos; a expulsão de famílias, a vigilância sobre os visitantes; conflitos entre grupos de tráfico; ocupação de unidades habitacionais e invasão de domicílios. Há ainda episódios de pressão e intimidação dos técnicos sociais, com ameaças de paralisações do trabalho públicos, por grupos marginais que atuam nas comunidades.

3.3.3 A deterioração dos conjuntos

No Brasil, historicamente, a produção de habitação popular por promotores públicos é marcada pela baixa qualidade urbanística, construtiva e ambiental dos conjuntos construídos, que na maioria dos casos se tornam espaços de segregação e exclusão social. O Projeto Cingapura não fugiu à regra.

Os conjuntos do Projeto Cingapura foram entregues com sérios problemas construtivos nos componentes de infraestrutura e de execução das unidades habitacionais. No período de pós-ocupação esses problemas foram apontados pela população e abrangiam, predominantemente: telhados e impermeabilização das lajes de cobertura; vazamentos do reservatório superior; inadequação dos equipamentos para disposição de lixo; indefinição do uso das áreas livres; interferência com as áreas remanescentes de favela; não implantação das áreas de uso comercial e de serviços; problemas de esgotos; e ausência de tratamento das áreas condominiais externas às edificações, com falta de cercamento, de iluminação externa, de pavimentação de calçadas e vias de acesso,

de componentes de drenagem e de proteção dos taludes.

A análise dos aspectos urbanísticos e arquitetônicos dos conjuntos do Projeto Cingapura envolve o conhecimento das formas de uso e apropriação dos novos espaços pela população. A proibição para os usos não residenciais (mono-funcionalidade) e, em geral, a inflexibilidade das normas, conduziram os moradores, de forma criativa, a adaptarem e transformarem os espaços, “desvirtuando” os usos previstos originalmente no projeto e criando um amplo conjunto de irregularidades frente às regras de uso e ocupação do solo, às normas condominiais e ao uso definido pela Prefeitura no Termo de Permissão de Uso (TPU). Nesse sentido, as pesquisas e vistorias realizadas pela SEHAB, entre 2005 e 2010 pelo Programa 3Rs, evidenciaram a falta de sintonia entre a racionalidade projetual e a realidade dos moradores: tipologias arquitetônicas desconectadas dos hábitos cotidianos da população; dificuldades no manuseio dos novos componentes e limitações dos prédios e infraestruturas, desconhecidos anteriormente no contexto das favelas; e exigências de organização impostas pelo formato em condomínio. O resultado prático é o conflito constante entre moradores e Prefeitura, entre o projetado e o vivido, entre o permitido e o transgredido, entre o formal e o informal, resultando em diversas situações presentes nas unidades, prédios e áreas comuns que atendem a “adequações” do Projeto introduzidas pelo público alvo, mas que, se confrontadas com a legislação urbanística e edilícia ou com as normas condominiais

Figura 3.41. Parque Novo Mundo.

13 Os Relatórios do Programa 3Rs (2005 a 2010)/ SEHAB) apresentam resultados de pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas junto às famílias, representantes de blocos, e responsáveis pelos comércios identificados nos empreendimentos, além das situação de ocupação dos imóveis, as mudanças de titularidade; conservação dos conjuntos e avaliação da organização comunitária existente.

14 Os projetos contemplavam a oferta de 1 vaga para cada 3 unidades.

Figura 3.42. Zaki Narchi.

estabelecidas pelo TPU, são consideradas irregularidades.

De acordo com os Diagnósticos apresentados nos Relatórios do Programa 3Rs¹³, as ocorrências mais frequentes de irregularidades, frente a normas condominiais, identificadas nas vistorias das unidades habitacionais são: botijão de gás nos apartamentos; comércio no interior da unidade habitacional; mudança das portas ou construção de parede no interior do apartamento; obstrução das rotas de fuga; vasos/ varais/ gaiolas/bicicletas/tapetes/ e roupas nas janelas; gambiarras de luz, telefone e net; e substituições de portas corta fogo.

De acordo com os mesmos Relatórios, as áreas comuns e áreas de circulação apresentavam os maiores conflitos de usos e disputa por espaços entre os moradores, com mudanças dos usos permitidos, bem como privatização dos espaços públicos, áreas livres e vagas de estacionamento¹⁴. Outra questão significativa estava relacionada ao uso de componentes e infraestruturas inexistentes nas favelas, evidenciada por problemas na disposição do lixo, falta de manutenção dos componentes hidráulicos, elétricos e de segurança e falta de limpeza geral das áreas. Apresentam-se a seguir ilustrações dessas irregularidades.

Problemas de manutenção e uso das áreas comuns

1. Obstrução das rotas de fuga/ casa de bomba/ circulação.
2. Acúmulo de lixo no interior do Bloco, no telhado, espaço do reservatório e canaletas de drenagem.
3. Alterações da fachada.
4. Varais coletivos ou individuais no empreendimento.
5. Cobertura e demarcação das garagens.
6. Comércio de eletrodomésticos, aves, oficina mecânica, borracharia nas áreas comuns e estacionamento nas vias de circulação.
7. Carros abandonados, carrinhos de catadores de papel e carrinhos de cachorro quente nas áreas livres e de circulação.
8. Fechamento de vãos com grades e toldos nas entradas dos blocos.
9. Pichação no interior dos blocos, depredação dos extintores, guarda corpo, janelas, lixeiras e abrigos de gás.
10. Acúmulo de lixo no sistema viário, canaletas de drenagem e nas áreas externas.
11. Depredação dos equipamentos (centros comunitários, *playground*, áreas verdes, muros de fechamento).
12. Entulhos em vãos do reservatório e nos abrigos de gás.

Figura 3.43. Conjunto Zaki Narchi.

Figura 3.44. Conjunto Raul Seixas.

Figura 3.45. Conjunto Campo Grande.

Figura 3.46. Conjunto Chaparral.

Figura 3.47. Conjunto Autódromo.

127

13. Ausência e/ou não funcionamento das luminárias, lâmpadas do sistema de iluminação de emergência, luz de obstáculo com lâmpadas queimadas ou inexistentes.
14. Ausência e/ou prazo vencido dos extintores de gás carbônico, pó químico e água pressurizada.
15. Ausência das cordoalhas e cabos de aterramento do sistema de para raios.
16. Varais presos em cordoalhas de para raios.
17. Horta comunitária nas áreas livres para impedir invasão de moradores.
18. Bombas de recalque quebradas ou ainda com funcionamento apenas no modo manual.

Figura 3.48. Conjunto Real Parque.

Figura 3.49. Conjunto José Paulino dos Santos.

Figura 3.50. Conjunto Real Parque.

19. Botijão de gás nos apartamentos.
20. Pintura externa em mau estado de conservação.
21. Tampas das caixas da rede esgoto quebradas.
22. Vidros quebrados ou inexistentes nos halls dos andares e patamares das escadas.
23. Falta de manutenção na rede de esgoto condominial.
24. Sistema de hidrantes sem os componentes (falta de sinalização, ponteira de jato de água, engates e algumas mangueiras cortadas ou furtadas).
25. Gambiarras na instalação de energia elétrica das áreas comuns.

4. OS RESULTADOS DO PROGRAMA 3 RS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS DADOS DOS CENSOS 2000 E 2010

Este sub-capítulo tem o objetivo de aferir resultados das ações realizados pelo Programa 3 Rs, de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização de Empreendimentos executados no âmbito do Projeto Cingapura/PROVER, com base em pesquisa comparativa entre dados dos Censos de 2000 e 2010, considerando a etapa do Programa 3Rs implementada no período 2005/2009.

De acordo com os procedimentos metodológicos apresentados no Apêndice A, a pesquisa envolveu: a seleção de variáveis presentes nas Bases de Informações do IBGE dos Censos de 2000 e de 2010; a identificação do universo de análise, a partir dos perímetros dos conjuntos do PROVER, identificando aqueles que coincidem com os perímetros de setores censitários dos Censos de 2000 e 2010; a escolha de um universo de referência ou grupo de controle; e a extração, sistematização e análise dos dados das pesquisas censitárias.

Assim, inicialmente, foi identificada a correspondência entre os perímetros dos setores censitários nos CENSOS 2000 e 2010 em 31 dos 42 conjuntos integrantes do Projeto Cingapura/PROVER. Desse total de 31 conjuntos, 17 correspondem a conjuntos beneficiados pelo Programa 3 Rs e constituem o universo de análise. Os 14 restantes compõem o grupo de controle.

Tabela 3.3. Distribuição dos conjuntos por regional de HABI - Universo de Análise

REGIONAIS DE HABI	Nº TOTAL DE CONJUNTOS DO PROVER (A)	UNIVERSO DE ANÁLISE (B) ¹⁵	% (B/A)
Centro	4	2	50,0
Regional Norte	13	4	30,7
Regional Sul	10	3	30,00
Regional Leste	7	3	42,85
Regional Sudeste	8	5	62,5
Total	42	17	40,47

Fonte: SEHAB e IBGE, CENSO 2000 e 2010

Tabela 3.4. Distribuição dos conjuntos por regional de HABI - Grupo de Controle

REGIONAIS DE HABI	Nº TOTAL DE CONJUNTOS DO PROVER (A)	GRUPO DE CONTROLE (B) ¹⁶	% (B/A)
Centro	4	1	25,00
Regional Norte	13	6	46,15
Regional Sul	10	4	40,0
Regional Leste	7	2	28,57
Regional Sudeste	8	1	12,50
Total	42	14	33,33

Fonte: ¹ SEHAB e ² IBGE, CENSOS 2000 e 2010

A distribuição regional e representatividade do universo de análise e grupo de controle em relação ao total dos empreendimentos do PROVER encontram-se nas tabelas 3.3 e 3.4 acima.

No universo de análise, entre 2000 e 2010, a população cresceu 3,74% e os domicílios 13,8%, resultando numa redução do número de pessoas por domicílio de 3,9 (em 2000) para 3,6 (em 2010). No grupo

15 Conjuntos do Programa 3Rs com correspondência nos CENSOS 2000 e 2010.
16 Conjuntos com correspondência nos CENSOS 2000 e 2010, que não integram o Programa 3Rs.

Tabela 3.5. Taxa de Crescimento da população e dos domicílios, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo

	POPULAÇÃO TOTAL		TAXA DE CRESC. (%)	Nº DE DOMICÍLIOS		TAXA DE CRESC. (%)
	2000	2010		2000	2010	
Universo de Análise - 17 conjuntos	30.222	31.355	3,74	7.622	8.674	13,80
Grupo de Controle - 14 conjuntos	30.250	30.394	0,470	7.661	8.401	9,65
Total da pesquisa	60.472	61.749	2,110	15.283	17.075	11,72
Município de São Paulo	10.434.252	11.253.503	7,85	2.985.977	3.573.509	19,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

130

de controle, os índices de crescimento de população e domicílios foram respectivamente 0,47% e 9,65%, mantendo-se, a mesma redução na média de pessoas por domicílio verificada no universo de análise. Já no Município de São Paulo, os índices de crescimento de população e domicílios, no período, foram de 7,85% e 19,67% respectivamente, com redução do número de pessoas por domicílio de 3,49 para 3,14.

Antes de comentar essas variações, vale lembrar que, na tipologia dos conjuntos, o número de domicílios, em princípio, não comporta ampliações e está limitado ao número de unidades definidas nos projetos arquitetônicos do PROVER. Nesse sentido, explica-se a pequena taxa de crescimento da população do grupo de controle (0,47%) em relação ao total do município (7,85%), seguida pelo universo de análise, com taxa de crescimento um pouco mais significativa (3,74%), embora bastante inferior a do município. Esses crescimentos se explicam porque os setores censitários

2010 abrangeram novos domicílios em relação ao CENSO de 2000, correspondendo a empreendimentos que só foram finalizados em 2004. No que diz respeito ao número de pessoas por domicílio, os resultados refletem a tendência demográfica do total do município - explicada pela maior ocorrência de famílias monoparentais e redução do crescimento familiar, entre outros fenômenos, associada à baixa renda dos grupos em análise que define uma média mais alta do que a do município. Destaca-se ainda, no caso deste indicador a grande semelhança entre o universo de análise e o grupo de controle.

Apesar dos conjuntos estarem inseridos em setores da cidade formal¹⁷, os dados apresentados da evolução dos indicadores sociais, no universo de análise e no grupo de controle, entre 2000 e 2010, são mais próximos dos setores subnormais e apontam para um alto grau de vulnerabilidade social em ambos os casos. Esses resultados nos dois grupos analisados

17 Setores Censitários comuns.

Tabela 3.6. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	CONJUNTOS DO UNIVERSO DA ANÁLISE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DAS PESSOAS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	31,09	48,01	1,05	1,62	24,36	8,69	4,60	3,89	4,22
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	42,29	71,76	1,14	1,53	20,57	17,56	4,32	3,77	4,58
	3	Jaguapé	Nova Jaguaré	1.373	721	24,69	57,00	2,84	1,25	22,80	10,96	3,84	3,61	4,35
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	30,26	59,38	0,00	0,63	15,79	18,13	4,55	3,69	3,64
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	34,55	47,76	2,44	0,00	15,45	8,98	4,01	3,44	4,73
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	38,52	66,50	1,79	13,71	21,43	13,96	4,44	4,21	4,23
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	23,79	58,64	1,29	7,97	11,25	12,58	3,77	3,79	4,98
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	34,57	39,69	1,23	0,78	18,52	9,73	4,54	3,94	4,14
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	27,49	50,32	1,35	1,71	22,37	9,28	3,71	3,65	4,12
	2	Itaquera	Goiti	292	294	28,08	48,64	1,37	0,68	16,78	9,18	3,99	3,43	4,31
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	43,62	70,00	0,00	12,63	29,53	19,47	4,40	3,75	3,87
	4	Limão	Lidiane	254	262	18,90	46,18	1,18	1,15	14,96	8,40	3,91	3,42	5,14
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	19,42	66,46	0,97	0,94	8,74	7,21	4,20	3,50	5,17
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis GI A	1.257	1.454	31,34	47,80	2,78	1,38	14,32	5,57	3,66	3,39	4,97
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	32,89	44,72	1,14	1,09	13,96	6,42	3,77	3,46	5,22
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	41,79	53,85	4,48	10,26	5,97	0,00	4,04	3,56	4,16
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	14,17	56,33	0,79	4,85	4,72	5,66	3,75	3,25	6,30
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	30,71	52,29	1,57	3,38	17,04	9,19	3,99	3,61	4,67
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010.

Tabela 3.7. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	CONJUNTOS DO GRUPO DE CONTROLE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DAS PESSOAS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	27,49	47,16	2,92	1,13	16,76	16,37	3,92	3,87	4,72
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	35,42	35,54	1,39	2,41	19,44	6,63	4,20	3,67	4,50
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	22,93	48,86	3,82	1,76	10,83	12,65	4,20	3,66	5,67
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	33,96	47,84	3,02	0,00	26,04	15,83	3,94	3,75	3,98
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	25,96	55,03	0,52	0,84	10,10	9,23	3,86	3,45	5,18
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	36,23	45,78	1,51	4,61	18,49	9,34	4,16	4,23	4,62
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	34,65	45,45	0,00	0,61	26,76	8,48	3,74	3,38	4,16
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	31,58	50,57	3,51	0,00	14,74	10,80	4,02	3,69	4,77
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	40,35	51,57	2,73	0,63	15,01	4,40	3,46	3,45	5,75
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	44,00	55,02	2,33	2,60	16,33	5,20	4,12	3,49	4,70
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	32,17	51,91	1,44	2,03	9,93	3,00	3,81	3,33	6,32
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	34,45	46,45	1,68	0,76	33,05	13,71	4,36	3,77	3,28
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	52,94	51,47	1,68	1,60	10,36	7,20	4,30	4,08	4,59
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	32,47	49,55	1,35	1,93	18,94	8,06	4,18	3,50	4,15
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	33,86	49,47	1,70	1,85	15,72	8,39	3,95	3,62	5,11
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

se explicam pelo fato de que a demanda do PROVER é constituída pela população favelada, residente anteriormente nas áreas ocupadas atualmente pelos conjuntos, mas, ao mesmo tempo, denotam que os Programas (PROVER e 3Rs) contribuíram muito pouco para a superação da situação de vulnerabilidade, confirmando o que já tinha sido apresentado na tabela da pesquisa censitária realizada pelo Programa 3 Rs.

Numa análise mais detalhada, observa-se que o universo de análise, ainda que tenha sido objeto de investimentos do Programa 3 Rs, apresenta resultados piores do que o grupo de controle, na maioria das variáveis escolhidas. Destaca-se que para os indicadores “percentual de mulheres responsáveis” e “percentual de responsáveis com menos de 21 anos”, entre 2000 e 2010, houve um incremento de 70,27 % e de 115,2 %, respectivamente nas taxas correspondentes ao

universo de análise, enquanto que no grupo de controle o aumento foi de 46,1 % e 8,8 %, respectivamente.

Comparando 2010 com 2000, verifica-se uma redução significativa nas taxas de chefes analfabetos nos dois grupos analisados, com percentuais semelhantes, em torno de - 46,00%. Aparentemente, essas reduções de chefes analfabetos nos conjuntos se devem mais às políticas públicas educacionais do que aos Programas habitacionais.

A evolução dos indicadores sociais dos grupos analisados acompanha a tendência verificada, no Município de São Paulo, de aumento do percentual de responsáveis mulheres. Todavia, conforme já destacado o crescimento dessa situação de maior vulnerabilidade, no universo da análise foi superior ao do grupo de controle e também à média do Município no período. Todavia, no caso do grupo de controle o crescimento

Tabela 3.8. Evolução dos indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo

	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		%RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DAS PESSOAS (Nº ABSOLUTO)		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Universo de Análise - 17 conjuntos	30,71	52,29	1,57	3,38	17,04	9,19	3,99	3,61	4,67
Grupo de Controle - 14 conjuntos	33,86	49,47	1,70	1,85	15,72	8,39	3,95	3,62	5,11
Total do Município de São Paulo	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE, CENSOS 2000 e 2010.

da taxa de “mulheres responsáveis pelo domicílio” é ligeiramente inferior ao apresentado pelo município (47,08%), no período estudado.

No caso da variável “percentual de responsáveis menores de 21 anos”, o universo de análise apresentou um acréscimo significativo de 115,2 % nas taxas de

2010 em relação a 2000, superior ao crescimento de 83,3% no Município. Já o grupo de controle apresentou nesse indicador um aumento discreto de 8,8 %, bastante inferior ao apresentado pelo Município de São Paulo.

No indicador de chefes analfabetos, os dados aferidos em 2000 e 2010 no Universo de Análise

Tabela 3.9. Variação do Valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	CONJUNTOS DO UNIVERSO DA ANÁLISE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		POPULAÇÃO TOTAL		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
				2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	3.078	2.642	354,28	632,68	716,92	13,31
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	756	494	410,15	732,44	531,58	-27,42
	3	Jaguaré	Nova Jaguaré	1.373	721	5.273	2.605	338,10	603,78	718,83	19,06
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	692	591	343,41	613,26	650,63	6,09
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	986	844	327,09	584,12	787,32	34,79
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	1.742	1.660	294,84	526,53	412,12	-21,73
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	1.171	4.283	419,60	749,33	428,98	-42,75
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	1.104	1.012	267,17	477,12	762,58	59,83
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	2.751	3.427	308,93	551,69	692,01	25,43
	2	Itaquera	Goiti	292	294	1.165	1.009	340,64	608,31	795,22	30,73
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	656	713	232,91	415,92	418,92	0,72
	4	Limão	Lidiane	254	262	994	895	337,62	602,92	741,75	23,03
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	865	1.116	386,07	689,44	571,10	-17,17
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis Gl A	1.257	1.454	4.599	4.935	456,15	814,60	884,15	8,54
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	3.643	3.507	390,96	698,18	859,39	23,09
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	271	417	291,19	520,01	478,12	-8,06
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	476	1.205	928,34	1657,83	766,43	-53,77
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	30.222	31.355	371,84	664,04	697,46	5,03
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

apresentaram índices piores do que no grupo de controle, sendo que em ambos os casos os responsáveis são menos escolarizados que no total do Município.

As tabelas 3.9, 3.10 e 3.11 apresentam a variação do valor real do rendimento mensal dos responsáveis no universo de análise, grupo de controle e Município de São Paulo, no intervalo de 10 anos. De forma a

possibilitar a comparação entre os valores aferidos em 2000 e 2010, foi aplicado o índice da FIPE (78,58%) para correção monetária dos dados de 2000.

A análise preliminar dos dados indica que no universo de análise e no grupo de controle há uma concentração de famílias de baixa renda, cujos responsáveis recebem cerca de 30% do valor médio

Tabela 3.10. Variação do Valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	CONJUNTOS DO GRUPO DE CONTROLE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		TOTAL DA POPULAÇÃO		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
				2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA IPCG/FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	2.011	2.385	438,88	783,76	816,52	4,18
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	605	609	357,01	637,56	1001,62	57,10
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	659	2.080	429,73	767,42	708,27	-7,71
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	1.045	1.043	284,94	508,85	700,28	37,62
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	2.214	2.055	412,71	737,02	1176,25	59,60
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	2.204	3.763	350,01	625,04	563,99	-9,77
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	1.803	1.672	321,05	573,33	745,93	30,10
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	1.145	649	316,98	566,06	702,71	24,14
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	1.777	549	610,94	1091,02	802,06	-26,48
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	1.237	938	451,24	805,82	674,24	-16,33
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	8.749	6.559	496,43	886,52	866,89	-2,21
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	1.557	1.486	297,83	531,86	865,77	62,78
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	1.536	1.529	225,21	402,18	669,43	66,45
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	3.708	5.077	362,21	646,84	738,13	14,11
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	30.250	30.394	415,62	742,22	790,42	6,49
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela 3.11. Variação do Valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo

	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL (R\$)			
	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Universo da Análise - 17 conjuntos	371,84	664,04	697,46	5,03
Grupo de Controle - 14 conjuntos	415,62	742,22	790,42	6,49
Município de São Paulo	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE, CENSOS 2000 e 2010

¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

aferido, no Município de São Paulo, para o rendimento mensal dos responsáveis por domicílios. Todavia, destaca-se que entre 2000 e 2010, a renda média dos responsáveis nos dois grupos (universo de análise e grupo de controle) variou positivamente, crescendo respectivamente em 5,03% e 6,49%, enquanto na média do Município a renda dos responsáveis apresentou uma redução de -10,91%.

Na análise mais detalhada da variação real da renda dos responsáveis, no universo de análise, verifica-se ganhos significativos de renda em alguns conjuntos, bem superiores a média de 5,03% do total do universo, com destaque para: Nova Jaguaré (19,06%), Lidiane (23,03%), José Paulino dos Santos (23,09%), Chácara Bela Vista (25,43%), Goiti (30,79%), Autódromo (34,79%) e Vila Nilo (59,83%). Mas, no mesmo universo, verificam-se também perdas importantes nos conjuntos: São Domingos Caramazal (-8,06%), São Francisco Sapopemba (-17,17%), Edu Chaves (-21,73%),

Água Branca (-27,47%), São Francisco (-42,75%) e Jardim Imperador (-53,77%).

No grupo de controle, dos 14 conjuntos analisados, 9 tiveram ganhos reais na renda mensal dos responsáveis bem maiores que a média (6,49%) enquanto 5 conjuntos apresentaram perdas em relação à média. Ressalta-se que os conjuntos que perderam renda, nos dois grupos analisados, apresentaram os piores índices de vulnerabilidade nos indicadores sociais, já apresentados na tabela 3.10.

Dentre os dados apresentados nas tabelas 3.9 e 3.10, o mais importante deles refere-se à variação positiva do valor real da renda dos responsáveis no universo de análise (5,03%) e no grupo de controle (6,49%), no intervalo de 10 anos, se comparadas com a variação negativa do município (-10,91%). Esse aumento na renda dos grupos analisados em relação à variação negativa do município pode atribuído aos Programas (PROVER e 3Rs), considerando-se: a localização da

Figura 3.51. Conjunto Uirapuru.

maioria dos conjuntos em distritos consolidados e, portanto, com acesso a ofertas de emprego; e pela situação de segurança da moradia equacionada, diferente precariedade vivida anteriormente na favela.

Outro fator que concorre para a explicação do aumento de renda verificado tem relação com o fato de que, em 33,17% das unidades habitacionais integrantes do Programa 3Rs, foi constatada a mudança da demanda original dos conjuntos, constituída basicamente por favelados, para grupos de melhor renda, mediante comercializações e transferências irregulares¹⁸.

A leitura das Tabela 3.12 e 3.13 indica que, em termos de infraestrutura, o universo de análise e o grupo de controle apresentam coberturas de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo bastante satisfatórias em relação à média municipal.

A comparação da situação de infraestrutura de saneamento do universo de análise com o grupo de controle é bastante semelhante para quase todos os indicadores, com exceção do Banheiro+esgotamento por rede geral de esgoto, que teve uma variação de 74,69% de atendimento em 2000 para 95,7% em

¹⁸ Este dado foi aferido pela pesquisa censitária realizada pelo Programa 3Rs.

Tabela 3.12. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	UNIVERSO DE ANÁLISE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	100,00	100,00	98,95	99,85	100,00	99,85	4,04	0,00
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	100,00	99,24	7,43	100,00	98,86	100,00	0,00	0,00
	3	Jaguareé	Nova Jaguaré	1.373	721	99,93	100,00	3,06	89,88	100,00	100,00	0,73	0,00
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	99,59	100,00	97,56	100,00	100,00	100,00	1,63	0,00
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	1,28	0,00
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	87,14	99,82	78,14	80,69	92,60	99,91	0,64	0,00
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	100,00	100,00	100,00	99,61	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	99,87	99,89	99,06	100,00	100,00	100,00	7,28	0,00
	2	Itaquera	Goiti	292	294	100,00	99,66	99,66	99,66	100,00	100,00	0,34	0,00
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	100,00	85,26	100,00	84,74	100,00	85,26	0,00	0,00
	4	Limão	Lidiane	254	262	100,00	99,62	100,00	100,00	20,08	100,00	0,00	0,00
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	99,51	100,00	99,51	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis GI A	1.257	1.454	99,52	100,00	74,14	97,25	94,67	99,93	7,16	0,14
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	99,79	99,80	99,28	99,11	100,00	100,00	0,21	0,00
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	100,00	100,00	79,10	100,00	97,01	100,00	2,99	0,00
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	100,00	100,00	100,00	99,73	100,00	100,00	4,72	0,00
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	99,32	99,58	74,69	95,70	96,10	99,64	2,66	0,02
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977,00	3.573.509,00	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Tabela 3.13. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Grupo de Controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	CONJUNTOS DO GRUPO DE CONTROLE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	99,61	99,51	98,83	54,13	100,00	100,00	2,14	0,00
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	100,00	100,00	100,00	97,59	100,00	100,00	0,00	0,00
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	99,36	99,65	91,72	99,82	100,00	97,72	0,00	0,00
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	100,00	100,00	98,87	100,00	100,00	100,00	1,13	0,00
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	100,00	99,83	99,65	99,83	100,00	100,00	0,17	0,00
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	100,00	100,00	98,30	97,75	100,00	100,00	1,51	0,00
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	100,00	100,00	99,59	99,80	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	100,00	100,00	62,81	100,00	80,35	100,00	0,35	0,00
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	99,22	100,00	99,61	100,00	100,00	100,00	1,36	0,00
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	100,00	100,00	98,67	99,63	100,00	100,00	1,33	0,37
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	99,87	100,00	96,56	91,76	99,96	100,00	0,39	0,00
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	100,00	100,00	99,72	99,75	100,00	100,00	0,28	0,00
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	99,55	99,93	86,92	99,79	99,44	100,00	0,79	0,00
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	99,82	99,92	95,52	94,32	99,19	99,85	0,68	0,01
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

2010, decorrente dos investimentos da SEHAB na implantação das redes de infraestrutura urbana na época da construção dos conjuntos e complementações posteriores pelo Programa 3 Rs.

Em síntese, os casos destacados nas variáveis selecionadas denotam que os conjuntos integrantes do universo de análise apresentam os piores resultados no que diz respeito aos indicadores sociais no intervalo estudado, indicando que os investimentos da SEHAB na regularização, recuperação de créditos e revitalização dos conjuntos não conseguiram produzir uma mudança significativa no perfil de vulnerabilidade social das famílias. Todavia, todos os conjuntos apresentaram taxas de cobertura dos serviços urbanos superiores às do município e a renda média mensal do responsável apresentou ganhos importantes, em relação à perda de renda verificada na média do Município. Ainda que essa mudança no perfil da renda decorra de fatores que extrapolam os programas analisados, estes certamente contribuíram para a melhoria verificada, assim como para o estabelecimento de condições de moradia digna do ponto de vista das infraestruturas de saneamento.

Figura 3.52. Conjunto Jd.Imperador-Cid.

CAPÍTULO 4

O Programa Lote Legal:
entraves jurídicos e cartorários

A partir da década de 40 e até o final da década de 1970, os loteamentos irregulares e precários de periferia, associados à autoconstrução da moradia, se tornaram a forma dominante de solução para o problema habitacional da população de baixa renda em São Paulo. A maioria desses loteamentos encontra-se em áreas degradadas do ponto de vista urbanístico-ambiental, apresentando uma diversidade de problemas de ordem técnica tais como: erosão; sistema viário fragmentado e desvinculado do entorno; precariedade ou inexistência das redes de infraestrutura básica; falta de áreas verdes e institucionais; ocupações de áreas inundáveis e fragilidades geotécnicas.

Até 1979, os loteamentos irregulares foram tolerados pelo Pode Público, pois não havia instrumentos legais que amparassem a Prefeitura para intervir em áreas particulares. A aprovação da primeira lei de parcelamento do solo trouxe dispositivos para que o Poder Municipal pudesse assumir a regularização – técnica/urbanística e jurídico/registrária – desses assentamentos, movendo ações posteriores para cobrança dos investimentos realizados.

A partir de 1979, a regularização fundiária constitui um processo de intervenção que a Prefeitura promove “... para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes¹...” por meio do qual se obtém - mediante um conjunto de ações multidisciplinares, nas dimensões administrativa, social, urbanística, jurídica e cartorária - a adequação de um território ocupado, às determinações legais, para dar segurança na posse aos moradores, possibilitando-lhes a obtenção do domínio da área que ocupam.

Em São Paulo, a Prefeitura começou a enfrentar o problema dos loteamentos irregulares com a criação da SERLA², substituída em 1990 pelo RESOLO³. Em 1996, diante do universo crescente de irregularidade e precariedade habitacional na cidade, a Prefeitura criou o Programa Lote Legal, com o objetivo de promover a regularização de 73 loteamentos irregulares, como parte do escopo do mesmo contrato de financiamento firmado com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do PROVER.

1 Lei 6.766/79, art. 40.

2 Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos, criada em 1979 e já referida no primeiro capítulo desta tese.

3 O Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – RESOLO foi criado pelo Decreto nº 28.607/90.

A análise do Programa Lote Legal, especialmente durante a vigência do contrato de financiamento, e a avaliação dos seus resultados, na melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, constituem objeto do presente capítulo.

O capítulo está estruturado em cinco partes. Na primeira e segunda apresentam-se o desenho geral do Programa e seu amparo legal. Na terceira e quarta partes são apresentados seus componentes básicos: a regularização técnica-urbanística e a regularização jurídico-registrária. A quinta parte apresenta os resultados da pesquisa comparativa, desenvolvida com base nos CENSOS Demográficos de 2000 e 2010, com o objetivo de aferir resultados do Programa Lote Legal, para a inclusão socioespacial dos moradores e comprovar a hipótese de que onde há vínculos jurídicos entre adquirentes e loteador, e, portanto a possibilidade de obtenção do título de propriedade, a regularização jurídico-registrária constitui ainda um grande desafio a ser superado no processo de regularização, apesar dos benefícios da regularização urbanística.

Figura 4.1. Vista do Loteamento Francisco Reis.

1. O PROGRAMA LOTE LEGAL

O Programa Lote Legal tem o objetivo de promover a regularização em 73 loteamentos irregulares, abrangendo 21.000 lotes e beneficiando 100.000 habitantes, por meio da implantação de obras de infraestrutura básica e serviços urbanos, bem como pela promoção de medidas administrativas e ações jurídicas para registro dos lotes. Prevê ações integradas que visam à reabilitação e qualificação de loteamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, buscando a inclusão desses assentamentos na cidade formal, a melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento da cidadania para os moradores.

O Programa foi iniciado em 1996, sob a coordenação do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), sendo parte integrante do Contrato de Empréstimo 928/OC-BR, firmado entre a Prefeitura de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com o encerramento do Contrato de Empréstimo, em 2004, o Programa continuou a ser implementado e encontra-se, atualmente, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Regularização Fundiária⁴ da Secretaria de Habitação (SEHAB).

Para a seleção do universo de atuação do Programa, foram analisados 330 loteamentos passíveis de serem regularizados, localizados fora de áreas de proteção aos mananciais e cadastrados no sistema de informações dos processos de loteamentos

(PROC), utilizado por RESOLO na época⁵. Entre os 330 loteamentos que apresentavam menores dificuldades à regularização foram selecionados 73, localizados nas regiões norte e leste do município. Na região sul, apesar do grande número de loteamentos irregulares, a legislação de proteção aos mananciais constitui um conjunto adicional de entraves à regularização, fazendo com que essas áreas fossem excluídas do Programa.

Os loteamentos selecionados foram agrupados em nove setores, para licitação das obras e gestão do Programa.

Tabela 4.1. Distribuição dos loteamentos setor, região, subprefeitura e área

SETORES	Nº DE LOTEAMENTOS	REGIÃO	SUBPREFEITURAS	ÁREA (M²)
Setor I	18	Leste	Itaquera e Guainazes	645.663,16
Setor II	08	Leste	São Miguel Paulista	528.019,89
	04	Norte	Freguesia do ó	
Setor III	12	Norte	Jaçanã e Tremembé	746.632,69
Setor IV	13	Noroeste	Pitituba, Jaragá e Perus	1.762.713,24
Setor V	12	Leste	São Mateus, Vila Prudente, Aricanduva e Formosa	1.555.005,52
Setores VI,VII e VII	1	Leste	São Mateus	934.146,25
Setor IX	1	Leste	São Miguel Paulista	790.000,04
Total	69			6.962.180,79

Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária, 2004.

4 A Lei 15.764/13, que reestruturou vários órgãos da Prefeitura de São Paulo, também tratou da reorganização da SEHAB, extinguindo o RESOLO e transferindo suas atribuições para a Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF.

5 Atualmente as informações sobre os loteamentos irregulares encontram-se no Sistema de Processo de Regularização de loteamentos (SISPREL).

Dos 73 loteamentos selecionados, 6 foram retirados ao logo do Programa, pois os loteadores assinaram termos de compromisso para procederem à regularização. Devido a mudanças cambiais posteriores à celebração do contrato com o BID, em 1996, 2 novos loteamentos (Jardim da Conquista e Jardim Maia) puderam ser acrescidos ao escopo original, dobrando o número de famílias beneficiadas. Com o escopo ampliado, o contrato de financiamento previu a conclusão de obras nos 69 loteamentos até 2004 e a implantação de ações de Pós-Urbanização naqueles com obras já finalizadas. Além do critério básico de viabilidade/facilidade da regularização, a seleção final dos loteamentos integrantes do Programa atendeu às seguintes condições:

- Ter sido implantado após 1972, em atendimento à lei municipal nº 11.775/95;
- Não estar localizado em área de proteção ambiental e de mananciais;
- Possuir processo em tramitação, com despacho *ex-offício*, nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 6.766/79, ou seja, quando esgotadas todas as providências legais no sentido de obrigar o loteador a atender as exigências legais, a Prefeitura amparada pela lei, inicia o processo de regularização, independentemente da vontade do loteador;

Figura 4.2. Vista do Loteamento Sobradinho.

Mapa 4.1. Localização dos 69 loteamentos do Programa Lote Legal

Fonte: SEHAB/2004.

- Possuir título de domínio da gleba que foi loteada, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis em nome do loteador, podendo ser aceito compromisso de compra e venda não registrado da gleba parcelada, desde que filiado a Título de domicílio devidamente registrado no Cartório de Registro Imóveis;
- Não estar implantado em áreas com as seguintes características: aterros sanitários; terrenos alagadiços, e sujeitos a inundações; terreno no qual as condições geológicas não aconselhem sua ocupação por edificações; área de risco.

Para potencializar os recursos investidos nas obras de urbanização também foram considerados como critério de seleção dos loteamentos:

- maior número de lotes ocupados com habitações;
- maior déficit de infraestrutura;
- disponibilidade de 35% da área para uso público;
- área média de lotes em cada loteamento com variações entre o mínimo de 68 m² e o máximo de 125 m²
- loteamentos com número de lotes superior a 50.

2. AMPARO LEGAL

A regularização fundiária de loteamentos irregulares no Município de São Paulo se deu por meio de processo administrativo sob a responsabilidade do RESOLO, com amparo legal na Lei Federal nº 6.766/79 e leis federais posteriores, que foram regulamentadas por legislações municipais, conforme quadro abaixo:

Quadro 4.1. Legislação Federal e Municipal aplicável

LEGISLAÇÃO FEDERAL	DISPOSIÇÕES
Lei Federal nº 6.015/73 Lei de Registros Públicos	Substitui a transcrição, documento lavrado em cartório com a finalidade de documentar a transação realizada, pela matrícula. Instituiu os procedimentos para o registro de imóveis nos Cartórios.
Capítulo II da Política Urbana da Constituição Federal de 1988	No art.183 define a usucapião urbano como direito constitucional, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e comprove a posse de área urbana de até 250m², por 5 anos ininterruptos sem oposição de imóvel, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.
Lei Federal nº 6.766/79 Lei de Parcelamento do Solo alterada pela Lei Federal nº 9.785/99	Lei de parcelamento do solo que define índices urbanísticos e procedimentos a serem adotados no processo de regularização. Autorizou o Poder Público a proceder a regularização nos casos em que o loteador não atende as notificações para sanar as irregularidades. Nesses casos a lei permite que os adquirentes depositem judicialmente as prestações devidas e a Prefeitura possa ingressar com ação crime contra o loteador inerte.
Lei Federal nº 11.977/09	Conceitua a regularização fundiária, introduziu a demarcação urbanística e a legitimação de posse, viabilizando a averbação da planta no Cartório de Registro de Imóveis nos casos onde os títulos não apresentam condições de averbação. Delegou autonomia aos municípios para proceder a aprovação de assentamentos em APP mediante a aprovação de estudo técnico ambiental por Conselho Municipal de Meio Ambiente.
Lei 10.257/01 Estatuto da Cidade	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.
Lei Federal nº 12.424/11 alterou disposições da Lei Federal nº 11.977/09	Institui a dispensa da retificação nos casos de: averbação do auto de demarcação urbanística; no registro do projeto de parcelamento do solo de interesse social e da regularização de glebas urbanas parceladas anteriormente a 19 de dezembro de 1979. Trouxe a possibilidade de abertura de matrícula de imóveis destinados como áreas públicas em projeto aprovado, independentemente da regularidade do parcelamento.
Provimento nº 09/80 1ª Vara de Registros Públicos	Estabelece procedimento prático para compromissários compradores e cartórios de registro de imóveis
Provimento 58/89 corregedoria geral da justiça	Exige a anuência prévia do Estado para regularização de loteamentos no município.
Provimentos nº 18/12 e 21/13	Modificam as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, que versa sobre a Regularização Fundiária.
Lei Orgânica do Município de São Paulo - 1990	Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.

Quadro 4.1. Legislação Federal e Municipal aplicável

continuação

LEGISLAÇÃO FEDERAL	DISPOSIÇÕES
Decreto Municipal nº 15.764/79	Legislação que amparou a atuação da SERLA na regularização loteamentos executados anteriormente a 1º de novembro de 1972 tratou também da expedição de Autos de Regularização baseado no artigo 762 do Ato 663/34 do Código Arthur Saboya.
Lei nº 11.775/95	Regulamenta os procedimentos, regras e índices urbanísticos a serem atendidos de acordo com Lei Federal nº 6.766/79 na regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no município entre 02/11/72 e 31/12/94
Lei nº 13.430/02	Institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo e criou as zonas especiais de interesse social (ZEIS)
Lei nº 13.428/02 Alterou disposições da Lei nº 11.775/95	Amplia a abrangência da regularização para loteamentos implantados até 30/04/02, mediante a comprovação por foto aérea. Altera os índices obrigatórios de 35% de áreas públicas para 25%, suspendeu as ações civis públicas que requeriam o desfazimento dos loteamentos e permitiu parcerias entre Associações de Moradores e Prefeitura através do parcelamento em até 100 vezes do IPTU devido.
Decreto 44.667/04	Regulamenta as ZEIS definidas no Plano Diretor Estratégico e estabeleceu normas específicas do parcelamento, uso e ocupação do solo para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular.
Decreto Municipal nº 51.876/10	Instituiu o Programa de Demarcação Urbanística no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação conforme a Lei Federal nº 11.977/09.
Decreto Municipal nº 52.896/12	Estabelece o procedimento para outorga de Título de Legitimação de Posse aos moradores residentes nas áreas objeto de demarcação urbanística.
Portaria nº 172/12	Aprova o modelo do título de Legitimação de Posse a ser outorgado aos moradores.

6 A CAEHIS foi criada pelo decreto nº 31.601 de 26 de maio de 1992, sendo vinculada até 2013 à SEHAB, com atribuições de órgão normativo, consultivo e decisório sobre legislação de ZEIS, EZEIS, EHIS, HIS e HMP. Pela Lei nº 15.764/13 que reestruturou a SEHAB, a CAEHIS ficou vinculada à Secretaria Municipal de Licenciamento - SEL.

Ao longo do Programa, devido à complexidade e prazos envolvidos nos processos de regularização, houve avanços nas legislações federal e municipal aplicadas. Os limites dos instrumentos utilizados inicialmente só foram superados com a aprovação, em 2002, do Plano Diretor Estratégico que criou as zonas especiais de interesse social - ZEIS. As ZEIS facilitaram a regularização em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais deteriorados, permitindo a aceitação de projetos com índices urbanísticos próximos às situações existentes, que podem ser aprovados pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS)⁶ ou por decreto, após a

elaboração do Plano de Urbanização do assentamento e aceitação desse Plano pelo Conselho Gestor da ZEIS, constituído por moradores e técnicos da Prefeitura.

A legislação municipal aplicada na época da criação do Lote Legal que autorizava a regularização de parcelamentos do solo implantados irregularmente entre 2/11/72 e 31/12/94 teve alguns dispositivos alterados pela lei municipal nº 13.428/02 que trouxe inovações ao processo, destacando-se a ampliação da abrangência da regularização para loteamentos implantados até 30/04/02, mediante a comprovação da sua existência por foto aérea e a alteração dos índices obrigatórios de destinação de 35% de áreas públicas para 25% da gleba. Essa lei suspendeu

Figura 4.3. Vista do Loteamento Jova Rural.

as ações civis públicas que requeriam o desfazimento dos loteamentos e permitiu parcerias entre Associações de Moradores e Prefeitura através do parcelamento em até 100 vezes do IPTU devido.

Após análise da situação fundiária, nos loteamentos onde era impossível a averbação junto ao Cartório respectivo, a Prefeitura orientava e fornecia suporte jurídico para que os moradores ingressassem com ações de usucapião. No entanto, com as facilidades trazidas pela Lei Federal nº 11.977/09, essas orientações foram

revistas, e em alguns casos a Prefeitura irá proceder à demarcação urbanística com outorga do título de legitimação de posse, estando estes procedimentos já regulamentados por decreto municipal.

De forma a ilustrar a aplicação dos instrumentos para a regularização de loteamentos de acordo com o amparo legal descrito, apresentam-se a seguir os fluxogramas 4.1, 4.2 e 4.3 contendo as principais etapas da regularização amparada pela Lei Federal nº 6.766/79, Lei nº 11.977/09 e as etapas da ação de usucapião.

Fluxograma 4.1. Etapas do Processo de Regularização Fundiária de Loteamentos irregulares de acordo com artigo 183 da Constituição Federal, Leis Federais nº 6.766/79 e nº 9.785/99 e Legislação Municipal aplicável

Fluxograma 4.2. Etapas do Processo de Regularização Fundiária de Interesse social em áreas ocupadas por população de baixa renda de acordo com Lei Federal nº 11.977/09, alterada pela Lei Federal nº 12.424/11 e Legislação Municipal aplicável

Fluxograma 4.3. Atividades das Ações de Usucapião

3. REGULARIZAÇÃO TÉCNICA-URBANÍSTICA

A regularização técnica-urbanística das áreas do Programa dependeu diretamente da intervenção da Prefeitura por meio da contratação de empresas terceirizadas para a elaboração dos projetos, execução de obras e acompanhamento social, sob a coordenação e fiscalização de SEHAB/RESOLO⁷. Envolveu ações relativas à correção e adequação das irregularidades físicas existentes, tais como: contratação de levantamentos planialtimétricos cadastrais, elaboração da planta da área urbanizada (AU), execução das obras de infraestrutura urbana e saneamento básico, canalização de córregos, eliminação de áreas de risco e atendimento habitacional para as famílias removidas, em função da abertura de frentes de obra ou para atendimento a exigências legais (urbanísticas e ambientais) vigentes na data de implantação do loteamento e necessárias à emissão dos Autos de Regularização.

Em função das exigências do Contrato de Empréstimo com o BID, bem como da escala do Programa e do prazo para aprovação dos projetos pelas comunidades, as equipes técnicas desenvolveram, em todas as etapas do processo de regularização fundiária, ações articuladas e integradas, dos componentes técnicos e jurídicos com o acompanhamento social e políticas de inclusão.

O trabalho social teve como meta a ampliação da participação popular e o desenvolvimento de programas sociais junto às comunidades, mediante a implantação

Figura 4.4. Vista Antes das Obras do Lote Legal.

Figura 4.5. Vista Depois das obras do Lote Legal.

7 SEHAB/Coordenação de Regularização Fundiária, a partir de 2013.

Figura 4.6. Reuniões com moradores para apresentação do Programa.

Figura 4.7. Reunião com moradores para apresentação do projeto.

de um modelo de gestão compartilhada ao nível de cada comunidade. As atividades foram desenvolvidas de maneira a garantir a apropriação, pelos moradores, do processo e dos conteúdos pertinentes à regularização fundiária e viabilizar as etapas necessárias à regularização dos loteamentos. Ao mesmo tempo, buscava-se o fortalecimento da cidadania, estimulando a participação dos moradores nos diversos fóruns governamentais (Orçamento Participativo, Conferências de Habitação, Conselhos Gestores). O processo envolveu ações de mobilização para as reuniões, ações de suporte à constituição de Conselhos Gestores, a realização de

reuniões informativas sobre o Programa e suas etapas, o acompanhamento contínuo por meio dos plantões sociais e a intermediação de conflitos relativos à forma de aquisição e titularidade dos lotes, entre outros.

Na primeira etapa da implantação do Programa, foram identificadas e cadastradas as lideranças e organizações comunitárias, realizadas reuniões de apresentação do Lote Legal e assembleias para a aprovação dos projetos. Em todos os loteamentos, também foi aplicada pesquisa socioeconômica censitária com coleta dos documentos e contratos de compra e venda. As reuniões e assembleias foram realizadas por equipes multidisciplinares (assistentes sociais, arquitetos, advogados e equipe de comunicação) que orientavam para procedimentos de depósito judicial e esclareceram as pendências específicas dos loteamentos frente à regularização. Em 1999, após a aprovação dos projetos urbanísticos pelas comunidades, foram contratadas as obras de urbanização, por meio de concorrências públicas internacionais. Os loteamentos foram agrupados em lotes de licitação, correspondentes aos setores, por localização das Subprefeituras nas regiões leste e norte do município. Entre a data de elaboração do projeto e a contratação/início de obras, o Programa ficou paralisado por mais de um ano, gerando a necessidade de ajustes em diversos projetos, devido a mudanças na configuração dos loteamentos, com novas ocupações de áreas livres e faixas *non aedificandi*, e reparcelamentos de lotes.

Figura 4.8. Cadastro das famílias.

As obras, licitadas e executadas no período de 1996 a 2004, abrangeram: drenagem; implantação de redes de água e esgoto; abertura e pavimentação de vias e vielas de pedestres; contenção de encostas para a implantação de viário; e tratamento paisagístico.

O trabalho social no período de implantação das obras incluiu plantões sociais permanentes nos canteiros, reuniões com a população sobre a liberação das frentes de obras, remoções de famílias, esclarecimentos sobre o processo de regularização fundiária e os benefícios das intervenções.

Figura 4.9. Reunião com Moradores.

Tabela 4.2. Programa Lote Legal - Distribuição de custos de obras por Setor

SETORES	TOTAL DE LOTES	CUSTO TOTAL (US\$)	CUSTO UNITÁRIO (US\$)
Setor I	3.129	6.212.504	1.985,00
Setor II	2.491	7.778.284	3.123,00
Setor III	3.417	11.539.870	3.377,00
Setor IV	6.836	11.746.015	1.718,00
Setor V	6.228	13.535.059	2.173,00
Setores VI,VII e VII – Jd Conquista	4.833	4.564.194	944,00
Setor IX – Jd Maia	3.375	3.094.368	917,00
Total	30.309	58.470.294	1.929

Fonte: Relatório dos Resultados do Programa de Melhoramentos em Favelas no Município de São Paulo SEHAB/ PMSP, 2004.

Figura 4.10. Projeto de Parcelamento do Jardim da Conquista.

O custo médio por lote variou em função do tipo de obra executada. Destaca-se que em loteamentos consolidados, o custo médio chegou a US\$ 917,00 por lote, enquanto em loteamentos que exigiam maiores obras de infraestrutura e reversões de situações de risco, o valor atingiu US\$ 3.377,00 por lote. O custo médio final das obras executadas no Programa foi de US\$ 1.929,00 por lote.

Após a reversão das desconformidades urbanísticas por meio das obras, a equipe técnica consolidou a Planta AU (Área Urbanizada) em conformidade com a legislação aplicável e, na medida do possível, com os contratos individuais de compromisso de compra e venda.

A Planta AU constitui o documento oficial para a averbação do loteamento à margem do título no respectivo Cartório de Registro de Imóveis. Ela é a base para abertura das matrículas dos lotes, consulta de peritos e registro da carta de sentença nas ações de usucapião.

A partir da planta AU foram definidas as etapas para que RESOLO encaminhasse o processo à anuência estadual e, posteriormente, aos órgãos da Prefeitura para: desdobro fiscal, na Divisão do Mapa de Valores (DIMAP) da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico; oficialização das ruas, na Supervisão Geral de Informação (INFO) da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL); e averbação das áreas públicas, no Departamento de Defesa do Meio ambiente e do Patrimônio (DEMAP) da Secretaria de Negócios Jurídicos.

A exigência da anuência estadual encontra-se estabelecida no Provimento nº 58/89 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo e constituiu, até 2007, um sério entrave para a regularização de loteamentos no Município de São Paulo, pois o pedido de anuência era analisado e decidido pelo Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB), que aplicava, à regularização, as mesmas normas e parâmetros exigidos na aprovação.

Em 2007, tais entraves foram superados a partir da criação do Programa Cidade Legal e reorganização do GRAPROHAB, pelo Governo do Estado, por meio dos decretos nº 52.052/07 e nº 52.053/07, respectivamente. O Programa Cidade Legal⁸ tem como objetivo desburocratizar e agilizar o processo de regularização de parcelamentos de solo e, para tanto, foi criado um Comitê junto à Secretaria Estadual de Habitação. Esse Comitê tornou-se responsável pela análise e decisão nos processos de regularização encaminhados pelas Prefeituras. Assim, em relação aos pedidos de anuência encaminhados por RESOLO, o Comitê emite uma Declaração de Conformidade Urbanística (DECUA) que corresponde ao deferimento do pedido.

158

Antes de 2007 e da criação do Programa Cidade Legal, a prefeitura procedeu a diversas tratativas com o Juiz da 1ª Vara dos Registros Públicos e com o Departamento de Patrimônio – DEMAP, com o intuito de viabilizar a averbação da regularização sem a anuência estadual, o que foi conseguido em alguns casos.

Além da Planta AU, a regularização técnica-urbanística é finalizada com a emissão do Auto de Regularização que representa o reconhecimento pela Prefeitura de que o loteamento atende aos requisitos técnicos necessários para sua aceitação como área regularizada. Expedido o Auto de Regularização, seu registro é requerido perante o Cartório de Registro de Imóveis e, concomitantemente, de acordo com a Portaria Intersecretarial nº 03/97, foram autuados

Figura 4.11. Loteamento regularizado.

processos para requerer a DIMAP, da Secretaria de Finanças, o desdobro de contribuintes para lançamento individualizado de carnês de IPTU, independentemente da finalização da regularização do parcelamento com o Registro no Cartório de Registro de Imóveis. Esse procedimento foi adotado porque a ausência do lançamento de IPTU é um impeditivo ao registro de lotes usucapidos.

⁸ O Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais Cidade Legal, instituído pelo Decreto Estadual nº 52.052/07, prevê a assinatura de convênios de cooperação técnica entre o Governo do Estado, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, e os Municípios interessados.

Tabela 4.3. Loteamentos do Programa Lote Legal distribuídos por setor com Planta AU e Auto de Regularização aprovada por lei geral ou lei de ZEIS

SETORES	Nº DE LOTE- AMENTOS	ÁREA (M²)	Nº DE LOTES	REGIÃO	Nº DE LOTEA- MENTOS REGULARIZA- DOS POR LEI MUNICIPAL GERAL	Nº DE LOTEA- MENTOS REGULARI- ZADOS POR DECRETO (LEI DE ZEIS)	ÁREA REGULA- RIZADA (M²)
Setor I	18	645.663,16	2.992	Leste	17	0	612.931,33
Setor II	08	528.019,89	2.491	Leste	11	1	528.019,89
	04			Norte			
Setor III	12	746.632,69	3.417	Norte	4	8	746.632,69
Setor IV	13	1.762.713,24	6.836	Noroeste	11	2	1.762.713,24
Setor V	12	1.555.005,52	6.228	Leste	9	3	1.555.005,52
Setores VI,VII e VII – Jd Conquista	1	934.146,25	4.833	Leste		1	934.146,25
Setor IX – Jd Maia	1	790.000,04	3.375	Leste	1		790.000,04
Total	69	6.962.180,79	30.172		53	15	6.929.448,96

Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária, 2013.

A Tabela 4.3 foi elaborada pela autora com base em entrevistas com técnicos e dados da Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB⁹, realizadas no segundo semestre de 2013. A constatação é de que, até essa data, dos 69 loteamentos do Programa, 68 tinham sido regularizados tecnicamente totalizando 30.172 lotes e beneficiando 41.285 famílias, com aproximadamente 6,9 km² de áreas regularizadas a serem incorporadas no mapa oficial do município. Destaca-se que desse universo de 68 loteamentos, 15 (22%) foram regularizados por Decreto específico, com base na

legislação de ZEIS, por não atenderem aos requisitos exigidos pela legislação geral de regularização. O único loteamento que não foi regularizado tecnicamente, Cidade AE Carvalho, aguarda desfecho de Ação de Reintegração de Posse, movida contra os ocupantes pelo extinto Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), proprietário da área. A possibilidade de aquisição da área do IPESP pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo encontra-se em estudo, visando a transmissão da titularidade dos lotes aos ocupantes.

9 Foram entrevistados a Coordenadora de Regularização Fundiária Ana Lucia Callari Sartoretto e Gláucio Atorre Penna advogado da Empresa Núcleo Engenharia.

O gráfico apresenta a data de emissão do Auto de regularização nos 68 loteamentos regularizados tecnicamente até 2013. Adotada a data de implantação do Programa em 1996, a emissão do auto de regularização dos primeiros 48 loteamentos ocorreu em até 8 anos, correspondendo a 69,53% do universo do Programa. Se for considerada a data de licitação das obras em 1999, as quais efetivamente possibilitaram a regularização técnica, os mesmos 48 loteamentos tiveram os autos emitidos em 5 anos. Ao longo de todas as etapas do Programa foi realizado um conjunto de ações jurídicas, sociais e urbanísticas integradas, com participação da população e das Associações de Moradores visando à continuidade do processo de regularização e a sua sustentabilidade.

O levantamento realizado pelas equipes sociais indicou que os moradores dos loteamentos possuem alto grau de organização comunitária, o que constitui um importante facilitador do processo. Foram identificadas: 49 Associações de caráter estritamente local (66%); 12 Associações locais vinculadas a Movimentos de luta por moradia ou em defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (16%); 12 lideranças sem vínculo com Associações que representam os direitos e anseios dos moradores (16%); e somente em um loteamento (2%) não foi identificada nenhuma representação comunitária. Cabe ressaltar que, em alguns loteamentos, há mais de uma Associação atuante, com disputa pela liderança das comunidades.

Gráfico 4.1. Quantidade de Loteamentos por data de emissão do Auto de Regularização

Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária, 2013.

Figura 4.12. Loteamento regularizado.

Gráfico 4.2. Associações existentes nos loteamentos do Programa

¹ Movimento dos Sem Terra e Associações Unificadoras de Loteamentos da Zona Leste e Zona Norte.
Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária, 2008.

Figura 4.13. Reunião com lideranças.

Figura 4.14. Reunião com lideranças.

Essas Associações constituem importantes protagonistas no processo de regularização, especialmente no agenciamento da interlocução da Prefeitura com os moradores, na prestação de esclarecimentos sobre: o projeto; obras; necessidade de remoções; orientações sobre depósito judicial e condições para o registro dos contratos de compra e venda; benefícios do Programa e outros assuntos pertinentes. As organizações atuam também no processo de decisão, avaliação e controle das intervenções realizadas pela Prefeitura.

4. REGULARIZAÇÃO JURÍDICA-REGISTRÁRIA

A regularização jurídica-registrária abrange todas as providências necessárias à obtenção do registro do parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis, possibilitando o acesso ao direito de propriedade aos adquirentes dos lotes e o domínio das áreas públicas à municipalidade. As atividades jurídicas envolvem: a busca do título de propriedade para identificação do proprietário; a identificação da data de implantação para o enquadramento da legislação municipal; a identificação e a adequação dos títulos de propriedade das glebas em conformidade com o parcelamento implantado; a análise da viabilidade dos contratos ou documentos que comprovem a compra do lote, e diligências junto a cartórios, fóruns, Ministério Público e demais agentes envolvidos no processo de regularização.

Além dessas atividades, os advogados atendem os moradores em plantões, em datas pré-determinadas, esclarecendo dúvidas sobre a posse e propriedade, questões de direito de família e sucessório, entre outros. Os plantões jurídicos também tem o objetivo de orientar os moradores para o registro dos contratos particulares ou escrituras, nos casos em que as plantas AU já foram registradas, ou para o depósito judicial das prestações, ou ainda para ajuizamento de ações de usucapião, na impossibilidade de averbação da planta AU no cartório quando os títulos não apresentam condições de averbação.

Figura 4.15. Reunião com moradores sobre os encaminhamentos jurídicos.

Na análise dos títulos de propriedade das glebas – transcrições ou matrículas - em parceria com os Cartórios de Registro de Imóveis, foram identificadas diversas situações precárias de anotações antigas e imprecisas que dificultaram a delimitação exata da gleba. Além da precariedade dos títulos, foram verificadas diversas desconformidades relativas à situação legal dos documentos individuais de aquisição dos lotes, da relação loteador e proprietário, da adequação do título com a planta apresentada e dos contratos. Apresenta-se a seguir uma listagem exemplificativa das situações e problemas encontrados:

- Contratos de locação, usufruto, promessa de cessão, recibos de pagamento, recibo de reserva de imóvel e título de clube de campo;
- Contratos de compra e venda sem a assinatura do proprietário;
- Ações judiciais incidentes em curso: reintegração de posse e usucapião;
- Área objeto de grilagem e título de propriedade não identificado;
- Diferença entre a área registrada e área da planta apresentada e/ou implantação;
- Sobreposição de títulos;

- Título abrangendo área maior ou menor;
- Título de propriedade em nome de Associação extinta ou de moradores que não residem mais na área;
- Título em nome de proprietário/ loteador falecido sem herdeiros;
- Pendência relacionada com a aquisição da gleba onde não consta a quitação pela Associação no título;
- Associação de Moradores adquiriu a gleba e não registrou em seu nome;
- Alienação da área por herdeiros de proprietário falecido;
- Título com problemas com confrontantes ou com desconformidades perimetrais;
- Quadras do loteamento a ser regularizado sem matrícula individualizada;
- Título com alienações de frações ideais;
- Adquirentes não possuem vínculo com o proprietário;
- A área dividida em dois Movimentos e nenhum possui título registrado da gleba, apenas instrumentos Particulares sem condições de registro.

O Gráfico 4.3 foi elaborado pela autora com base em pesquisa documental. A constatação é de que, decorridos 17 anos da implantação do Programa Lote Legal, 24 loteamentos foram regularizados e tiveram as plantas AU averbadas nos respectivos Cartórios de

Gráfico 4.3. Situação da Regularização Jurídica-Registrária dos Loteamentos

Registro de Imóveis, possibilitando que os moradores registrem o contrato de venda para obtenção da escritura do lote. Dos 45 loteamentos restantes, 9 tem títulos passíveis de averbação e 36 apresentam títulos sem condições de averbação. Neste grupo de 36, verifica-se que: 27 são indicados para Demarcação Urbanística; em 8 os moradores foram orientados para ingressarem com ações de usucapião; e 1 aguarda a resolução do impasse com o IPESP, já mencionado anteriormente.

No caso dos 24 loteamentos regularizados, a planta AU só pôde ser encaminhada após autorização do juiz da 1ª Vara de Registros Públicos, ao Registro de Imóveis competente para a averbação do loteamento no título de propriedade da gleba parcelada. Este procedimento é específico de processos administrativos em que o Município assume a responsabilidade da regularização, em virtude da omissão do proprietário/parcelador (despacho *ex officio*). Destaca-se que a Prefeitura não pode levar a registro o documento aquisitivo do lote, pois esta é uma prerrogativa do adquirente.

Quanto aos 36 loteamentos que não apresentam condições de averbação, ressalta-se que a demarcação

urbanística e as ações de usucapião envolvem um longo prazo para a viabilização do título de propriedade aos moradores. Pela legislação, a legitimação de posse administrativa, outorgada pela Prefeitura, na demarcação urbanística, só pode ser convertida em propriedade após 5 anos, desde que o morador atenda às mesmas exigências do usucapião urbano. Segundo informações da Coordenadoria de Regularização Fundiária, o tempo necessário para tramitação de uma ação de usucapião é varia entre 5 e 8 anos. Conforme relatos da equipe social, os moradores que compraram e quitaram seus lotes entendem que a usucapião é um instrumento utilizado “por invasores” e por isso são resistentes à ideia de usucapir seu lote. A Coordenadoria de Regularização Fundiária realiza ações sociais de apoio técnico junto aos adquirentes, esclarecendo quais os procedimentos necessários para requerer as ações de usucapião ou o registro dos contratos individuais no Cartório, conforme o caso.

A lista dos 69 loteamentos apresentada a seguir informa a situação da regularização e as pendências, nos loteamentos que ainda não foram averbados.

Tabela 4.4. Situação da Regularização Técnica e Jurídica Registrária dos Loteamentos por Setores

SETOR	Nº	DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	SITUAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO TÉCNICA	SITUAÇÃO REGISTRÁRIA	PENDÊNCIAS PARA A REGULARIZAÇÃO JURÍDICA-REGISTRÁRIA
Setor I	1	Vila Paulista I	Regularizado	Demarcação	Matrícula precisa de retificação e o proprietário é falecido sem herdeiros. Planta AU depositada em CRI.
	2	Vila Iracema - Sec. Colonial - Lote 412	Regularizado	Demarcação	Inexistência de título específico. Planta depositada no CRI
	3	Vila Paulista II	Regularizado	Demarcação	Matrícula precisa de retificação e o proprietário é falecido sem herdeiros. Planta AU depositada em CRI.
	4	Recanto das Rosas	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	5	Jd. das Hortências / Vila São Geraldo	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	6	Jardim Souza Ramos	Regularizado	Passível Averbação	A ser enviado PATR.
	7	Jardim Pérola 1	Regularizado	Demarcação	Retificação da matrícula
	8	Cidade A .E. Carvalho - Reparcelamento		Ação incidente/ Pendente	Área do IPESP com ação de reintegração de posse. Pelo estatuto a proprietária não pode alienar a área aos ocupantes, só com a CDHU.
	9	Jardim Colonial	Regularizado	Demarcação	Há necessidade de reti-ratificação judicial dos títulos, em razão da precariedade da descrição perimetral.
	10	Jd. Marpú - Área Independente	Regularizado	Demarcação	Há necessidade da abertura de título específico registrado para as quadras G e H junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente.
	11	Jardim Pérola 3	Regularizado	Ações de Usucapião	Problemas de identificação do título. Planta AU depositada em CRI.
	12	S/D - AC. R. Cassunuga - Jd. Lourdes	Regularizado	Demarcação	Título sem condições de registro.
	13	Vila Pernambuco/ Vila Reni	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	14	Vila Landim - AC. R. Gaspar de Souza	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	15	Vila Cosmopolita - Rep. Quadra 9	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	16	Vila Independente	Regularizado	Demarcação	Necessita de abertura de matrícula em nome da Associação de Moradores e retificação do título de propriedade.
	17	Vila União	Regularizado	Demarcação	Necessita de abertura de matrícula em nome da Associação de Moradores e retificação do título de propriedade.
	18	Vila Cláudia - Jardim Augusto	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	19	Jardim Pérola 2	Regularizado	Passível Averbação	Depende da retificação do título pelo proprietário que já foi notificado.

Tabela 4.4. Situação da Regularização Técnica e Jurídica Registrária dos Loteamentos por Setores

continuação

SETOR	Nº	DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	SITUAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO TÉCNICA	SITUAÇÃO REGISTRÁRIA	PENDÊNCIAS PARA A REGULARIZAÇÃO JURÍDICA-REGISTRÁRIA
Setor II	20	S/D - AC. R. Manoel Alvares Pimentel	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI .	Concluída
	21	Jardim Santa Maria	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	22	Jd. Meliunas/Chácara Jd. São José	Regularizado	Passível Averbação	Em Patr para averbação
	23	S/D - AC. R. das Pedras	Regularizado	Demarcação	Há necessidade de retificação judicial dos títulos.
	24	Jardim Romano	Regularizado	Passível Averbação	Procuradoria Geral do Município
	25	Jardim Virgínia	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	26	Jd. Virgínia - AC. R. Itajuíbe	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI .	Concluída
	27	Jd. Vista Alegre / Lindeira	Regularizado	Ações de Usucapião	Matrícula com descrição precária sem condições de averbar a planta AU
	28	Jardim Altos de Taipas	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	ação de reti-ratificação dos títulos, com eventual demarcatória em razão da precariedade das descrições perimetrais das transcrições, inviabilizando dessa maneira a averbação da regularização urbanística
	29	Vila Nova Esperança	Regularizado	Passível Averbação	Apostilamento de AR em 10/11/2009. Aguardando retificação do título para averbação.
	30	Vila Eva / Chácara Gilda	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
Setor III	31	Jd. Fontalis - Área Lindeira Klekin	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Klekin que necessita de retificação com ação demarcatória. Planta AU depositada em CRI.
	32	Vila Ayrosa - Quadra 8 - Lote 5 - Rep.	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Loteamento Regularizado e Averbado.
	33	Santa Casa - Próx. C. Brito - Favela Guapira	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	34	Condomínio Recanto Verde	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	35	S/D - AC. R. Amorim /Assoc. Sobradinho	Regularizado	Demarcação	
	36	Área da Santa Casa 7 - Jd. da Serra	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	37	Área da Santa Casa - Jd. Girassol	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	38	Área da Santa Casa - 6	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	39	Área da Santa Casa - R. Manoel V. Luz	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	40	Jd. Frutos da Terra - Área da Santa Casa	Regularizado	Demarcação	Título abrange uma área maior de propriedade da Santa Casa que necessita de retificação.
	41	Vila Ayrosa - Quadra 11	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	42	Jova Rural 2	Regularizado	Demarcação	Moradores orientados para usucapião

Tabela 4.4. Situação da Regularização Técnica e Jurídica Registrária dos Loteamentos por Setores

continuação

SETOR	Nº	DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	SITUAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO TÉCNICA	SITUAÇÃO REGISTRÁRIA	PENDÊNCIAS PARA A REGULARIZAÇÃO JURÍDICA-REGISTRÁRIA
Setor IV	43	Parada de Taipas / Sítio Pedro Velho	Regularizado	Ações de Usucapião	Título abrange uma área maior de uma transcrição e parte de uma matrícula, sendo necessária a abertura de uma matrícula para a área regularizada.
	44	Vila Mirante - Gleba 2 \ Áreas Reservada	Regularizado	Passível Averbação	
	45	Cidade D'Abril - Gleba 2	Regularizado	Passível Averbação	
	46	Jardim Camargo	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	47	Conj. Resid. Canaã / Ant. Jd. Britânia	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	48	Conj. Residencial Alpes do Jaraguá	Regularizado	Ações de Usucapião	Necessário averbar a desapropriação da faixa da DERSA e retificação do do título que não corresponde as medidas da Planta AU. Necessita ainda de unificação e retificação das matrículas para averbação da regularização.
	49	Conj. Resid. Parque Esperança	Regularizado	Demarcação	Necessidade de abertura de título, pois não consta no 18º CRI e área integra parcialmente a transcrição 34.191 do 8º CRI.
	50	Conj. Residencial Morada do Sol	Regularizado	Demarcação	Título integra uma área maior, necessário desmembramento da matrícula.
	51	Conj. Residencial Bandeirantes	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	52	Conj. Residencial Paraíso	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	53	Parada de Taipas	Regularizado	Demarcação	Título integra uma área maior, necessário desmembramento da matrícula.
	54	Conj. Residencial Novo Horizonte	Regularizado	Demarcação	Moradores orientados p/ usucapião. Planta AU depositada em CRI.
	55	Conjunto Residencial Sol Nascente - Gl. 1	Regularizado	Ações de Usucapião	Título de propriedade impreciso, necessita de retificação.
		Conjunto Residencial Sol Nascente - Gl. 2	Regularizado	Passível Averbação	Título de propriedade impreciso, necessita de retificação.
		Conjunto Residencial Sol Nascente - Gl. 3	Regularizado	Passível Averbação	Título de propriedade impreciso, necessita de retificação.
		Conjunto Residencial Sol Nascente - Gl. 4	Regularizado	Passível Averbação	Título de propriedade impreciso, necessita de retificação.

Tabela 4.4. Situação da Regularização Técnica e Jurídica Registrária dos Loteamentos por Setores

continuação

SETOR	Nº	DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	SITUAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO TÉCNICA	SITUAÇÃO REGISTRÁRIA	PENDÊNCIAS PARA A REGULARIZAÇÃO JURÍDICA-REGISTRÁRIA
Setor V	56	Jardim São Benedito	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Os adquirentes possuem contratos de compra e venda emitidos por herdeiros do proprietário que ainda não abriram inventário dos bens deixados pelo mesmo.
	57	Jardim Limoeiro 1	Regularizado	Demarcação	Título abrange área maior de propriedade do Sítio Limoeiro, cuja descrição é precária. Grande parte dos herdeiros ligados ao espólio alienaram suas respectivas frações ideais.
	58	Vila Leme	Regularizado	Demarcação	Título abrange área maior de propriedade do Sítio Limoeiro, cuja descrição é precária. Grande parte dos herdeiros ligados ao espólio alienaram suas respectivas frações ideais.
	59	Jd. Nossa Senhora Aparecida (Sítio)	Regularizado	Ações de Usucapião	Título de proprieade bloqueados pelo Juizo da 1ª Vara de Registros Públicos. Associação de Moradores ingressou com medida judicial contra morador que foi julgada improcedente. RESOLO encaminhou à DESAP para verificar a viabilidade de desapropriação da faixa.
	60	Jardim Limoeiro 2	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	61	Jardim Cannã	Regularizado	Demarcação	Título abrange área maior de propriedade do Sítio Limoeiro, cuja descrição é precária. Grande parte dos herdeiros ligados ao espólio alienaram suas respectivas frações ideais.
	62	Recanto Verde do Sol - Gleba 2	Regularizado	Ações de Usucapião	Problemas com o título de propriedade.
	63	Vila Rica 1 - R. Antonio Lebel	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Concluída
	64	Carrãozinho 2 (Parte da área)	Regularizado	Ações de Usucapião	Proprietário da área lindeira ingressou com Ação Ordinária de Demarcação de Terra com restituição de terreno invadido e indenização de danos contra o proprietário do loteamento Carrãozinho 2.
	65	Jardim Arantes	Regularizado	Passível Averbação	
	66	Chalé/Jd. Imperador	Regularizado	Demarcação	A área foi alienada pelo herdeiro do loteador do Jardim Imperador, loteamento inscrito, mas que sobrepõem-se com 4 áreas distintas.
	67	Fazenda da Juta	Regularizado	Passível Averbação	Necessidade de abertura de título específico para o parcelametno no 6º CRI, pois a área em questão é remanescente da trancrição de 1945 no 9º CRI.
S. V - VIII	68	Jardim da Conquista	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	Desapropriação
Setor IX	69	Jardim Maia	Regularizado	Loteamento regularizado e averbado no CRI	

Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária/SEHAB, 2013.

4.1. Registro dos contratos ou escrituras para obtenção dos títulos de propriedade

Embora o registro do lote seja de competência exclusiva do adquirente, o Estatuto da Cidade prevê a prestação, pelo Poder Público, de assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, obrigatória no caso de ações de usucapião, para o registro de contratos individuais. Nesse sentido, RESOLO criou o Programa de Regularização de Lotes (PRL), implementado por equipes sociais e jurídicas da Prefeitura. As equipes sociais informam, sobre esse direito, aos moradores de loteamentos averbados nos Cartórios de Registro de Imóveis. Os técnicos jurídicos analisam os instrumentos particulares de compra e venda, a fim identificar se o contrato é regular e registrável. De acordo com o art. 41 da Lei Federal nº 6.766/79, existe a possibilidade do adquirente levar a registro o seu instrumento particular de compra e venda, com força de escritura pública, desde que apresentado junto com a comprovação de quitação dos débitos referentes a aquisição do lote, ou ainda com sentença declaratória de usucapião, conforme o caso.

Em muitos casos, os Cartórios de Registro de Imóveis criam entraves ao registro e emitem notas de devolução exigindo reconhecimento de firmas de loteadores, referentes a contratos firmados há mais de vinte anos, solicitando retificação do documento quando há discrepância de alguns centímetros entre a descrição do lote existente no contrato e na planta de regularização,

adequação ou complementação de informações na qualificação dos alienantes, e a comprovação do pagamento do preço avençado, inviabilizando o registro. Quando isto ocorre, deve-se buscar junto ao adquirente a complementação das informações, quase sempre sem êxito, restando como alternativas o entendimento com o oficial do cartório ou ainda com o juiz corregedor.

No início do Programa Lote Legal, em 1996, na época da aplicação da pesquisa socioeconômica, as equipes jurídicas coletaram os documentos individuais dos moradores para aquisição dos lotes. Esses documentos foram analisados e agrupados de acordo com as seguintes situações relativas ao registro no Cartório:

- Contratos de Compra e Venda Direta: constituem contratos celebrados entre adquirentes e proprietários/loteadores, em situação de regularidade contratual e registrável;
- Contratos de Cessão de Direitos com Origem: correspondem aos contratos onde o primeiro adquirente transfere os seus direitos a outro, acompanhado do contrato originário de compra e venda, celebrado com o proprietário ou loteador. Neste caso é possível comprovar a origem, ou seja, a cadeia dominial;
- Cessão de Direitos sem Origem: são contratos de terceiros que não comprovam a origem do título.
- Outros: documentos que, apesar de demonstrarem indícios de aquisição, não

podem ser considerados como título aquisitivo.

Após análise, a documentação foi classificada de acordo com a situação legal para registro no Cartório de Registro de Imóveis de acordo com as seguintes categorias:

- 1. Regular Registrável: contratos que preenchem os requisitos para o registro;
- 2. Regular Não Registrável: contrato registrável, porém não preenche todos os requisitos para o registro. Nestes casos há possibilidade de complementação para tornar-se registrável;
- 3. Irregular: documento apresentado, que pode ou não possuir forma de contrato, não possuem forma legal registrável.

Tabela 4.5. Tipos de Contratos de compra e venda

TIPO DE DOCUMENTO	NÚMERO DE DOCUMENTOS COLETADOS
Contratos Regulares e Registráveis	4.405
Contratos Regulares e não registráveis	3.018
Contratos Irregulares	6.924
Total de documentos coletados	14.347

Fonte: Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda., 2013

Além de diversas irregularidades urbanísticas e fundiárias existentes nos loteamentos já descritas, os moradores tem que arcar com o ônus de contratos celebrados com o loteador, na época da aquisição do lote, sem valor jurídico para registro. Dos 14.347 documentos coletados no início do Programa, 9.942 documentos de aquisição do lote, que foram apresentados, não tem valor legal.

Gráfico 4.4. Tipos de Contratos de compra e venda

Fonte: Coordenadoria de Regularização Fundiária, 2013

O Gráfico 4.4 evidencia que, no universo analisado, somente 31% dos documentos coletados corresponde a contratos que preenchem os requisitos legais para registro no Cartório. Do restante, 31% são regulares, mas não preenchem os requisitos para registro sem complementação e 21% constituem recibos, contratos a mão, contratos de posse entre terceiros, testamentos, cessão de direitos hereditários, usufrutos e outros, com os quais os moradores só obtém o título de propriedade por meio de ações de usucapião ou conforme o caso por títulos de legitimação de posse outorgados pela Prefeitura, na Demarcação Urbanística.

Figura 4.16. Vista do loteamento regularizado.

4.2. Depósito judicial

O depósito judicial é um instrumento da lei nº 6.766/79 que permite a suspensão do pagamento das prestações ao loteador, por parte do adquirente, no caso de loteamentos irregulares em que o loteador tenha sido notificado pela Prefeitura para promover a regularização. Como garantia ao adquirente do lote, a lei prevê o depósito judicial das parcelas referentes ao pagamento

devido. Caso o loteador não atenda às exigências de regularização e esta passe para a responsabilidade da Prefeitura, via “*ex officio*”, a Prefeitura poderá, ao final da regularização do loteamento, levantar por ordem judicial o valor depositado das prestações depositadas em juízo, a título de ressarcimento dos valores despendidos na regularização.

171

Tabela 4.6. Valores de Obras x Valores dos Depósitos Judiciais

SETORES	TOTAL DE LOTES	CUSTO TOTAL A OBRA R\$	VALOR DEPOSITADO JUDICIALMENTE R\$	% DO VALOR DEPOSITADO E O VALOR DAS OBRAS
Setor I	3.129	5.618.561,72	500.185,01	8,90
Setor II	2.491	9.344.208,37	892.938,16	9,55
Setor III	3.417	14.122.732,16	2.447.098,64	17,32
Setor IV	6.836	15.395.773,11	0	0
Setor V	6.228	19.826.624,59	2.173	3,69
Total	30.309	64.307.899,95	4.514.955,85	5,19

Fonte: Coordenadoria de Regularização, 2003.

Conforme dados da Tabela 4.6, a Prefeitura poderá ser ressarcida em somente 5,19% dos valores despendidos nas obras dos loteamentos do Programa. No entanto, para a liberação dos depósitos é necessário o registro do loteamento regularizado. Em casos de loteamentos com problemas de titularidade, pode ser solicitada pela Municipalidade a autorização judicial do levantamento dos valores depositados a partir da emissão do Auto.

4.3. Dívida Ativa

A existência de dívida ativa por não pagamento do IPTU constitui um entrave à regularização. De acordo com a lei, é responsabilidade do proprietário do imóvel o pagamento do imposto. Se ele não o recolhe, a dívida é inscrita para cobrança judicial, podendo haver penhora da área. Em alguns loteamentos os proprietários abandonaram as terras sem jamais terem recolhido o imposto. Quando a regularização é assumida pelos moradores há alto valor da dívida que acaba sendo negociada, caso a caso, pela Prefeitura. A legislação municipal¹⁰ tornou obrigatório o parcelamento da dívida em até 100 vezes, no caso de inadimplência do proprietário original.

Um levantamento realizado por RESOLO em 2008 apurou que, entre os loteamentos do Programa Lote Legal que possuem dívida com a PMSP, em 10 loteamentos pesquisados junto à Associações de Moradores, envolvendo 4.773 lotes, a dívida bruta da gleba - sem o desconto referente à destinação de

áreas públicas e o reajuste de juros - corresponde a R\$ 19.519.000,00, o que em média, representa uma dívida, por lote, de R\$ 4.000,00.

4.4 .Cobrança Judicial das Obras

A Prefeitura por meio de ação judicial cobra o ressarcimento das despesas com a regularização do parcelamento, acrescidas de 50%, em face do parcelador responsável (Lei Municipal nº 13.428/02). Com o intuito de obter o ressarcimento das despesas com a regularização, a insuficiência de áreas livres, bem como as obrigações que deveriam ter sido adotadas pelo responsável parcelador para a regularização dos loteamentos. Nesse sentido, a Prefeitura autua processos administrativos contendo o despacho *ex-offício*, planilha de custos e documentos comprobatórios da regularização que são encaminhados ao Departamento Judicial (JUD) da Secretaria de Negócios Jurídicos, para que este adote as providências necessárias, visando o recebimento das obrigações dos parceladores.

4.5. Efeitos da Regularização

A regularização fundiária de loteamentos irregulares é uma política pública, prevista na Lei federal nº 6.766/79 e, mais recentemente, regulamentada pela Lei nº 11.977/09, alterada pela Lei nº 12.424/11.

No âmbito do interesse municipal, a regularização é um importante instrumento de política urbana que amplia as áreas públicas do Município, contribui para a arrecadação municipal, para a economia local e, de

10 Art. 10 da Lei Municipal nº 13.428/02.

Figura 4.17. Vista aérea do Jardim Canãa.

um modo geral, para a implementação de todos os instrumentos de gestão urbana. A plena viabilização desses benefícios depende de ações mencionadas neste capítulo e pertinentes ao processo de regularização, destacando-se:

1. Levantamento do Depósito judicial
2. Realização do Desdobro fiscal – IPTU
3. Cobrança da Dívida ativa dos impostos devidos das glebas
4. Cobrança das obras e serviços realizados
5. Cobrança de áreas públicas
6. Regularização da edificação

Para o morador, adquirente do lote, especialmente no caso de assentamentos da população de baixa renda, a regularização fundiária representa o acesso a inúmeros benefícios e direitos, destacando-se: a cidadania; a inserção na cidade formal (mapa da cidade); o endereço oficial; o acesso aos serviços públicos e redes de infraestrutura; e a valorização do imóvel.

5. OS RESULTADOS DO PROGRAMA
LOTE LEGAL A PARTIR DA ANÁLISE
COMPARATIVA ENTRE OS DADOS
DOS CENSOS 2000 E 2010

Assim como os capítulos anteriores, que abordaram o caso de favelas e de conjuntos habitacionais, este capítulo tem como objetivo apurar resultados mensuráveis do Programa Lote Legal, para a melhoria das condições de vida dos moradores, e comprovar a hipótese de que na experiência de implementação dos instrumentos de regularização fundiária, as questões registrárias ainda constituem sérios limites à plena realização dos objetivos da regularização, apesar dos benefícios efetivos decorrentes da regularização urbanística.

Para tanto, propôs-se uma análise comparativa entre dados selecionados dos CENSOS de 2000 e 2010, tendo em vista que o Programa foi implantado em 1995 e que a fase mais intensa de obras ocorreu entre 1999 e 2004. Os procedimentos metodológicos da pesquisa acham-se no Apêndice A.

A pesquisa identificou correspondência – entre setores censitários dos CENSOS 2000 e 2010 – em 37 loteamentos dos 69 integrantes do Programa, correspondendo a 53,62% do universo beneficiado. Dos 37 loteamentos, cujos perímetros coincidiram com setores dos CENSOS 2000 e 2010, 11 foram regularizados, tecnicamente e averbados e constituem o universo de análise da pesquisa.

Na escolha de grupos de referência, optou-se pela adoção de dois grupos de controle. O primeiro é constituído pelos 26 loteamentos integrantes do Programa que foram regularizados tecnicamente, mas que não foram averbados. O segundo grupo de controle é constituído por 10 loteamentos que não eram integrantes do Programa Lote Legal e que não foram regularizados, nem técnica nem registrariamente.

Tabela 4.7. O Universo de Análise e Grupos de Controle

LOTEAMENTOS DO PROGRAMA	UNIVERSO DE ANÁLISE: LOTEAMENTOS REGULARIZADOS TECNICAMENTE E AVERBADOS	GRUPO DE CONTROLE 1: LOTEAMENTOS REGULARIZADOS TECNICAMENTE	GRUPO DE CONTROLE 2: LOTEAMENTOS FORA DO PROGRAMA
37	11	26	10

5.1. Características demográficas e socioeconômicas

Tabela 4.8. Taxa de Crescimento da população e dos domicílios, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo

GRUPOS ANALISADOS	POPULAÇÃO TOTAL		TAXA DE CRESCI- MENTO (%)	TOTAL DE DOMICÍLIO		TAXA DE CRESCI- MENTO (%)
	2000	2010		2000	2010	
Universo de Análise	37.322	35.169	-5,77	9.369	9.991	6,64
Grupo de Controle 1	55.395	55.162	-0,42	14.200	15.538	9,42
Grupo de Controle 2	20.116	19.555	-2,79	5.102	5.396	5,76
Total da pesquisa	112.833	109.886	-2,61	28.671	30.925	7,86
Município de São Paulo	10.434.252	11.253.503	7,85	2.985.977	3.573.509	19,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Conforme Tabela 4.8, entre 2000 e 2010, no universo de análise e nos grupos de controle, a população apresentou um crescimento negativo, enquanto houve acréscimo de domicílios, devido à redução do número de pessoas por domicílio de 3,93 (em 2000) para 3,53 (em 2010), na média dos grupos pesquisados. Destaca-se que, em comparação com o Município, os grupos tiveram comportamento oposto no que diz respeito ao crescimento populacional, com crescimento negativo em todos os grupos, especialmente no universo de análise (-5,77%), mantendo, contudo, a tendência de redução na média de pessoas por domicílio verificada no Município de São Paulo (de 3,49 para 3,14).

Na análise dessas variações, a primeira explicação para a redução da população, mais significativa no universo de análise, seria a remoção de unidades nas intervenções de regularização técnica. Todavia, essa explicação não é confirmada pelos dados relativos ao Grupo de Controle

2, nos quais a população também diminui, apesar de não terem recebido nenhuma intervenção. No que diz respeito ao número de pessoas por domicílio, conforme dito nos capítulos anteriores, os resultados refletem a tendência demográfica municipal - explicada pela maior ocorrência de famílias monoparentais e redução do crescimento familiar, entre outros fenômenos, associada à baixa renda dos grupos em análise que define uma média mais alta do que a do município.

Na Tabela 4.9 apresentam-se os resultados da evolução dos indicadores sociais. Os dados apontam para uma diferença de comportamento entre os três grupos, sendo que o Universo de análise e o Grupo de Controle 1 (ambos beneficiados pelo Programa Lote Legal), apresentam uma evolução mais discreta na piora da situação de vulnerabilidade social em relação ao Grupo de Controle 2 (que não recebeu quaisquer benefícios do Programa). Já na comparação dos três grupos com

Tabela 4.9. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupos de Controle e Município de São Paulo

GRUPOS ANALISADOS NA PESQUISA	% MULHER RESP		% RESP. MENOS DE 21 ANOS		% RESP. ANALFABETO		MÉDIA DE MORADORES		TOTAL DE ANOS DE ESTUDO DO RESP
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Univeros de Análise	22,35	38,21	1,29	1,40	10,79	6,35	3,98	3,52	5,04
Grupo de Controle 1 - Loteamentos regularizados tecnicamente	22,60	37,89	1,53	1,63	10,35	6,17	3,90	3,55	5,29
Grupo de Controle 2 - Loteamentos não regularizados	26,81	49,46	1,74	4,23	12,78	8,01	3,89	3,62	5,11
Município de São Paulo	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE, CENSOS 2000 e 2010

176

a média do Município, os loteamentos integrantes do Programa apresentam dados mais favoráveis.

Destaca-se que para os indicadores “percentual de mulheres responsáveis” e “percentual de responsáveis com menos de 21 anos”, no Universo de análise entre 2010 e 2000, houve um incremento, nos índices correspondentes a esses indicadores, de 70,9% e 8,5%%, respectivamente, bastante semelhante aos resultados do Grupo de Controle 1 (de 67,6% e 6,5%, respectivamente). Já no Grupo de Controle 2, o aumento foi de 84,4% e 143,1%, respectivamente, apontando a maior tendência de aumento do grau de vulnerabilidade desse grupo. Na média do Município, as variações apuradas para os mesmos indicadores foram de 47,1% e de 83,3%, denotando que, no que diz respeito ao “percentual de responsáveis com menos de 21 anos”,

os grupos beneficiados pelo Programa evoluíram de forma muito mais favorável que o Município.

Comparando 2010 com 2000, verifica-se uma redução significativa de chefes analfabetos no universo de análise e nos 2 grupos de controle, apresentando percentuais de diminuição semelhantes. Conforme dito anteriormente, essas reduções de chefes analfabetos nos loteamentos podem ser atribuídas aos resultados das políticas públicas educacionais e não diretamente às ações do Programa analisado. Todavia, comparando a evolução dos três grupos e da média do Município, verifica-se que o melhor desempenho encontra-se no Universo de Análise (-11,5%) vindo em seguida a média do Município (-10%), o Grupo de Controle 1 (-8,9%) e o Grupo de Controle 2 (-6,9%).

Tabela 4.10. Variação do Valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000-2010 - Universo de Análise, Grupos de Controle e Município de São Paulo

GRUPOS ANALISADOS NA PESQUISA	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)						
	2000	Nº DE SALÁRIOS MINIMOS EM 2000 ¹	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIPE 78,58%	Nº DE SALÁRIOS MINIMOS DE 2000 CORRIGIDO FIPE	2010	Nº DE SALÁRIOS MINIMOS EM 2010 ¹	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Univeros de Análise	438,11	2,90	782,38	1,53	831,94	1,63	6,33
Grupo de Controle 1 - Loteamentos regularizados tecnicamente	448,39	2,97	800,73	1,57	825,27	1,62	3,06
Grupo de Controle 2 - Loteamentos não regularizados	430,41	2,85	771,72	1,51	576,59	1,13	-25,28
Município de São Paulo	1.325,40	8,78	2.366,90	4,64	2.108,53	4,13	-10,91

Fonte: IBGE, CENSOS 2000 e 2010 ¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

A evolução dos indicadores de vulnerabilidade social confirmam evolução mais desfavorável nos loteamentos que não foram beneficiados pelo Programa.

A tabela 4.10 apresenta a variação do valor real do rendimento mensal dos responsáveis no Universo de análise, Grupos de Controle e Município de São Paulo, no intervalo de 10 anos. De forma a possibilitar a comparabilidade dos valores aferidos em 2000 e 2010, foi aplicado o índice FIPE (78,58%) na correção monetária dos dados de 2000.

A análise preliminar dos dados indica que no universo de análise e nos grupos de controle há uma concentração de famílias de baixa renda, que percebem mensalmente, em 2000, aproximadamente 33% do rendimento mensal médio dos responsáveis por domicílio do Município de São Paulo. Todavia, destaca-se a evolução positiva da renda média dos responsáveis do Universo de Análise e Grupo de Controle 1 (ambos

beneficiados pelo Programa) em relação à evolução negativa da renda média dos responsáveis no Município e no Grupo de Controle 2.

Na análise mais detalhada dos resultados da variação real da renda média dos responsáveis nos loteamentos regularizados, verifica-se ganhos significativos de renda, bem superiores aos identificados nos grupos de controle, na década.

No Grupo de Controle 2, houve perda da renda mensal dos responsáveis bem maiores que a média dos loteamentos integrantes do Programa (-25,28%).

Vale destacar que a variação positiva do valor real da renda dos responsáveis nos loteamentos beneficiados foi de 6,33% no Universo de Análise e de 3,06% no Grupo de Controle 1, enquanto na média do Município, a renda do responsável sofreu uma redução de -10,91%.

Tabela 4.11. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupos de Controle e Município de São Paulo

GRUPOS ANALISADOS NA PESQUISA	% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% DOMICÍLIO COM LIXO COLETADO		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Univeros de Análise	82,25	99,93	80,55	96,86	81,84	99,48	1,00	0,05
Grupo de Controle 1 - Loteamentos regularizados tecnicamente	94,20	96,97	70,06	92,21	97,11	97,95	2,97	0,04
Grupo de Controle 2 - Loteamentos não regularizados	97,08	97,61	72,54	79,02	95,04	98,35	2,88	0,06
Município de São Paulo	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE, CENSOS 2000 e 2010

178

Esses resultados apontam para uma melhora na condição econômica das famílias que receberam os benefícios do Programa Lote Legal.

5.2. Características da habitação e infraestrutura

A leitura da Tabela 4.11 indica que, em termos de infraestrutura, o universo de análise e os grupos de controle apresentam coberturas de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo bastante satisfatórias em relação à média municipal.

Todavia, no que diz respeito ao esgotamento sanitário, o Grupo de Controle 2 (que não recebeu benefícios do Programa) apresenta situação significativamente pior, com 79,02% de atendimento em 2010, enquanto o Universo de Análise, Grupo de

Controle 1 e média do Município, apresentam valores de 96,86%, 92,21% e 91,87%, respectivamente, para esse indicador. Destaca-se ainda que apesar da semelhança entre os três valores, o resultado aferido para o Universo de análise é o melhor.

Em síntese, os casos destacados nas variáveis selecionadas denotam que os loteamentos integrantes do universo de análise apresentam os melhores resultados no que diz respeito à evolução dos indicadores sociais, de renda e infraestrutura no período estudado, comprovando que os investimentos da SEHAB na regularização contribuíram efetivamente para a mudança do perfil de vulnerabilidade social das famílias.

CAPÍTULO 5

Avanços e impasses

A tese apresentou uma investigação sobre as políticas públicas de regularização dos assentamentos urbanos de baixa renda: favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos, no Município de São Paulo, visando à identificação de avanços e impasses da prática da regularização. A análise se apoiou na aferição dos resultados efetivos dessas políticas, no Município de São Paulo, especificamente na aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos introduzidos pelas leis federais e municipais que regulamentaram os instrumentos do Estatuto da Cidade até o momento.

A tese comprova a sua hipótese inicial: a experiência de implementação dos instrumentos das políticas públicas de regularização fundiária - instituídos após a Constituição Federal de 1988 - demonstra que as questões registrárias ainda apresentam limites à plena realização dos objetivos dessas políticas, apesar dos benefícios concretos decorrentes da regularização

urbanística. Portanto, as políticas de regularização enfrentam ainda restrições à efetiva inclusão socioespacial dos assentamentos urbanos de baixa renda na cidade formal. Por outro lado foi possível constatar – e os dados apresentados comprovaram - que existem distinções claras entre os benefícios obtidos na regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos.

Para elucidar essas diferenças e comprovar a hipótese foram analisados três programas de regularização implementados após 1988 pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) da Prefeitura do Município de São Paulo: a 1ª Fase do Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas Ocupadas por favelas; o Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos do PROVER; e o Programa Lote Legal de loteamentos irregulares. Para a comprovação da hipótese além da pesquisa documental junto ao órgão e

setores da administração municipal responsáveis pelos três Programas, foi realizada uma pesquisa comparativa entre a situação dos assentamentos regularizados em cada Programa e assentamentos não regularizados, baseada em dados dos CENSOs 2000 e 2010, a partir de variáveis selecionadas.

Para iluminar os instrumentos aplicados nos Programas, o primeiro capítulo apresentou o histórico da legislação de parcelamento do solo urbano, federal e do Município de São Paulo, destacando a evolução - limites e avanços - dos instrumentos utilizados nas políticas públicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos da população de baixa renda. A análise da legislação federal de parcelamento do solo foi apresentada em três períodos definidos por dois marcos legais: a Lei nº 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo urbano e a Constituição de 1988.

O primeiro período, anterior a 1979, foi marcado pela primeira tentativa de regulação do parcelamento do solo urbano ao nível federal, com o Decreto Lei nº 58 de 1937, que resultou na abordagem parcial das questões relativas aos loteamentos, tratados sob os aspectos administrativos da compra de lotes a prestação. Em 1967, com o Decreto Lei nº 271/67, o objetivo de aperfeiçoar a legislação de parcelamento do solo não foi bem sucedido na medida em que não se preencheram as lacunas da falta de parâmetros urbanísticos para disciplinar e controlar o crescimento urbano, delegando ao poder municipal a responsabilidade por tais definições,

bem como pela fiscalização das atividades parceladoras em seu território. No âmbito da regularização, ainda em 1967, foi instituída a concessão de direito real de uso (CDRU), instrumento que foi aplicado posteriormente pelas Prefeituras em Programas de regularização de áreas públicas. Destaca-se ainda no período analisado, avanços importantes nos procedimentos de registro de imóveis na Lei de Registros Públicos com a substituição da transcrição pela matrícula do imóvel e da inscrição do loteamento, pelo registro.

O segundo período, compreendido entre 1979 e 1988, representou uma marco na regulação das atividades loteadoras com aprovação da primeira lei de parcelamento do solo que instituiu a efetiva regulamentação das atividades parceladoras urbanas¹. Essa legislação tratou os loteamentos sob os aspectos civis, penais, administrativos e urbanísticos, além de qualificar a atividade loteadora clandestina na categoria de crime contra a Administração Pública. A Lei permitiu ainda que o Poder Público Municipal assumisse o processo de regularização, nos casos do loteador inerte notificado pela Prefeitura para o cumprimento das obrigações e reversão das irregularidades constatadas.

Ainda no segundo período, com a retomada do processo democrático na década de 80, a questão urbana ressurgiu como uma reivindicação popular por meio da emenda da Reforma Urbana ao texto constitucional. Assim, em 1988, após 11 anos da aplicação da lei de parcelamento do solo, foi promulgada a Constituição

1 Lei Federal nº 6.766/79.

Federal de 1988 que introduziu um Capítulo específico dedicado às questões urbanas, representando uma conquista importante para que as políticas públicas fossem dirigidas ao cumprimento da função social da propriedade e da terra urbana, além de representar um grande avanço nos direitos sociais do Brasil.

No terceiro período, posterior a 1988, houve um aprimoramento da legislação de parcelamento do solo e a consolidação de um arcabouço legal de interesse social, dirigido à prática da regularização e voltado para a garantia, a todos, dos direitos constitucionais à cidade e à moradia.

As inovações exigidas pela Constituição de 1988 somente começaram a ser incorporadas na legislação urbanística em 1999, com a alteração parcial da Lei nº 6.766/79, que trouxe a flexibilização dos índices urbanísticos e das exigências na aprovação de projetos de parcelamento do solo para moradores de baixa renda, bem como possibilitou o registro da imissão na posse no Cartório, nos casos em que o Poder Público fosse proprietário.

Todavia, o Capítulo da Política Urbana foi regulamentado somente com a aprovação da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que consagrou os direitos garantidos na Constituição. O Estatuto da Cidade ampliou e inovou as possibilidades do município interferir nos processos de urbanização e no mercado imobiliário, por meio de diversos instrumentos de uso e ocupação do solo, de regularização fundiária, e de gestão democrática.

Em 2001, a regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda foi incorporada nas políticas de regularização de favelas permitindo ao Poder Municipal a outorga de títulos de reconhecimento da posse, protegendo os moradores de despejos forçados e remoções.

Em 2004, a alteração da Lei de Registros Públicos simplificou e abreviou os procedimentos de retificação de matrículas, permitindo a retificação de títulos por via administrativa, o que anteriormente era feito exclusivamente por via judicial.

No entanto, os maiores avanços no processo de regularização foram trazidos em 2009 com a conceituação e regulamentação, pela primeira vez na legislação federal, da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, com a criação de vários mecanismos facilitadores do processo. Destacam-se os mais importantes: a possibilidade da Prefeitura outorgar títulos de legitimação de posse por meio da demarcação urbanística, em áreas públicas e particulares, e a possibilidade de regularização de assentamentos em Áreas de Preservação Permanente, mediante estudo técnico aprovado por órgão municipal competente. Em 2011 essa legislação foi aprimorada com a instituição da dispensa da retificação da matrícula, conferindo maior celeridade e avanços ao processo de regularização.

No Município de São Paulo, a análise adotou a mesma periodização dos avanços legislativos federais,

destacando-se: a grande liberalidade das práticas dos loteadores no período anterior a 1979; a atuação da SERLA na regularização fundiária em massa com base na lei federal nº 6.766/79 e decreto municipal, no período intermediário; e, no período posterior à Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, a consolidação de uma política de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, por meio da aprovação de uma legislação específica que regulamenta a aplicação de instrumentos de regularização² e da criação de programas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares, bem como de demarcação urbanística, analisados nos capítulos 2, 3 e 4 da tese.

184

O segundo capítulo analisou a primeira experiência de aplicação dos instrumentos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e da Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM) ocorrida no âmbito da 1ª Fase do Programa de Regularização Fundiária em Áreas Públicas Ocupadas, em São Paulo. A criação do Programa representou a inclusão definitiva da regularização fundiária de favelas na pauta da política habitacional e urbana do Município de São Paulo.

O Programa foi implantado em 2002/2003 e teve como objetivos reconhecer a posse em áreas públicas por meio da outorga de títulos de forma a garantir a permanência dos moradores de baixa renda nas áreas e a integração dessas comunidades ao contexto urbano. O Programa foi amparado por legislação municipal regulamentadora e abrangeu 164 favelas, selecionadas

por apresentarem alto grau de consolidação. Para o acompanhamento das etapas de implantação do Programa, a Prefeitura constituiu um Grupo interdisciplinar, incluindo representantes do Legislativo Municipal, Movimentos de Moradia, Varas de Registros Públicos da Capital e Cartórios de Registro de Imóveis, na definição de procedimentos e encaminhamentos conjuntos necessários à regularização.

Do universo de 164 favelas do Programa, foram entregues títulos aos moradores de 152, abrangendo 41.681 títulos, dos quais apenas 326 títulos foram levados a registro pelos titulares. Ainda no universo das 164 favelas, 12 não foram tituladas - envolvendo 5.398 famílias - por apresentarem problemas na base fundiária, ocuparem áreas de risco, serem objeto de projeto e obras de urbanização ou ainda por recusa da população.

Por tratar-se de uma experiência inédita, várias dificuldades, entraves jurídicos, administrativos e cartoriais no processo de implantação foram enfrentados pelas equipes técnicas envolvidas.

Apesar de o Programa ter emitido títulos referentes a 92,6% das favelas, apenas 0,8% dos títulos emitidos foram efetivamente registrados, denotando entraves de natureza jurídico-cartorária que ainda não foram superados. Eles decorrem da morosidade da Prefeitura na abertura das matrículas-mãe das áreas públicas, sem as quais os moradores não podem levar os seus títulos de concessão a registro. Decorridos 10 anos da implantação do Programa e considerando as 164

2 Dessa legislação foram destacados: a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a edição de decreto com disciplina urbanística especial para empreendimentos habitacionais de interesse social.

favelas nele incluídas, somente 43 áreas encontram-se com matrículas abertas (31 por via judicial e 12 por via administrativa), das quais cinco ainda apresentam pendências para registro do lote.

O terceiro capítulo tratou do Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização (3Rs) dos Empreendimentos do PROVER (Projeto Cingapura). O PROVER, promovido pela SEHAB e implantado entre 1994 e 2004, tinha como objetivo a substituição definitiva dos barracos e moradias precárias por conjuntos habitacionais verticalizados, de pequeno e médio porte, construídos na própria área da favela ou em áreas próximas, com a implantação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, visando à eliminação das áreas de risco e transformando as favelas em bairros. Na seleção das favelas, foram priorizadas: renda até três salários mínimos; localização em áreas públicas; maior índice de adensamento; áreas de risco; e possibilidade de integração à vizinhança.

O Programa foi implantado com recursos do orçamento municipal, da Caixa Econômica Federal e com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Foram construídas 15.889 unidades de apartamentos e 678 de casas, distribuídas em 42 empreendimentos. Quando do encerramento do Programa, em 2004, não havia nenhum empreendimento regularizado.

Devido aos inúmeros problemas sociais e territoriais não solucionados pelo PROVER, a SEHAB deu

início, após o seu encerramento, à implementação do Programa 3Rs (Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos do PROVER), em 2005. O Programa 3Rs foi criado para enfrentar as dificuldades da regularização – urbanística e registrária - e reverter os altos índices de inadimplência das taxas de retribuição e de deterioração dos empreendimentos, garantindo a comercialização das unidades. Dos 42 empreendimentos do PROVER, foram selecionados 22 pelo Programa 3Rs, por apresentarem maiores facilidades à regularização.

Os investimentos do Programa 3Rs na recuperação física dos empreendimentos, com obras de cercamento, reposição dos componentes de segurança, pintura, etc, foram eficazes na reversão das condições de deterioração dos conjuntos. Os altos índices de inadimplência (superiores a 50%), no pagamento da taxa referente ao Termo de Permissão de Uso – TPU, foram significativamente reduzidos em função do trabalho social de recuperação de crédito com as famílias. No entanto, a regularização e comercialização se efetivaram em apenas três empreendimentos (7,2% do total de empreendimentos e 4,2% do total de unidades do PROVER), denotando novamente a morosidade/dificuldade da Prefeitura na aprovação dos projetos e abertura das matrículas das áreas públicas.

O quarto capítulo analisa o Programa Lote Legal que foi criado em 1996, sob a coordenação do Departamento de Regularização do Parcelamento

do Solo (RESOLO), como parte integrante do mesmo contrato de financiamento firmado entre a Prefeitura de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do PROVER. Com o encerramento do contrato de financiamento, em 2004, o Programa continuou a ser implementado e encontra-se, atualmente, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Regularização Fundiária³ da Secretaria de Habitação (SEHAB).

O Programa Lote Legal foi criado com o objetivo de promover a regularização - técnica e jurídica - em loteamentos irregulares por meio da implantação de obras de infraestrutura básica e serviços urbanos, bem como pela promoção de medidas administrativas e ações jurídicas para registro dos lotes. O Programa prevê ações integradas que visam à reabilitação e qualificação de loteamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, buscando a inclusão desses assentamentos na cidade formal, a melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento da cidadania para os moradores.

A regularização técnica-urbanística das áreas do Programa foi viabilizada pela contratação de empresas para elaboração dos projetos, execução de obras de adaptação e infraestrutura, e acompanhamento social, sob a coordenação e fiscalização de RESOLO. Dos 69 loteamentos integrantes do Programa, 68 (correspondendo a 30.172 lotes e 41.285 famílias) tiveram a regularização técnica e urbanística aprovada

pela Prefeitura. Desse universo de 68 loteamentos, 53 tiveram o processo administrativo de regularização deferido com base na legislação municipal, que regulamentou a lei federal de parcelamento do solo, e 14 tiveram a regularização aprovada por decreto municipal, editado com base no capítulo de ZEIS do Plano Diretor⁴ por não atenderem aos requisitos da legislação geral de regularização. O único loteamento que não foi regularizado técnica e urbanisticamente aguarda desfecho de Ação de Reintegração de Posse, movida contra os ocupantes pelo extinto Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), proprietário da área.

No entanto, o registro do parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis que possibilita aos moradores o registro do contrato de venda para obtenção da escritura de cada lote apresenta entraves que, mais uma vez, são provenientes da dimensão jurídico-registrária do processo de regularização.

Após 17 anos da implantação do Programa Lote Legal, dos 68 loteamentos regularizados técnica e urbanisticamente, apenas 24 loteamentos tiveram suas plantas averbadas nas matrículas das glebas, nos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis. Dos 44 loteamentos restantes, 9 possuem títulos passíveis de averbação e 35 apresentam títulos sem condições de averbação que só podem ser regularizados por títulos de legitimação de posse administrativa ou por ações de usucapião que envolvem um longo prazo até a viabilização do título de propriedade aos moradores.

3 Antigo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO)/SEHAB.

4 Leis nº 13.430/02 (Plano Diretor Estratégico) e nº 13.885/04 (Planos Regionais Estratégicos).

Síntese da Pesquisa dos Dados do IBGE

Tabela 5.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo (Favelas, Conjuntos e Loteamentos)

ASSENTAMENTOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Universo de análise de favelas	28,90	49,10	2,00	3,10	17,00	12,10	4,50
Grupo de Controle de favelas	27,80	46,20	2,30	3,40	16,30	10,00	4,50
Aglomerados subnormais do Município	27,86	46,66	2,28	3,51	16,72	9,98	4,46
Universo de Análise dos Conjuntos do 3Rs	30,71	52,29	1,57	3,38	17,04	9,19	4,67
Grupo de Controle dos Conjuntos fora do 3Rs	33,86	49,47	1,70	1,85	15,72	8,39	5,11
Universo de Análise dos loteamentos regularizados do Lote Legal	22,35	38,21	1,29	1,40	10,79	6,35	5,04
Grupo de Controle 1 dos Loteamentos do Lote Legal regularizados tecnicamente	22,60	37,89	1,53	1,63	10,35	6,17	5,29
Grupo de Controle 2 de loteamentos fora do Lote Legal	26,81	49,46	1,74	4,23	12,78	8,01	5,11
Município de São Paulo	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Além das dificuldades de registro do parcelamento na matrícula do imóvel, os moradores ainda tem que arcar com o ônus de contratos irregulares celebrados com o loteador, na época da aquisição do lote, sem valor jurídico para registro.

Como os Programas analisados foram implantados anteriormente aos avanços da lei federal de 2009, as descontinuidades no governo municipal e as alterações nas equipes técnicas, cada vez mais reduzidas na Prefeitura, resultam em atrasos significativos no reencaminhamento dos problemas das matrículas com base na aplicação dos novos instrumentos. Atualmente pelas novas regras, estão dispensados de retificação os casos de averbação do auto de demarcação urbanística,

do registro do projeto de parcelamento do solo de interesse social e de regularização de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979. Para a abertura de matrículas é necessário um requerimento do proprietário encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis acompanhado de uma planta com perímetros identificados no levantamento planialtimétrico e o respectivo memorial descritivo. Nesses casos, a notificação e solicitação de anuência dos confrontantes ficam a cargo do Cartório.

A partir da Tabela 5.1 que apresenta os resultados da pesquisa comparativa dos assentamentos analisados com base em dados dos Censos de 2000 e 2010, na evolução dos indicadores sociais pode-se destacar que:

1. Os resultados dos indicadores no universo de análise e no grupo de controle das favelas e conjuntos apresentaram semelhanças entre si e maior grau de vulnerabilidade social se comparados com os loteamentos integrantes do Lote Legal e médias municipais. No período 2000/2010, a situação de vulnerabilidade se agravou mais nas favelas e conjuntos do que nos loteamentos e restante do Município, especialmente no caso do indicador “mulheres responsáveis por domicílio” que ultrapassou a média do Município, em 2010, mas encontrava-se em posição mais favorável, em 2000;
2. A semelhança no alto grau de vulnerabilidade de favelas e conjuntos se explica pelo fato de que a demanda do PROVER é constituída pela própria população favelada, residente anteriormente nas áreas onde foram construídos os conjuntos;
3. Os loteamentos integrantes do Programa apresentaram resultados significativamente melhores dos que os loteamentos que não receberam os benefícios da regularização, sendo que estes apresentaram graus de vulnerabilidade semelhantes aos das favelas e conjuntos, com destaque para alto percentual de responsáveis com menos de 21 anos;
4. Na variável responsável analfabeto há uma redução expressiva em todos os

assentamentos analisados mesmo que, em todos os casos, os valores sejam ainda superiores à média municipal.

Em síntese, de acordo com os resultados relativos às variáveis selecionadas, pode-se inferir que as favelas e os conjuntos integrantes do universo de análise apresentam os piores resultados e a pior tendência, no que diz respeito aos indicadores sociais no intervalo estudado, indicando que os investimentos da SEHAB na regularização não conseguiram produzir uma mudança significativa no perfil de vulnerabilidade social das famílias residentes nesses assentamentos. No entanto, os resultados dos loteamentos inseridos no Lote Legal apontam para graus de vulnerabilidade menores, em especial nas variáveis mulher responsável e responsável com menos de 21 anos com valores inferiores à média municipal.

A análise dos dados da Tabela 5.2 indica que nos assentamentos analisados há uma concentração de famílias de baixa renda, cujos responsáveis percebem mensalmente entre 27,11% a 33,83 % do valor médio aferido, no Município de São Paulo, para o rendimento mensal dos responsáveis por domicílios em 2000. No entanto, em 2010 enquanto as favelas analisadas e os loteamentos excluídos do Programa Lote Legal permaneceram no patamar em torno de 30%, os conjuntos e loteamentos integrantes dos Programas atingem índices de 37,49 % e 39,46%, respectivamente, do valor médio municipal.

Tabela 5.2. Variação do Valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo (Favelas, Conjuntos e Loteamentos)

ASSENTAMENTOS	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIPE	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Universo de análise de favelas	R\$ 364,21	R\$ 650,41	R\$ 620,78	-4,56
Grupo de Controle de favelas	R\$ 360,65	R\$ 644,05	R\$ 660,09	2,49
Aglomerados subnormais do Município	R\$ 359,89	R\$ 652,70	R\$ 659,65	1,06
Universo de Análise dos Conjuntos do 3Rs	R\$ 371,84	R\$ 664,04	R\$ 697,46	5,03
Grupo de Controle dos Conjuntos fora do 3Rs	R\$ 415,62	R\$ 742,22	R\$ 790,42	6,49
Universo de Análise dos loteamentos regularizados do Lote Legal	R\$ 438,11	R\$ 782,38	R\$ 831,94	6,33
Grupo de Controle 1 dos Loteamentos do Lote Legal regularizados tecnicamente	R\$ 448,39	R\$ 800,73	R\$ 825,27	3,06
Grupo de Controle 2 de loteamentos fora do Lote Legal	R\$ 430,41	R\$ 771,72	R\$ 576,59	-25,28
Município de São Paulo	R\$ 1.325,40	R\$ 2.366,90	R\$ 2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

De acordo com a Tabela 5.2 pode-se afirmar que:

1. as favelas regularizadas apresentaram uma perda real de 4,56% no valor do rendimento mensal do responsável, enquanto o grupo de controle e o total dos aglomerados subnormais do Município apresentaram aumentos de 2,49% e 1,06% respectivamente;
2. os conjuntos do universo de análise e dos grupo de controle apresentaram ganhos no rendimento médio mensal do responsável de 5,03% e 6,49%, respectivamente, apesar de metade das famílias serem chefiadas por mulheres;
3. os loteamentos regularizados tiveram uma variação positiva de 6,33% no rendimento

médio mensal dos responsáveis, duas vezes maior do que o valor da variação aferido nos loteamentos regularizados tecnicamente, enquanto que os loteamentos não inseridos no Programa apresentaram os piores índices de perda real do rendimento médio mensal dos responsáveis, com variação negativa, no período 2000/2010, de -25,28% do valor do rendimento médio aferido.

Em resumo, os resultados apresentados apontam para uma melhora na condição econômica das famílias dos conjuntos e de loteamentos que receberam os benefícios dos Programas de regularização, contrariamente às favelas que sofreram variação negativa nos rendimentos mensais dos responsáveis,

Tabela 5.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e Município de São Paulo (Favelas, Conjuntos e Loteamentos)

ASSENTAMENTOS	INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO (%)							
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		BANHEIRO+ESGOTAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Universo de análise de favelas	99,1	98,7	47,1	57,9	86,2	79,8	1,4	0,15
Grupo de Controle de favelas	97,8	97,9	54,2	69,1	85,2	80,7	1,8	0,1
Aglomerados subnormais do Município	97,18	97,75	49,11	67,37	79,54	79,27	2,06	0,12
Universo de Análise dos Conjuntos do 3Rs	99,32	99,58	74,69	95,70	96,10	99,64	2,66	0,02
Grupo de Controle dos Conjuntos fora do 3Rs	99,82	99,92	95,52	94,32	99,19	99,85	0,68	0,01
Universo de Análise dos loteamentos regularizados do Lote Legal	82,25	99,93	81	96,86	81,84	99,48	1,00	0,05
Grupo de Controle 1 dos Loteamentos do Lote Legal regularizados tecnicamente	94,20	96,97	70,06	92,21	97,11	97,95	2,97	0,04
Grupo de Controle 2 de loteamentos fora do Lote Legal	97,08	97,61	72,54	79,02	95,04	98,35	2,88	0,06
Município de São Paulo	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

embora menor que a perda aferida na média municipal. Ressalta-se que esse aumento na renda não pode ser atribuído exclusivamente às intervenções dos Programas de regularização sem considerar outros fatores externos tais como localização em áreas consolidadas, oferta de empregos, ou auxílio de bolsa família que não foram esclarecidos pelos dados da pesquisa.

Os indicadores de acesso à infraestrutura de saneamento demonstram que:

1. as favelas regularizadas são discretamente melhor servidas por rede geral de abastecimento de água do que o Grupo de Controle e o Total de aglomerados subnormais do Município, mas apresentam índices inferiores, com diferença mais expressiva, de atendimento por rede de esgotamento sanitário;

2. Em relação às redes de esgotamento sanitário, todos os assentamentos apresentaram melhorias no período 2000/2010, mas o incremento mais expressivo (21%) foi nos conjuntos do 3Rs e nos loteamentos do Grupo de Controle 1 (regularizados tecnicamente e que foram objeto de regularização registrária);
3. No que diz respeito à coleta de lixo por serviço de limpeza pública, no período 2000/2010, os dados apontam para uma piora dos serviços nas favelas que ficaram muito abaixo da cobertura municipal e uma melhoria nos conjuntos e loteamentos que se equiparam com a média dos serviços no Município.

Por fim, os resultados da análise comparativa da situação das famílias nos assentamentos beneficiadas, antes e depois das ações da Prefeitura, com base em dados extraídos dos CENSOS de 2000 e 2010 apontaram que as favelas e conjuntos que integraram os programas de regularização apresentaram os piores resultados no que diz respeito aos indicadores sociais no intervalo estudado, denotando que os investimentos da SEHAB na regularização não foram suficientes para provocar mudanças significativas no perfil de vulnerabilidade social das famílias. Destaca-se do quadro dos indicadores sociais que os loteamentos do Programa Lote Legal, em 2000, já apresentavam resultados mais favoráveis do que as favelas e conjuntos, com valores das porcentagens de mulheres responsáveis expressivamente inferiores à média municipal, o que permaneceu em 2010.

No que diz respeito à renda, as favelas apresentaram perdas nos valores mensais enquanto nos conjuntos e loteamentos houve ganhos.

No entanto, nos assentamentos beneficiados pelos programas que envolveram obras de urbanização (PROVER e Lote Legal), as taxas de cobertura dos serviços urbanos evoluíram para valores superiores aos do Município, ao mesmo tempo em que a renda média mensal do responsável apresentou ganhos importantes, em relação à perda de renda verificada na média do Município. Ainda que essa mudança no perfil da renda decorra de fatores que extrapolam os

programas analisados, estes certamente contribuíram para a melhoria verificada, assim como para o estabelecimento de condições de moradia digna do ponto de vista das infraestruturas de saneamento e das condições de habitabilidade.

Tais resultados, associados ao que foi levantado na pesquisa documental e entrevistas com técnicos, comprovam a hipótese de que os investimentos na regularização técnica/urbanística, dos programas de regularização, tiveram resultados mais efetivos e concretos do que aqueles dedicados à regularização jurídico/registral a qual ainda apresenta entraves jurídicos, administrativos e cartoriais que precisam ser superados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.
- ARANTES, Otília, Carlos Vainer, Ermínia Maricato e outros. *A cidade do pensamento único*: Petrópolis: Editora Vozes, 2º Edição, 2000.
- ARRECHTE, Marta. *Intervenção do Estado e Setor Privado: O modelo Brasileiro de Política Habitacional*. In: Revista Espaço & Debates, nº 31, São Paulo: NERU, 1990.
- AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luiz A Gama de. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1999, c1989.
- _____. e DUHAU, Emilio. Tenure reclamation, private property and public order in Mexico. (157-171). In: Fernandes, Edesio e Varley, Ann. (Eds). *Illegal cities-Law and urban change in developing countries*. Loodres: Zed Books, 1998.
- BENVENGA, Bruna Maria de Medeiros. *Conjuntos habitacionais, espaços livres e paisagem: apresentando o processo de implantação, uso e avaliação de espaços livres urbanos*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP), São Paulo, 2011.
- BESSONE, Darcy. *Direitos Reais*. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- BID. *Relatório Final do Programa de Melhoria em Favelas no Município de São Paulo*. Empréstimo 938OC-BR. Projeto BR0210. Brasília, julho de 2005.
- Beviláqua, Clovis. *O direito das coisas*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.
- BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei de Parcelamento do Sol Urbano (Lei Federal 6.766/79). In: SAULE JR., N. (Org.). *A perspectiva do direito a cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Polis, 2008, p. 32-41.
- BLANK, Gilda. Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela. In: Valladares, Lucia. (org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1979.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- _____. (org.). 1996. *Habitat*. Studio Nobel, São Paulo.
- _____. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. In VALLADARES, Lucia Do P. (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Zahar, 1982.

_____. e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho. In MARICATO, Ermínia, (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BOTLER, Milton e MARINHO, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares In ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Pólis nº 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Banco de Experiência de Regularização: Município de São Paulo*. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Relatório de Investimentos*. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério das Cidades. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos*. Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério das Cidades. *Caderno 2: Regularização Fundiária*. Brasília, DF, s/d.

_____. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Plena. Referências conceituais*. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério das Cidades. *Como aplicar a Lei nº 11.977/09*. Brasília, DF, 2011.

196

_____. Senado Federal. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. *Justificativa do Projeto de Lei do Senado nº 18 de 03/1977 de autoria do Senador Otto Lehman*. Brasília, DF, 1977.

BUENO, Laura Machado Mello. *Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Política Nacional de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários*. Mimeo, 2003.

CARVALHO, Elza Maria Braga de. *O Vão entre a Cidade Legal e a Cidade Fática: O processo de Regularização Fundiária em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 2002.

CENEVIVA, Laura Lúcia V. *Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização fundiária no Município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 1994.

CITTIES ALLIANCE. *Integrando os pobres: Urbanização e regularização fundiária na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Cities Alliance, 2004.

COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO (COHAB). *Programa 1966/67*. São Paulo, 1967.

COPANS, Rose. *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coords.). *Temas de Direito Urbanístico nº 1 e 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

DALLARI, Adilson. A e FERRAZ, Sérgio (orgs.). Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. In: *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.

DEÁK, Csába e SCHCHIFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de Urbanização do Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 2003.

_____. e SPERTINI, Solange. *As possibilidades efetivas de regularização fundiária em favelas*. Mimeo. Prefeitura Municipal de Santo André, dezembro de 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 23ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

FAGNANI, Eduardo e MELETI, Ricardo. *Estado, solo e loteamentos populares: uma análise de política pública*. São Paulo, Relatório final à Fundação Ford (versão preliminar), 1982.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Estado e Habitação no Brasil: o caso dos institutos de previdência*. In: Revista Espaço & Debates, nº 16, São Paulo: NERU, 1985.

FERES, Juan Carlos e Mancero, Xavier. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Série 4 estudios estadísticos y prospectivos Naciones Unidas. Santiago do Chile, 2001.

FELDMAN, Sarah. *Avanços e limites na historiografia da Legislação Urbanística no Brasil*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 4, São Paulo ANPUR, 2001.

_____. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 2005.

_____. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas. In: GOULART, J.(org). *As múltiplas faces da constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

FERNANDES, Edésio (org). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

_____. *Reading Hernando De Soto*. Lincoln Institute of Land Policy Policy Paper, 2010.

_____. & Maldonado, Maria Mercedes. *Law and Land Policy in Latin America: Shifting Paradigms and Possibilities for Action*. Lincoln Institute of Land Policy - Land Lines, 2009.

- _____. (org.). *Derecho, Espacio Urbano e Medio Ambiente*. Madri: Dykinson, 2000.
- FILGUEIRAS GOMES, Marco. (orgs) *Cidade & História*. Salvador: UFBA/ANPUR, 1992.
- FINEP-GAP. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.
- FRIDMAN, Fania. A história da propriedade da terra no Brasil In: Fernandes, Ana e Filgueiras Gomes, Marco (orgs) *Cidade & História*. Salvador: UFBA/ANPUR, 1992.
- FRIDMAN, Fania. *Os donos da terra carioca: alguns estudos de caso*. São Paulo: Espaço & Debates, ano XIV, nº 37, São Paulo: NERU,1994.
- GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e mitos*. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 1987.
- GRUPENMACHER, Betina T. e BUSQUETS, CRISTINA Del P. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. In: DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coords.) *Temas de Direito Urbanístico nº 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- HOLSTON, James. *Legalizando o Illegal: propriedade e usurpação no Brasil*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 21, ano 8, 1993.
- IBGE. *Censos de 2000 e 2010*.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso & SMOLKA, Martin O. *O Paradoxo da Regularização Fundiária: Acesso a Terra Servida e Pobreza Urbana no México*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR, ano XIV, nº 1, janeiro/julho 2000.
- JACOBS, Jane. *Morte e Vida nas cidades*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.
- JENKS, Charles. *The Language of Post - Modern Architecture*. London: Academy Editions, 1978.
- KOWARICK, Lucio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1983.
- _____. *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KRISCHKE, Paulo J. Os loteamentos clandestinos e os dilemas e alternativas democráticas dos movimentos dos bairros. In: KRISCHE, Paulo J. (org). *Terra de habitação X terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- LEME, Maria Cristina Silva. *Planejamento em São Paulo: 1930-1969*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 1982.

LEONELLI, Gisele Cunha Viana. *O Decreto- lei Federal nº 57/1938 e os debates da regulação sobre loteamento nos anos 40 e 50*. Seminário da História do Urbanismo da Cidade. V11, Nº 5 , 2010. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/issue/view/67> Acesso em 08 de maio de 2011.

LUNGO, M. Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina. In: SMOLKA, M. & MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Mass., 2007, pp.265-269.

_____. *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos*. Trabajo elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO. Land Lines, vol. 14, # 2, Lincoln Institute of Land Policy, marzo del 2001.

MANCUSO, Franco. *Las experiencias del Zoning* . Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARCUSE, Peter. *The right to the city: prospects for critical urban theory and practice*. Conference held in nov 2008 in Berlin to celebrate Peter Marcuse 80th anniversary

_____. & Angotti, Tom. *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real State*. MIT Press 2008

_____. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALLENÇA, Márcio Moraes (org.). *Cidade (i) Legal*. Rio de Janeiro: Maud X, 2006.

MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. (org). *A produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

_____. *Política Habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual Editora Ltda.,1997.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991.

_____. *Cidade no Brasil em que termos?* São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. *Nosso chão: do sagrado ao profano*. São Paulo: Edusp,1989.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MEYER, Regina Maria Prosperi, GROSTEIN, Marta Dora & BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado, 2004.

MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso a terra em Diadema*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCcamp), 2001.

MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.

_____. e ALVES Alaor C. e LOMAR, Paulo J. V. *Loteamentos e Desmembramentos Urbanos*. São Paulo: Sugestões Literárias SA, 1980.

OSÓRIO, Leticia Marques. *Regularização Fundiária de áreas urbanas no Estado do Rio Grande do Sul*. Mimeo, 1998.

OTERO, Estevam Vanale. *As possibilidades e os limites da reabilitação de conjuntos em São Paulo*. Dissertação de Mestrado apresentada na FAU - UNESP, 2009.

PANIZZII, Wrana Maria. *Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos*. In: São Paulo: Espaço & Debates nº 26, São Paulo: NERU, 1989.

PERRONE, Rafael Antônio Cunha. *Análise da Ação Legislativa do Estado em Relação aos Loteamentos Clandestinos no Município de São Paulo*. Dissertação de mestrado EAESP/FGV, 1984.

PRADILLA, Emilio Cobos. Acumulación de capital y estructura territorial en America Latina: teoría y historia In: PRADILLA, E. (org) *Los territorios del neoliberalismo en America Latina*. Compilacyon de ensayos. Mexico: UNAM, 2009.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Imagens de Vilas e Cidades Coloniais*. São Paulo: Imprensa Oficial SP, 2001.

_____. *Apropriação do solo urbano e política habitacional*. Cadernos de Pesquisa LAP Nº 14, Série Urbanização e Urbanismo São Paulo: FAU-USP, 1996.

_____. *Evolução Urbana do Brasil*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968.

RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS Jr, Orlando A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei*. São Paulo: FAPESP

_____. Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto. In: FERNADES, Edésio (org.); *Derecho, Espacio Urbano e Medio Ambiente*. Madri: Dykinson, 2000.

_____. *Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção*. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP), Campinas, 2000.

_____. e CYMBALISTA, Renato (orgs). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Pólis nº 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. Instituto Polis e IEE/PUC-SP, 2003.

SACHS, Céline. *São Paulo Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo: EDUSP, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito*. In: Espaço e Debates, ano XI, número 33: São Paulo: NERU, 1991.

SÃO PAULO (Município). SEBES, SEHAB, SEMPLA. *Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983/87*. São Paulo, 1984.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Favelas em São Paulo: Caracterização físico-espacial. Censo das favelas do Município de São Paulo - 1987*. São Paulo, 1989.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Histórico dos Loteamentos do Programa Lote Legal*. São Paulo, 1997.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Relatórios de Progresso do Programa Lote Legal - Ação Social*. São Paulo, de janeiro de 1998 a dez 2009.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano Municipal de Habitação*. In: Diário Oficial do Município, de 13/05/2004.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Balanço Qualitativo de Gestão*. São Paulo, 2004 (b).

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Relatórios Técnicos do Programa de Regularização de Áreas Públicas Ocupadas por população de baixa renda*. São Paulo, 2003 - 2011.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Relatório de Monitoramento IV - Programa de Melhoria em Favelas no Município de São Paulo*. Empréstimo 938OC-BR, Projeto BR0210. São Paulo, 2000.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Plano de Ação Social*. São Paulo, 2002.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Resgate dos Histórico – Reconstrução dos Vínculos*. São Paulo, 2002.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Parecer Jurídico: Regularização Fundiária em áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda*. São Paulo: Instituto Pólis, maio de 2003.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Plano de Ação 2005 - 2009*. São Paulo, 2003.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (RESOLO). *Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo*. São Paulo, 2003.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Plano de Ação Social*. São Paulo, 2003.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Relatório Final da Avaliação dos Resultados do Programa de Melhoria em Favelas no Município de São Paulo*. São Paulo, 2004.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Relatórios do Programa 3Rs*. São Paulo de 2005 a 2010.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Relatório de Atividades 2002 a 2004 - Volume I*. São Paulo, 2004.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Relatório de Atividades 2002 a 2004 - Volumell - Monitoramento*. São Paulo, 2004.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Plano de Ação para Regularização de Loteamentos 2003/ 2004* . São Paulo, 2003.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Relatório Executivo de Avaliação*. São Paulo, 2006.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Síntese do Programa Lote Legal*. São Paulo, 2008.

_____. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (RESOLO). *Programa Lote Legal – Devolutivas Jurídicas – Volumes I e II*. São Paulo, 2013.

SARTORETTO, Ana Lucia Callari. e outros. Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo In: *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). *Direito à Cidade*. São Paulo: Max Lemond, 1999.

_____. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. Texto: A Nova Lei do Parcelamento do solo e as funções sociais da cidade. São Paulo: 2001. Site do Instituto Pólis.

SCHECHINGER, Carlos Morales. *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Texto preparado para el curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, marzo, 2005.

_____. *Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano*. Texto preparado para el curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, marzo, 2005.

SILVA, Helena Menna Barreto. *Maltraçada e Matratada*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 1990.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. *A Irregularidade na produção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: O caso da COHAB-SP*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP): São Paulo, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma Urbana e Direito da Cidade*. São Paulo: Pólis nº 1, 1991.

SILVA, Edson Jacinto. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução In: FERNANDES, Edésio & Alfonsin, Betânia (Coord.). *A Lei e a Ilegalidade na produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Dei Rey, 2003.

SMOLKA, Martim & MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Mass., LILP, 2007, pp.265-269.

_____. *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos*. Trabajo elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO. Land Lines, vol. 14, # 2, Lincoln Institute of Land Policy, marzo del 2001.

SOTO, Hernando de. *O mistério do Capital*. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

TANAKA, Marta Soban. *Favela & Periferia*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP), São Paulo, 1993.

TASCHNER, Suzana P. e MAUTNER, Yvone. *Habitação da pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo*. São Paulo: FAU - USP, 1982.

_____. *Depois da queda ou a cidade que virou favela*. Revista Espaço e Debates nº 12, NERU, São Paulo, 1984.

_____. *Favelas: fatos e políticas*. In: espaço e Debates nº 18, NERU, São Paulo, 1986.

_____. *Conhecendo a cidade informal*. s.l., (mimeo.), s.d.

_____. *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. São Paulo: mimeo, abril, 1997 a.

_____. *Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas perspectivas*. São Paulo: mimeo, março 1997 b.

_____. e VÉRAS, Maura. *Evolução e mudanças das favelas paulistanas*. In: Espaço e Debates, nº 31, NERU, São Paulo, 1990.

_____. *Desenhando os Espaços da Pobreza*. Concurso a Professor Livre-Docente, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP). São Paulo, 2001.

_____. *Artigo Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística*. São Paulo, 2010.

VALLADARES, Lícia (org.). *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

_____. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VALLENÇA, Márcio Moraes (org.). *Cidade (i)Legal*. Rio de Janeiro: Maud X, 2006.

VILLAÇA, Flávio. *Habitação*. Caderno de Educação Política nº 16. São Paulo: Global Editora, 1986.

_____. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

CRÉDITOS DAS FIGURAS

Autora

Figuras nºs: 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.41, 3.42, 3.43, 3.44, 3.45, 3.46, 3.47, 3.48, 3.49, 3.50 e 3.50.

Foto da Capa: Vista aérea da Vila Jacuí, São Paulo.

Empresa Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda.

Figuras nºs: 1.2, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9,, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.7, 3.32, 3.34, 3.35, 3.36, 3.37, 3.38, 3.40, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.0, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16.

Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)

Figuras nºs: 1.1, 1.3, 1.4, 3.5, 3.6, 3.26, 3.27, 3.28, 3.29, 3.30, 3.31, 3.39, 3.52 E 4.17.

APÊNDICE A

Metodologia da pesquisa

A pesquisa de dados secundários foi realizada em 2012 com o objetivo de aferir os resultados dos Programas de Regularização para comprovação da hipótese. Este apêndice apresenta os métodos de coleta e análise adotados para a utilização dos dados, relativos aos assentamentos integrantes dos seguintes Programas de Regularização:

1. 1ª Fase do Programa de Regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda: 164 favelas.
2. Programa 3Rs (Regularização, Recuperação de Crédito e Requalificação de Conjuntos Habitacionais do Programa de Verticalização PROVER): 42 conjuntos habitacionais;
3. Programa Lote Legal: 69 loteamentos.

As principais fontes de dados da pesquisa secundária foram os Censos demográficos de 2000 e 2010, do IBGE. Em 2012, os resultados do Censo 2010 já tinham sido publicados e possibilitaram que a metodologia fosse baseada na comparação entre os dados dos setores censitários correspondentes aos assentamentos integrantes dos Programas de Regularização, nos CENSOS de 2000 e 2010. Nessa escolha foi considerado que o intervalo de 10 anos entre os CENSOS abrange o período de implantação dos Programas de Regularização analisados na tese e, portanto, possibilita a avaliação dos seus resultados, para comprovação da hipótese.

1 Segundo conceituação do IBGE, o setor censitário é a menor unidade territorial de coleta de dados com limites definidos, em áreas contínuas e respeitando a divisão político-administrativa dos municípios, o quadro urbano e rural legal e outras estruturas territoriais de interesse, além de um quantitativo de domicílios adequado à operacionalização da coleta de dados censitários por um recenseador no período de um mês. O setor abrange em torno de 250 a 350 domicílios em áreas urbanas.

Além dos dados dos CENSOS 2000 e 2010, foram utilizados relatórios, tabulações, cadastros e cartografias, pertencentes à Prefeitura de São Paulo, relativos à implementação dos Programas analisados, bem como imagens do Programa *Google Earth*.

A metodologia adotada na pesquisa, apresentada a seguir, envolveu as seguintes etapas: identificação dos perímetros dos assentamentos em base cartográfica; identificação e verificação da correspondência entre os perímetros dos assentamentos com os setores censitários, nos CENSOS 2000 e 2010; definição do universo de análise e dos grupos de controle correspondentes a cada Programa; escolha das variáveis constantes nos dois CENSOS para a extração de dados; tratamento, sistematização, análise e comparação dos resultados por tipologia estudada (favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos).

ETAPA 1: IDENTIFICAÇÃO DOS PERÍMETROS DOS ASSENTAMENTOS, DOS SETORES CENSITÁRIOS CORRESPONDENTES E VERIFICAÇÃO DA COMPARABILIDADE ENTRE OS CENSOS 2000 E 2010

A pesquisa de dados nos CENSOS DEMOGRÁFICOS de 2000 e 2010 foi realizada a partir das Bases de Informações “Resultados do Universo por Setor Censitário” do IBGE, considerando que os setores censitários¹ constituem a menor unidade

territorial de agregação dos dados da pesquisa censitária disponibilizada pelo IBGE e oferecem, portanto, a melhor condição de obter-se correspondência com os perímetros dos assentamentos. No caso das favelas essa correspondência é facilitada em função da utilização, pelo CENSO, dos setores especiais denominados de aglomerado subnormal², cujos limites coincidem, em princípio, com os perímetros das favelas.

A primeira parte desta etapa da pesquisa consistiu na obtenção da base territorial das favelas e loteamentos irregulares existentes na Prefeitura do Município de São Paulo, base cartográfica GEOLOG de 1997, atualizada em 2004. Os conjuntos habitacionais foram identificados a partir das imagens do Programa *Google Earth* 2010.

Em seguida buscou-se a correspondência entre os assentamentos e os perímetros dos setores censitários na base territorial do IBGE adotada no CENSO 2010. Para evitar distorções na análise, foram utilizados os setores censitários (comuns e de aglomerados subnormais) que abrangiam parte ou a totalidade dos assentamentos e foram desprezados os setores que extrapolavam tais limites, abrangendo outras tipologias de uso do solo.

Vale destacar que, para a realização do CENSO 2010, o IBGE adotou inovações metodológicas e operacionais com o objetivo de atualizar e aprimorar a delimitação dos aglomerados subnormais. De acordo com o IBGE, foram utilizadas imagens de satélite

de alta resolução e foi feita uma pesquisa de campo específica sobre as características morfológicas das áreas (Levantamento de Informações Territoriais - LIT), além de reuniões sobre o tema nas Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGEs). Esses aperfeiçoamentos resultaram numa ampliação significativa do número de setores de aglomerados subnormais considerados em 2010, em relação à base do CENSO 2000.

Na terceira parte desta etapa foi verificada a correspondência entre os setores pesquisados em 2010 e os setores adotados no CENSO de 2000, utilizando-se uma tabela de correspondências entre os números dos setores dos dois censos, fornecida pelo IBGE.

Para verificar a comparabilidade entre os 2 CENSOS foi realizada uma checagem dos perímetros dos setores censitários de 2010 com os croquis dos setores censitários adotados em 2000. Considerando que o CENSO 2010 é mais detalhado, especialmente no que se refere aos assentamentos subnormais e que muitos setores de 2000 foram desdobrados em 2010, essa operação implicou no abandono de novos setores que não apresentaram correspondência de 2010 com 2000, garantindo-se a comparabilidade entre os dois CENSOS. Ou seja, apesar da ampliação do número de setores em 2010, a escolha dos setores ficou restringida aos setores de 2000 que permitiam a comparabilidade com 2010. Para exemplificar os procedimentos descritos seguem os croquis apresentados a seguir:

2 O IBGE classifica assentamentos irregulares de baixa renda como setor especial de aglomerado subnormal constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

A. Exemplo do perímetro da favela que coincide com os setores adotados nos CENSOS de 2000 e 2010

A1. Delimitação do perímetro da favela Serra Pelada na base GEOLOG

A2. Identificação da favela Serra Pelada no Censo de 2010: setor nº 355030817000098

A3. Verificação da comparabilidade do setor de 2010 na tabela de correspondência e no croquis do CENSO 2000 (Setor nº 355030817000098)

B1. Delimitação da favela Parque Fernanda II na base GEOLOG

An aerial photograph of a densely populated residential neighborhood. A yellow-shaded area, consisting of two irregular, elongated plots, is highlighted in the center-left portion of the image. These plots are situated between a residential street and a larger, less developed area. The surrounding area is filled with houses, streets, and some greenery. A large, dark, rectangular area, possibly a park or undeveloped land, is visible to the right of the highlighted plots. The overall scene depicts a typical urban environment with a specific area marked for potential development.

B3. Verificação da comparabilidade do setor de 2010 na tabela de correspondência e no croquis do CENSO 2000: setor nº 355030819000104

— Setor
— Favela

C. Exemplo de setores que abrangem somente parte do loteamento nos CENSOS de 2000 e 2010

C1. Delimitação do Loteamento Vila Ayrosa
(Quadras 1,10 e 11) na base GEOLOG

C2. Identificação do Loteamento Vila
Ayrosa (Quadras 9,10 e 11) no Censo de
2010: setor nº 355030881000201

Legenda

- Setor
- Loteamento

C3. Verificação da comparabilidade do setor de
2010 na tabela de correspondência e croquis
do CENSO 2000: setor nº 355030881000201

ETAPA 2: DEFINIÇÃO DO UNIVERSO DE ANÁLISE DA PESQUISA

Conforme dito anteriormente, para evitar distorções na análise foram desprezados os setores ou aglomerados subnormais que não tiveram total ou parcialmente correspondência entre os CENSOS 2000 e 2010, reduzindo assim, o universo de análise dos assentamentos dos Programas de Regularização estudados, conforme tabelas a seguir.

No caso das favelas foram adotados os setores subnormais que já tinham sido delimitados pelo IBGE em 2000. Mesmo com as inovações metodológicas e operacionais adotadas pelo IBGE no CENSO de 2010 para aprimorar a delimitação dos aglomerados subnormais, na pesquisa só houve correspondência, entre os 2 CENSOS, em 69 favelas das 164 integrantes do Programa. A região sul, com a maior número de favelas, apresentou 58% das correspondências, seguida da região sudeste com 50% e a região leste com 35,39%. Na região norte somente em 25,27% das favelas houve correspondência, enquanto no centro não houve nenhuma.

Os 42 conjuntos habitacionais, em menor número e mais inseridos na malha urbana do que as favelas e loteamentos apresentaram correspondências equivalentes e superiores a 70% entre os CENSOS 2000 e 2010 nas regiões: norte (84,62); centro (75,00%); região leste (71,42) e região sul (70,00%).

Quadro AP A.1. Universo de Análise das Favelas do Programa de Regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda

REGIÕES	Nº DE FAVELAS DO PROGRAMA	Nº DE FAVELAS COM CORRESPONDÊNCIA NOS CENSOS 2000 E 2010	%
Centro	2	0	0
Região Norte	41	12	25,27
Região Sul	53	31	58,49
Região Leste	54	19	35,39
Região Sudeste	14	7	50,00
Total	164	69	42,07

Quadro AP A.2. Universo de Análise dos Conjuntos do Programa de Regularização, Recuperação de Crédito e Requalificação - Programa 3Rs

CONJUNTOS HABITACIONAIS	Nº DE CONJUNTOS DO PROGRAMA	Nº DE CONJUNTOS COM CORRESPONDÊNCIA NOS CENSOS 2000 E 2010	%
Centro	4	3	75,00
Região Norte	13	11	84,62
Região Sul	10	7	70,00
Região Leste	7	5	71,42
Região Sudeste	8	5	62,50
Total	42	31	73,81

Quadro AP A.3. Universo de Análise dos Loteamentos do Programa Lote Legal

LOTEAMENTO	Nº DE LOTEAMENTOS DO PROGRAMA	Nº DE LOTEAMENTOS COM CORRESPONDÊNCIA NOS CENSOS 2000 E 2010	% 2/1
Região Norte	40	21	52,5
Região Leste	29	16	55,17
Total	69	37	53,62

Quadro AP A.4. Universo de Análise de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos

TIPOLOGIAS	Nº DE ASSENTAMENTOS DO PROGRAMA	Nº DE ASSENTAMENTOS COM CORRESPONDÊNCIA NOS CENSOS 2000 E 2010	%
Favelas	164	69	42,07
Conjunto Habitacional	42	31	73,80
Loteamentos	69	37	53,62
Total	275	137	49,81

A região sudeste apresentou o menor percentual com 62,50%. A localização dos conjuntos em regiões consolidadas da cidade pode explicar o alto percentual de correspondência entre os dois CENSOS.

Nos loteamentos houve correspondências semelhantes nas duas regiões do Programa - norte (52,50%) e leste (55,17) semelhantes. Destaca-se que os loteamentos do Programa estão localizados nos limites do Município de São Paulo e muitos dos setores censitários foram desmembrados em decorrência do crescimento populacional, ocorrido na década, nos distritos periféricos da cidade.

Dos 275 assentamentos integrantes dos Programas de Regularização, o maior percentual de correspondência entre setores dos CENSOS 2000 e 2010 ocorreu nos conjuntos habitacionais. No entanto, vale destacar que o número de favelas é quase quatro vezes maior do que o número de conjuntos habitacionais e aproximadamente 2,5 superior à quantidade de loteamentos.

ETAPA 3: DEFINIÇÃO DOS GRUPOS DE CONTROLE

A escolha dos grupos de controle correspondentes a assentamentos não regularizados que atendem os critérios de semelhanças tipológicas e de localização com os assentamentos dos Programas de Regularização, visou à aferição (mediante comparação)

dos benefícios efetivamente trazidos pela regularização no conjunto de assentamentos analisados. A definição dos grupos de controle diferiu em cada tipologia.

Nas favelas foram adotadas as médias, por distrito, dos resultados correspondentes aos aglomerados subnormais, excluídos os setores (de aglomerados subnormais) correspondentes às favelas regularizadas.

Nos conjuntos habitacionais foram adotados os conjuntos do PROVER que não foram beneficiados pelo Programa 3 Rs (Regularização, Recuperação de Crédito e Revitalização do Conjuntos).

Nos loteamentos foram escolhidos 2 grupos de controle: o primeiro grupo constituído por loteamentos regularizados apenas tecnicamente³ e o segundo grupo constituído por loteamentos não regularizados (nem técnica, nem registrariamente), selecionados por contiguidade, semelhança tipológica e localização nos mesmos distritos do universo de análise regularizado.

Após a escolha dos perímetros dos assentamentos dos grupos de controle, aplicou-se a mesma metodologia já descrita na Etapa 1, para identificação dos setores censitários correspondentes, no CENSO 2010 e CENSO 2000.

ETAPA 4: VARIÁVEIS DE ANÁLISE

A escolha das variáveis de análise considerou os objetivos da tese e a verificação da hipótese estabelecida, bem como a possibilidade de comparação

3 Regularização técnica corresponde à regularização urbanística do loteamento abrangendo a adequação do parcelamento à legislação aplicável, elaboração da planta da área urbanizada (AU) e a execução de obras de infraestrutura, quando necessárias à emissão do auto de regularização.

entre os resultados dos dois Censos, de acordo com as respectivas Bases de Informações.

As variáveis da análise escolhidas abrangeram:

- **características demográficas e socioeconômicas:** número de domicílios no setor censitário; número de pessoas residentes; número de responsáveis por domicílios com menos de 21 anos; número de responsáveis não alfabetizados; média de tempo de estudo do responsável (somente no CENSO 2000); mulher responsável e total do rendimento mensal do responsável;
- **características da habitação e infraestrutura:** número de domicílios por setor censitário; número médio de pessoas por domicílio; situação do abastecimento de água e da rede de esgoto; existência de banheiro no domicílio e coleta do lixo.

2.1 Variáveis escolhidas por arquivo do CENSO 2000

A. Arquivo básico (planilha Basico_UF.xls)

Variável 001: Domicílios particulares permanentes ou pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes

Variável 002: Total do rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes

Variável 003: Rendimento nominal mensal por pessoa responsável por domicílio particular

Variável 009: Total de anos de estudo das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes

Variável 0012: Moradores em domicílios particulares permanentes (V0239) ou população residente em domicílios particulares permanentes (V1332)

Variável 013: Média do número de moradores em domicílios particulares permanentes

B. Arquivo de domicílios (planilha Domicilio_UF.xls)

Variável 018: Domicílios particulares permanentes com abastecimento de água da rede geral

Variável 030: Domicílios particulares permanentes com banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial

Variável 047: Domicílios particulares permanentes sem banheiro

Variável 048: Domicílios particulares permanentes com lixo coletado

C. Arquivo de responsável pelo domicílio particular permanente (planilha Responsavel1_UF.xls)

Variável 0403 à V0413: Responsáveis por domicílios particulares permanentes com menos de 21 anos de idade

Variável 525: Responsáveis por domicílios particulares permanentes não-alfabetizados

D. Arquivo de responsável pelo domicílio particular permanente (planilha Responsavel5_UF.xls)

Variável 1138: Mulheres responsáveis por domicílios particulares permanentes

2.2 Variáveis escolhidas por arquivo do CENSO 2010

A. Arquivo Básico (planilha Básico_UF.xls ou Básico_UF.csv)

Variável 001: Domicílios particulares permanentes ou pessoas responsáveis domicílios particulares permanentes

Variável 002: Moradores em domicílios particulares permanentes ou residente em domicílios particulares permanentes

Variável 03: Média do número de moradores em domicílios particulares permanentes

B. Arquivo Domicílio, características gerais (planilha Domicilio01_UF.xls ou Domicilio01_UF.csv)

Variável 012: Domicílios particulares permanentes com abastecimento de água da rede geral

Variável 017: Domicílios particulares permanentes com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou

sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial

Variável 023: Domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e nem sanitário

Variável 035: Domicílios particulares permanentes com lixo coletado

C. Arquivo Responsável pelo domicílio, mulheres (planilha Responsavel01_UF.xls ou Responsavel01_UF.csv)

Variável 001: Pessoas responsáveis, do sexo feminino

D. Arquivo Responsável pelo domicílio, total e homens (planilha Responsavel02_UF.xls ou Responsavel02_UF.csv)

Variável 002 à Variável 012: Pessoas Responsáveis com menos de 21 anos de idade

Variável 093: Pessoas Responsáveis alfabetizados

E. Arquivo Renda da Pessoa Responsável (planilha ResponsavelRenda_UF.xls ou ResponsavelRenda_UF.csv)

Variável 022: Total do rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis

Após a definição das variáveis foram obtidos, nas respectivas planilhas, os resultados dos Censos de 2010 e de 2000 para os setores censitários selecionados. As mesmas variáveis foram utilizadas para a obtenção das médias no total de favelas e no município de São Paulo.

ETAPA 5: ANÁLISE, COMPARAÇÃO E CONCLUSÃO DOS RESULTADOS DAS VARIÁVEIS EM 2000 E 2010

Essa etapa consistiu na sistematização em tabelas, por Programa, dos dados obtidos nos CENSOS 2010 e 2000 por variável escolhida, abrangendo o universo de análise e os grupos de controle. A análise, apresentada nos capítulos da tese, compara os resultados obtidos – em 2010 e em 2000 – nos assentamentos beneficiados pelos Programas de Regularização, assentamentos do grupo de controle e a média das favelas no município de São Paulo, bem como a média municipal. A comparação permitiu a aferição dos benefícios efetivamente trazidos pela regularização nos Programas e esses resultados são apresentados nos capítulos correspondentes.

APÊNDICE B

Programa e Regularização Fundiária de
áreas públicas ocupadas por favelas -
Dados extraídos dos CENSOS 2000 e 2010

Tabela AP B.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP

UNIVERSO DE ANÁLISE - FAVELAS DO PROGRAMA POR DISTRITO									GRUPO DE CONTROLE - FAVELAS POR DISTRITO EXCLUÍDAS AS DO UNIVERSO DE ANÁLISE							
DISTRITOS	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL	DISTRITOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010			2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Jd. Angêla	Jardim Imbé II	33,9	62,6	2,6	8,8	16,5	9,9	4,3	Jd. Angêla	25,8	44,9	2,0	3,1	15,2	9,8	4,4
Jardim São Luis	Chácara Santana I, II e III	28,0	46,2	2,7	0,7	11,0	6,6	5,3	Jardim São Luis	28,8	47,0	2,1	2,8	14,7	8,9	4,7
	Jardim Antonieta / Jardim Santo Antônio	30,3	44,4	1,9	0,3	18,0	15,2	4,6								
	Jardim Thomas I e II	23,1	31,4	2,6	1,7	12	14	5,5								
	Jardim Campo de Fora/Santo Antonio	29,8	47,7	1,6	4	14,2	7,2	4,6								
	Jardim Ibirapuera/ Erundina	26,6	47,5	2,6	4,9	12,4	6	5								
	Monte Azul	26,9	57,7	0,4	2,4	21,2	14,2	4								
	Piraporinha/ Parque Figueira Grande	27,9	40,3	1,5	0,5	15	12,0	5								
Capão Redondo	Clarice/São José I	20	39,2	5,7	1,2	21,4	12,0	4,9	Capão Redondo	27,7	48,9	1,7	3,2	14,8	8,9	4,7
	Jardim Comercial	28,2	55,1	1,4	1	20,7	14,1	4,1								
	Vaz de Lima/ Santo Dias/ Jardim Lídia	32,0	41,6	1,9	1,7	20,9	12,7	4,4								
	São Bento Velho	29,7	49,8	1,6	1,1	22,7	15	4,6								
	Jardim Irene I	17,0	51,7	1,8	1,3	32,3	5,8	3,7								
	Jardim das Rosas	32,2	36,2	2	2,7	24,7	5,9	3,8								

Tabela AP B.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP continuação

UNIVERSO DE ANÁLISE - FAVELAS DO PROGRAMA POR DISTRITO									GRUPO DE CONTROLE - FAVELAS POR DISTRITO EXCLUÍDAS AS DO UNIVERSO DE ANÁLISE							
DISTRITOS	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL	DISTRITOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010			2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Campo Limpo	Jardim Catanduva	42,3	72,8	2,1	11,6	24	15	4,5	Campo Limpo	30,3	49,6	2,4	3,2	17,3	8,4	4,6
	Jardim Helga	23,5	50,3	3,4	2,7	18,7	8,7	4,5								
	Jardim Olinda	38,6	55	2,3	2,8	14,2	10,7	4,9								
	Parque Aloysio/ Parque São Luis	35	59,4	1,7	5,8	21,7	5,8	4,4								
	Ponto Seguro	31,5	35,5	1,1	0,9	10,1	6,5	5								
	Serra Pelada	28,5	31,8	0,9	0,5	11,8	6,1	5,2								
	Jardim Evana/ Jardim Santa Efigênia/Eusébio da Costa Dourado	31,9	54,6	3,5	0,9	16,9	16,9	4,6								
	Vale das Virtudes	55,6	68,4	4,7	12,5	27	9,9	4,3								
Vila Andrade	Pullman/Vila Andrade	28,6	21	3,2	1,3	14,1	3,1	5,1	Vila Andrade	24,0	43,0	3,4	4,3	20,8	12,2	4,0
Rio Pequeno	Sapé	27,2	56,1	2,6	5	18,3	15,9	3,9	Rio Pequeno	28,6	44,6	2,3	2,8	17,9	8,3	4,4
	Nossa Senhora Assunção	34,8	50,6	1,0	0,8	18,8	14,6	4,3								
	Jardim D'Abril I	30,9	67,5	0,7	12,1	12,4	10,2	4,0								
	Jardim D'Abril II	26,6	52,5	2,5	8,4	17,7	9,6	3,7								
Raposo Tavares	Raposo Tavares	35,9	48,8	1,5	0,7	15,4	12,7	4,3	Raposo Tavares	33,4	44,8	1,8	2,7	18,2	9,6	4,3
	Tintas Wanda / São Jorge I e II	39,5	72,8	1,2	13,7	22	10,6	4,4								
	Vila Operária	34,2	52,8	0,7	1,1	22,5	10	4,3								
São Domingos	Vila Jaraguá	22,2	68,3	1,7	6,7	17,9	11,5	4,6	São Domingos	22,5	55,1	2,4	8,1	11,7	10,7	4,9
Pirituba	Jardim Maggi	23,8	55,2	1,7	4,4	21,3	12	5	Pirituba	23,7	42,9	2,9	3,0	12,8	7,0	4,8
Jaraguá	Jardim Taipas	20,4	45,3	1,4	1,6	16,2	0	4,8	Jaraguá	33,8	46,3	2,1	2,5	14,6	12,0	4,6
Perus	Botafogo/ Recanto da Alegria	35,6	45,6	0	1,3	21,7	14,2	4,5	Perus	27,7	37,3	1,1	3,0	20,5	8,4	4,5

Tabela AP B.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP continuação

UNIVERSO DE ANÁLISE - FAVELAS DO PROGRAMA POR DISTRITO									GRUPO DE CONTROLE - FAVELAS POR DISTRITO EXCLUÍDAS AS DO UNIVERSO DE ANÁLISE							
DISTRITOS	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL	DISTRITOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010			2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Brasilândia	Gato Preto	23,3	5,2	6	0	17,2	0	2,2	Brasilândia	29,1	50,0	2,4	4,4	15,1	9,4	4,6
	Boa Esperança/ Itambé do Mato Dentro	25	46,2	1,1	1,6	13,2	7,0	5,1								
	Miranguaba	28,1	39,6	1,8	1,4	13,6	8,8	5,4								
	Manoel Aquilino dos Santos	22,9	49	1,6	4,3	17,4	6	5								
	Almanara	38,5	43,1	1,5	2	9,2	3,9	5,2								
	Clara Nunes	21,6	50,00	2,4	2,8	12,2	9,3	4,6								
Cachoeirinha	Odassi Nazalli	34,1	47,3	2,5	3,7	17,2	7,4	4,2	Cachoeirinha	31,6	41,7	2,5	2,6	17,5	12,9	4,3
	Três Fronteiras	28,3	63,6	2,5	1,3	21,1	12	4,4								
Cangaiba	Luis Olivieri	25,6	67,8	2,2	6,9	12,8	9,2	5,3	Cangaiba	34,7	42,1	2,3	3,7	22,4	10,7	4,2
Artur Alvim	Esperantinópolis/ Nhocuné	23,9	43,5	2,5	3	13,6	9,3	4,7	Artur Alvim	25,8	46,1	3,2	2,3	15,8	9,4	4,1
Erm. Matarazo	Teólogo John Wesley	24,4	63,8	1	17,5	6,2	5	6,3	Erm. Matarazo	24,8	51,0	1,7	2,4	16,9	8,0	4,5
Ponte Rasa	Jardim Cotinha	35,1	61,1	0,4	5,6	10,9	10,5	5,0	Ponte Rasa	27,9	40,0	2,0	2,0	17,3	8,1	5,1
Sapopemba	Tolstoi e União	26,5	35,7	3,7	1,6	22,8	11,9	3,8	Sapopemba	25,6	45,0	2,5	2,6	15,1	12,3	4,3
	Jardim Planalto I,II e III	34,6	51,5	1,9	3,3	18,7	15,2	4,0								
Vila Jacuí	Maria Santana	28	41,7	2,80	2,3	20,4	13,6	4,5	Vila Jacuí	23,5	42,0	1,8	3,4	17,9	10,5	4,4
Vila Curuçá	Jardim Nazareth III	26,5	39,6	3,1	0,9	11	13,7	5,0	Vila Curuçá	29,1	50,3	2,4	3,2	15,5	9,9	4,3
	Mandrágoras	29,8	35,1	1,6	3,5	15,1	7,9	5,4								
Itaim Paulista	Maria Ângela	28,2	31,2	1,5	0,9	17,8	7,3	4,7	Itaim Paulista	36,4	49,5	2,8	2,9	19,2	13,1	4,3
Cidade Lider	Morada do Sol/ Santa Terezinha	19,2	37,5	0,9	1,1	10,5	8,4	5,7	Cidade Lider	25,1	32,2	2,5	1,9	13,5	5,1	4,6
José Bonifacio	Vila Muna	25,3	54,7	1,9	0,1	18,6	11,9	4,7	José Bonifacio	26,9	43,6	1,2	2,5	11,4	13,3	5,0
Pq. do Carmo	Jardim Marabá	29,1	39,7	2,5	1,6	22,4	16,4	3,8	Pq. do Carmo	30,6	39,4	2,3	2,9	21,1	13,2	4,1
	Jardim Elian	22,7	32,9	1,7	0,7	3,2	7,5	5,6								

Tabela AP B.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP continuação

UNIVERSO DE ANÁLISE - FAVELAS DO PROGRAMA POR DISTRITO									GRUPO DE CONTROLE - FAVELAS POR DISTRITO EXCLUÍDAS AS DO UNIVERSO DE ANÁLISE							
DISTRITOS	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL	DISTRITOS	% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010			2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Lajeado	Complexo Célia/Irene/Etelvina	23,4	40,8	2,4	2,6	18,0	14,5	4,1	Lajeado	25,8	36,6	3,3	3,7	11,8	8,7	4,4
	Jardim Bandeirantes	22,9	23,5	1,4	0,6	16,3	8,2	4,5								
São Matheus	Vila Flávia	28,6	57,1	1,0	1,8	14,1	6,5	4,5	São Matheus	26,4	45,4	2,0	2,6	19,2	9,2	4,2
	Maria Cursi	28,9	62,2	1,7	5,6	20,2	8,8	3,8								
	Cinco de Julho	32,7	57,8	2,4	2,5	16,4	13	4,4								
	Nove de Julho	20,7	67,8	2,9	2,1	18,5	3,4	4,4								
	Dois de Maio	17,3	35,1	0,9	1,2	20,8	4,8	4,6								
Sacomã	Jardim Maria Estela	24,6	44,8	3,7	1,1	15,7	12,2	4,3	Sacomã	25,9	47,6	2,0	4,0	13,7	7,9	4,8
	Jardim Climax	34,1	50,5	0,8	1,9	13,2	7,8	4,8								
Jabaquara	Cidade Azul	36,1	45,3	3	2,4	21,4	10,8	3,8	Jabaquara	35,4	53,8	2,4	4,7	17,4	11,1	4,6
	Piolho	38,2	51,2	0	0,8	16,9	16,3	4,9								
	Manoel Alves Mesquita	33,5	50,7	0,5	1,4	10,3	9,9	4,9								
Cidade Ademar	Francisco Alvarenga	37,7	46,2	0	1	11,5	11,7	5	Cidade Ademar	30,1	48,8	2,0	2,8	17,0	11,0	4,4
Média Geral do Universo de Análise		28,9	49,1	2	3,1	17	12,1	4,5								
Média Geral do Grupo de Controle		27,8	46,2	2,3	3,4	16,3	10	4,5								
Média Geral dos aglomerados subnormais de São Paulo		27,86	46,66	2,28	3,51	16,72	9,98	4,46								

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010.

Tabela AP B.2. Variação do valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise,
Grupo de Controle e MSP

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)				DISTRITO	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO DO UNIVERSO DA ANÁLISE	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO - GRUPO DE CONTROLE
		2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIP E= 78,58	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)			
Jardim Angêla	Jardim Imbé II	R\$ 242,70	R\$ 433,41	R\$ 396,26	-8,57	Jardim Angêla	-8,57	8,68
Jardim São Luis	Chácara Santana I, II e III	R\$ 416,67	R\$ 744,09	R\$ 674,72	-9,32	Jardim São Luis	-7,99	1,63
	Jardim Antonieta/Jardim Santo Antônio	R\$ 342,65	R\$ 611,90	R\$ 565,58	-7,57			
	Jardim Thomas I e II	R\$ 372,16	R\$ 664,61	R\$ 717,60	7,97			
	Jardim Campo de Fora/Santo Antonio	R\$ 381,27	R\$ 680,87	R\$ 610,30	-10,36			
	Jardim Ibirapuera/Erundina	R\$ 412,48	R\$ 736,61	R\$ 695,71	-5,55			
	Monte Azul	R\$ 438,00	R\$ 782,18	R\$ 636,51	-18,62			
	Piraporinha/Parque Figueira Grande	R\$ 479,20	R\$ 855,76	R\$ 813,11	-4,98			
Capão Redondo	Clarice/São José I	R\$ 527,76	R\$ 942,48	R\$ 805,28	-14,56	Capão Redondo	-2,65	-3,46
	Jardim Comercial	R\$ 322,35	R\$ 575,65	R\$ 695,12	20,75			
	Vaz de Lima/Santo Dias/Jardim Lúdia	R\$ 287,31	R\$ 513,08	R\$ 688,75	34,24			
	São Bento Velho	R\$ 371,54	R\$ 663,50	R\$ 466,79	-29,65			
	Jardim Irene I	R\$ 307,85	R\$ 549,76	R\$ 453,18	-17,57			
	Jardim das Rosas	R\$ 343,13	R\$ 612,75	R\$ 497,58	-18,80			
Campo Limpo	Jardim Catanduva	R\$ 359,97	R\$ 642,84	R\$ 427,25	-33,54	Campo Limpo	-11,33	0,82
	Jardim Helga	R\$ 345,83	R\$ 617,58	R\$ 530,93	-14,03			
	Jardim Olinda	R\$ 330,59	R\$ 590,37	R\$ 585,40	-0,84			
	Parque Aloysio/Parque São Luis	R\$ 489,00	R\$ 873,26	R\$ 659,83	-24,44			
	Ponto Seguro	R\$ 437,40	R\$ 781,12	R\$ 838,15	7,30			
	Jardim Evana/Jardim Santa Efigênia/Eusébio da Costa Dourado	R\$ 341,77	R\$ 610,34	R\$ 812,82	33,18			
	Serra Pelada	R\$ 478,45	R\$ 854,42	R\$ 886,15	3,71			
	Vale das Virtudes	R\$ 378,38	R\$ 675,71	R\$ 329,56	-51,23			
Vila Andrade	Pullman/Vila Andrade	R\$ 217,62	R\$ 388,62	R\$ 768,35	97,71	Vila Andrade	97,71	7,46
Rio Pequeno	Sapé	R\$ 312,83	R\$ 558,65	R\$ 600,46	7,48	Rio Pequeno	-0,98	15,06
	Nossa Senhora Assunção	R\$ 363,88	R\$ 649,82	R\$ 655,90	0,94			
	Jardim D'Abril I	R\$ 387,90	R\$ 692,71	R\$ 443,55	-35,97			
	Jardim D'Abril II	R\$ 296,59	R\$ 529,65	R\$ 505,10	-4,64			

Tabela AP B.2. Variação do valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP

continuação

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)				DISTRITO	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO DO UNIVERSO DA ANÁLISE	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO - GRUPO DE CONTROLE
		2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIP E= 78,58	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)			
Raposo Tavares	Raposo Tavares	R\$ 385,09	R\$ 687,69	R\$ 665,60	-3,21	Raposo Tavares	-18,74	4,56
	Tintas Wanda/São Jorge I e II	R\$ 364,70	R\$ 651,28	R\$ 459,16	-29,50			
	Vila Operária	R\$ 454,23	R\$ 811,16	R\$ 617,66	-23,85			
São Domingos	Vila Jaraguá	R\$ 435,04	R\$ 776,89	R\$ 495,17	-36,26	São Domingos	-36,26	-22,75
Pirituba	Jardim Maggi	R\$ 321,41	R\$ 573,97	R\$ 618,22	7,71	Pirituba	7,71	9,57
Jaraguá	Jardim Taipas	R\$ 361,04	R\$ 644,74	R\$ 1.098,59	70,39	Jaraguá	70,39	0,23
Perus	Botafogo/Recanto da Alegria	R\$ 348,69	R\$ 622,69	R\$ 582,46	-6,46	Perus	-6,46	11,86
Brasilândia	Gato Preto	R\$ 365,91	R\$ 653,44	R\$ 542,30	-17,01	Brasilândia	-10,37	-0,27
	Boa Esperança/Itambé do Mato Dentro	R\$ 530,43	R\$ 947,24	R\$ 741,12	-21,76			
	Miranguaba	R\$ 415,65	R\$ 742,27	R\$ 862,22	16,16			
	Manoel Aquilino dos Santos	R\$ 586,58	R\$ 1.047,52	R\$ 754,30	-27,99			
	Almanara	R\$ 343,29	R\$ 613,05	R\$ 660,59	7,75			
	Clara Nunes	R\$ 354,74	R\$ 633,49	R\$ 732,09	15,57			
Cachoeirinha	Odassi Nazalli	R\$ 274,60	R\$ 490,38	R\$ 666,70	35,96	Cachoeirinha	22,58	23,55
	Três Fronteiras	R\$ 272,51	R\$ 486,65	R\$ 524,53	7,78			
Cangaíba	Luis Olivieri	R\$ 395,89	R\$ 706,97	R\$ 542,82	-23,22	Cangaíba	-23,22	15,82
Artur Alvim	Esperantinópolis/Nhocuné	R\$ 292,06	R\$ 521,56	R\$ 649,64	24,56	Artur Alvim	24,56	-6,10
Erm. Matarazo	Teólogo John Wesley	R\$ 421,63	R\$ 752,94	R\$ 421,00	-44,09	Erm. Matarazo	-44,09	-18,81
Ponte Rasa	Jardim Cotinha	R\$ 514,87	R\$ 919,45	R\$ 882,71	-4,00	Ponte Rasa	-4,00	-15,30
Sapopemba	Tolstoi e União	R\$ 299,48	R\$ 534,80	R\$ 679,63	27,08	Sapopemba	19,25	-3,68
	Jardim Planalto I, II e III	R\$ 260,58	R\$ 465,34	R\$ 517,01	11,10			
Vila Jacuí	Maria Santana	R\$ 396,12	R\$ 707,39	R\$ 469,84	-33,58	Vila Jacuí	-33,58	3,97
Vila Curuçá	Jardim Nazareth III	R\$ 341,25	R\$ 609,40	R\$ 678,97	11,42	Vila Curuçá	-3,26	10,04
	Mandrágoras	R\$ 436,62	R\$ 779,71	R\$ 488,99	-37,29			
Itaim Paulista	Maria Ângela	R\$ 331,94	R\$ 592,78	R\$ 807,11	36,16	Itaim Paulista	36,16	6,29
Cidade Lider	Morada do Sol/Santa Terezinha	R\$ 472,93	R\$ 844,56	R\$ 864,05	2,31	Cidade Lider	2,31	-1,95
José Bonifacio	Vila Muna	R\$ 341,86	R\$ 610,48	R\$ 600,50	-1,64	José Bonifacio	-1,64	-25,34
Pq. do Carmo	Jardim Marabá	R\$ 275,80	R\$ 492,53	R\$ 468,89	-4,80	Pq. do Carmo	-16,17	23,50
	Jardim Elian	R\$ 464,84	R\$ 830,11	R\$ 873,71	5,25			
Lajeado	Complexo Célia/Irene/Etelvina	R\$ 292,97	R\$ 523,19	R\$ 517,69	-1,05	Lajeado	4,74	16,54
	Jardim Bandeirantes	R\$ 366,58	R\$ 654,64	R\$ 862,15	31,70			

Tabela AP B.2. Variação do valor do rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise,
Grupo de Controle e MSP

continuação

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)				DISTRITO	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO DO UNIVERSO DA ANÁLISE	VARIAÇÃO MÉDIA POR DISTRITO - GRUPO DE CONTROLE
		2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIP E= 78,58	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)			
São Matheus	Vila Flávia	R\$ 371,65	R\$ 663,69	R\$ 525,36	-20,84	São Matheus	-22,73	-5,94
	Maria Cursi	R\$ 330,89	R\$ 590,90	R\$ 478,15	-19,08			
	Cinco de Julho	R\$ 369,70	R\$ 660,22	R\$ 439,74	-33,39			
	Nove de Julho	R\$ 318,55	R\$ 568,86	R\$ 375,58	-33,98			
	Dois de Maio	R\$ 333,84	R\$ 596,17	R\$ 602,52	1,06			
Sacomã	Jardim Maria Estela	R\$ 451,34	R\$ 806,01	R\$ 561,03	-30,39	Sacomã	-19,26	-3,68
	Jardim Climax	R\$ 500,38	R\$ 893,58	R\$ 969,36	8,48			
Jabaquara	Cidade Azul	R\$ 277,52	R\$ 495,60	R\$ 620,42	25,19	Jabaquara	9,88	-11,07
	Piolho	R\$ 417,88	R\$ 746,25	R\$ 831,18	11,38			
	Manoel Alves Mesquita	R\$ 659,20	R\$ 1.177,20	R\$ 1.218,17	3,48			
Cidade Ademar	Francisco Alvarenga	R\$ 325,81	R\$ 581,82	R\$ 647,63	11,31	Cidade Ademar	11,31	-3,88
Média Geral do Universo de Análise		R\$ 364,21	R\$ 650,41	R\$ 620,78	-4,56			
Média Geral do Grupo de Controle		R\$ 360,65	R\$ 644,05	R\$ 660,09	2,49			
Média Geral dos aglomerados subnormais de São Paulo		R\$ 359,89	R\$ 652,70	R\$ 659,65	1,06			

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010 (Setores de Aglomerados Subnormais)

¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP B.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	UNIVERSO DA ANÁLISE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								GRUPO DE CONTROLE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								
		% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO		DISTRITO	% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010			2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Jd. Ângela	Jardim Imbé II	98,3	100	92,2	40,7	94,8	100	0	0	Jd. Ângela	93,2	96,2	53,9	68,6	77,6	83,5	2,5	0,1
Jardim São Luis	Chácara Santana I, II e III	99,2	100	76,9	73,8	98,1	100	3,4	0	Jardim São Luis	95,4	99,0	70,2	72,5	71,3	80,6	1,7	0,0
	Jardim Antonieta/Jardim Santo Antônio	100	100	97,7	100	100	100	2,2	0									
	Jardim Thomas I e II	100	100	100	100	100	100	0	0									
	Jardim Campo de Fora/Santo Antonio	99,3	100	28,6	40,4	94,3	82,5	1,7	0									
	Jardim Ibirapuera/Erundina	99,9	100	83,4	25,00	17,7	23	1	0,1									
	Monte Azul	100,0	100	2,7	74,6	68,9	69,9	2	0									
	Piraporinha/Parque Figueira Grande	100	100	99,5	99,1	100	84,3	2	0									
Capão Redondo	Clarice/São José I	100	100	24,3	57,2	100	100	0	0	Capão Redondo	99,8	99,8	66,6	66,5	92,0	87,4	0,9	0,0
	Jardim Comercial	100	99,8	37,5	34,7	88,1	90,9	0,9	0									
	Vaz de Lima/Santo Dias/Jardim Lídia	100	100	8,4	1,5	90,5	89,3	0,8	0,7									
	São Bento Velho	100	99,1	2,6	7,6	97,1	99,8	1,6	0									
	Jardim Irene I	98,7	100	14,5	78,3	97,0	100	0,8	0									
	Jardim das Rosas	99,2	100	28,6	2,3	100	74,2	3,9	0,5									
Campo Limpo	Jardim Catanduva	98,8	100	12,1	40,8	100	49	1,8	0	Campo Limpo	98,2	97,4	49,0	61,1	82,2	85,8	1,3	0,0
	Jardim Helga	99,3	99,7	20,1	57,2	74,8	55,4	1	0									
	Jardim Olinda	99,9	99,9	65,4	99,9	99,9	99,6	0,9	0									
	Parque Aloysio/Parque São Luis	98,3	100	91,7	98,6	70	100	0	1,4									
	Ponto Seguro	100	100	100	100	100	49,5	0	0									
	Serra Pelada	100	100	100	100	100	100	0,3	0									
	Jardim Evana/Jardim Santa Efigênia/Eusébio da Costa Dourado	95,2	99	27,8	5,8	68,7	39,1	1,3	0									
	Vale das Virtudes	100	100	1,1	98	96	100	4,7	0									
Vila Andrade	Pullman/Vila Andrade	100	100	99,2	91,5	100	100	1,6	0	Vila Andrade	99,8	99,8	53,0	87,6	76,0	86,3	1,8	0,0

Tabela AP B.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP

continuação

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	UNIVERSO DA ANÁLISE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								GRUPO DE CONTROLE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								
		% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO		DISTRITO	% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Rio Pequeno	Sapé	99,8	99,7	1,5	8	49,9	57,9	0,6	0,3	Rio Pequeno	99,9	99,7	71,8	83,7	76,8	76,2	2,6	0,1
	Nossa Senhora Assunção	99,3	99,8	5,3	7	27,0	13,3	1,3	0,2									
	Jardim D'Abril I	100	100	98,0	100	99,3	70	1,3	0									
	Jardim D'Abril II	100	100	99,6	97,6	100	57	0,4	0,2									
Raposos Tavares	Raposos Tavares	98,5	99,8	70,9	77,1	81,6	99,3	1,2	0,2	Raposos Tavares	99,8	99,6	82,2	85,2	87,1	55,1	1,3	0,1
	Tintas Wanda/São Jorge I e II	100	100	41,2	100	100	100	0,0	0									
	Vila Operária	99,6	100	99,3	100	96,7	100	2,9	0									
S. Domingos	Vila Jaraguá	99,1	100	100,0	96,2	98,3	100	0,0	0	S. Domingos	98,9	99,9	55,4	52,0	99,9	94,1	1,2	0,0
Pirituba	Jardim Maggi	100	98,9	14,1	24,6	65,0	100	0	0	Pirituba	98,7	97,3	43,2	68,0	78,4	92,1	1,9	0,2
Jaraguá	Jardim Taipas	100	100	95,8	100	97,2	100	2,8	0	Jaraguá	99,5	88,2	43,8	41,2	97,1	52,0	2,4	0,0
Perus	Botafogo/Recanto da Alegria	100	100	85	100	100	92,9	0,5	0	Perus	100,0	97,9	52,4	83,7	98,9	96,3	1,4	0,1
Brasilândia	Gato Preto	100	100	98,3	100	99,1	100	3,4	0	Brasilândia	99,3	98,0	64,6	64,3	93,2	76,4	2,5	0,2
	Boa Esperança/Itambé do Mato Dentro	100	100	8,7	14,5	80,6	92,0	1,1	0									
	Miranguaba	100	99,6	26,3	54,4	100	63,6	2,6	0									
	Manoel Aquilino dos Santos	100	100	100	99,5	100	100	2,9	0,2									
	Almanara	100	100	100	100	100	100	0	0									
	Clara Nunes	100	100	99,6	99,1	100	94,4	0	0									
Cachoeirinha	Odassi Nazalli	99,4	99,8	12,7	97,2	91,1	3,5	3,6	0	Cachoeirinha	99,0	96,2	42,0	68,9	83,6	61,0	1,6	0,3
	Três Fronteiras	99,3	99,5	77,8	98	83,4	87,3	1,6	0,3									
Cangaíba	Luis Olivieri	100	100	89,9	100	99,6	100	1,8	0	Cangaíba	99,5	97,3	58,1	77,0	64,6	84,2	1,0	0,2
Artur Alvim	Esperantinópolis/Nhocuné	97,9	99,3	25,6	26,2	66,5	79,6	0,8	0,3	Artur Alvim	99,6	99,6	9,4	35,0	66,0	38,9	0,6	0,5
Erm. Matarazo	Teólogo John Wesley	100	100	27,30	5,00	78,9	85	0,5	0	Erm. Matarazo	99,6	99,7	31,4	78,5	99,9	90,4	0,5	0,3
Ponte Rasa	Jardim Cotinha	98,9	100	61,6	70,2	99,3	87	2,5	0	Ponte Rasa	97,2	97,3	29,7	37,8	85,6	49,3	5,2	0,3
Sapopemba	Tolstoi e União	98,4	100	100	100	100	48,4	0	0	Sapopemba	99,5	97,2	53,8	69,8	92,2	78,4	1,5	0,1
	Jardim Planalto I,II e III	99,3	99,8	2,7	23,5	99,4	82,3	0,5	0,3									
Vila Jacuí	Maria Santana	99,60	100	33,30	51,6	100	100	2,0	0,9	Vila Jacuí	98,9	99,9	44,3	90,3	92,2	93,4	2,5	0,0
Vila Curuçá	Jardim Nazareth III	99,7	99,8	64,8	99,1	100	59	0,2	0,5	Vila Curuçá	93,6	97,0	23,6	53,6	92,1	93,5	1,8	0,1
	Mandrágoras	100	100	66,3	64,9	97,3	100	1,2	0									

Tabela AP B.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise, Grupo de Controle e MSP

continuação

DISTRITO	UNIVERSO DE ANÁLISE: FAVELAS DO PROGRAMA	UNIVERSO DA ANÁLISE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								GRUPO DE CONTROLE - INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO								
		% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO		DISTRITO	% ABASTE- CIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% BANHEI- RO + ESGO- TAMENTO POR REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Itaim Paulista	Maria Ângela	100	100	4,00	6,00	100	91,9	0	0,4	Itaim Paulista	96,9	99,2	13,6	41,2	84,0	77,0	3,5	0,4
Cidade Lider	Morada do Sol/Santa Terezinha	83,1	100	77,8	97,7	91,3	97,7	4,4	0	Cidade Lider	99,2	98,8	18,3	15,7	95,6	59,6	2,0	0,1
José Bonifacio	Vila Muna	100	100	91,4	99,5	46,1	27,9	1,9	0	José Bonifacio	99,6	54,6	99,6	41,3	99,6	46,7	0,8	0,5
Pq. do Carmo	Jardim Marabá	99,2	99,7	0,4	8,5	91,1	96,4	3,0	0	Pq. do Carmo	100	99,9	29,9	33,9	51,1	68,0	0,7	0,0
	Jardim Elian	100	100	78,9	37	100	100	0	0									
Lajeado	Complexo Célia/Irene/Etelvina	99,4	75,8	45,0	45,6	94,2	76,7	1,8	0,5	Lajeado	98,6	97,3	65,8	64,7	91,7	84,9	0,9	0,3
	Jardim Bandeirantes	100	100	80,8	99,4	99,4	100	0	0,6									
São Matheus	Vila Flávia	98,5	100	40,1	60,2	62,1	86,5	0,3	0,2	São Matheus	99,3	99,9	11,0	69,2	99,0	95,2	1,4	0,0
	Maria Cursi	100	100	23,1	59,4	99,4	76,3	0,9	0,3									
	Cinco de Julho	98,8	100	13,3	6,2	100	90,1	1,8	1,2									
	Nove de Julho	98,7	100	44,9	99	99,7	98,4	0	0									
	Dois de Maio	96,0	100	55,8	97,6	98,7	100	0,4	0									
Sacomã	Jardim Maria Estela	100	100	100	20	100	100	7,1	0	Sacomã	96,9	99,7	73,5	83,7	94,1	87,6	1,4	0,1
	Jardim Climax	99,2	100	99,2	100	30,2	100	1,6	0									
Jabaquara	Cidade Azul	97,9	100	5,1	86,8	100	88,7	9	0	Jabaquara	97,8	91,7	42,4	56,3	88,7	63,3	3,6	0,1
	Piolho	100	100	62,5	100	77,9	100	5,9	0									
	Manoel Alves Mesquita	98	94,4	74,9	32,4	99	100	3	0									
Cidade Ademar	Francisco Alvarenga	100	99,5	43,5	44,2	99,5	100	1	0,5	Cidade Ademar	96,7	99,1	51,2	62,5	84,8	75,1	1,5	0,1
Média Geral do Universo de Análise		99,1	98,7	47,1	57,9	86,2	79,8	1,4	0,15									
Média Geral do Grupo de Controle		97,8	97,9	54,2	69,1	85,2	80,7	1,8	0,1									
Média Geral dos aglomerados subnormais de São Paulo		97,18	97,75	49,11	67,37	79,54	79,27	2,06	0,12									

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010 (Setores de Aglomerados Subnormais)

APÊNDICE C

Programa de Regularização,
Recuperação de Crédito e
Revitalização dos Empreendimentos
do PROVER (3Rs) - Dados extraídos
dos CENSOs 2000 e 2010

UNIVERSO DE ANÁLISE

Tabela AP C.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	UNIVERSO DA ANÁLISE - CONJUNTOS DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DAS PESSOAS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁ- VEL
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	31,09	48,01	1,05	1,62	24,36	8,69	4,60	3,89	4,22
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	42,29	71,76	1,14	1,53	20,57	17,56	4,32	3,77	4,58
	3	Jaguaré	Nova Jaguaré	1.373	721	24,69	57,00	2,84	1,25	22,80	10,96	3,84	3,61	4,35
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	30,26	59,38	0,00	0,63	15,79	18,13	4,55	3,69	3,64
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	34,55	47,76	2,44	0,00	15,45	8,98	4,01	3,44	4,73
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	38,52	66,50	1,79	13,71	21,43	13,96	4,44	4,21	4,23
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	23,79	58,64	1,29	7,97	11,25	12,58	3,77	3,79	4,98
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	34,57	39,69	1,23	0,78	18,52	9,73	4,54	3,94	4,14
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	27,49	50,32	1,35	1,71	22,37	9,28	3,71	3,65	4,12
	2	Itaquera	Goiti	292	294	28,08	48,64	1,37	0,68	16,78	9,18	3,99	3,43	4,31
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	43,62	70,00	0,00	12,63	29,53	19,47	4,40	3,75	3,87
	4	Limão	Lidiane	254	262	18,90	46,18	1,18	1,15	14,96	8,40	3,91	3,42	5,14
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	19,42	66,46	0,97	0,94	8,74	7,21	4,20	3,50	5,17
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis Gl A	1.257	1.454	31,34	47,80	2,78	1,38	14,32	5,57	3,66	3,39	4,97
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	32,89	44,72	1,14	1,09	13,96	6,42	3,77	3,46	5,22
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	41,79	53,85	4,48	10,26	5,97	0,00	4,04	3,56	4,16
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	14,17	56,33	0,79	4,85	4,72	5,66	3,75	3,25	6,30
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	30,71	52,29	1,57	3,38	17,04	9,19	3,99	3,61	4,67
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010.

Tabela AP C.2. Variação do valor de rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	UNIVERSO DA ANÁLISE - CONJUNTOS DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		POPULAÇÃO TOTAL		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
				2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	3.078	2.642	354,28	632,68	716,92	13,31
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	756	494	410,15	732,44	531,58	-27,42
	3	Jaguareé	Nova Jaguaré	1.373	721	5.273	2.605	338,10	603,78	718,83	19,06
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	692	591	343,41	613,26	650,63	6,09
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	986	844	327,09	584,12	787,32	34,79
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	1.742	1.660	294,84	526,53	412,12	-21,73
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	1.171	4.283	419,60	749,33	428,98	-42,75
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	1.104	1.012	267,17	477,12	762,58	59,83
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	2.751	3.427	308,93	551,69	692,01	25,43
	2	Itaquera	Goiti	292	294	1.165	1.009	340,64	608,31	795,22	30,73
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	656	713	232,91	415,92	418,92	0,72
	4	Limão	Lidiane	254	262	994	895	337,62	602,92	741,75	23,03
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	865	1.116	386,07	689,44	571,10	-17,17
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis Gl A	1.257	1.454	4.599	4.935	456,15	814,60	884,15	8,54
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	3.643	3.507	390,96	698,18	859,39	23,09
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	271	417	291,19	520,01	478,12	-8,06
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	476	1.205	928,34	1657,83	766,43	-53,77
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	30.222	31.355	371,84	664,04	697,46	5,03
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP C.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	UNIVERSO DA ANÁLISE - CONJUNTOS DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fase I	1	Santana	Zaki Narchi	669	679	100,00	100,00	98,95	99,85	100,00	99,85	4,04	0,00
	2	Barra Funda	Água Branca	175	131	100,00	99,24	7,43	100,00	98,86	100,00	0,00	0,00
	3	Jaguareé	Nova Jaguaré	1.373	721	99,93	100,00	3,06	89,88	100,00	100,00	0,73	0,00
	4	Cursino	Imigrantes	152	160	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
	5	Cidade Dutra	Autódromo	246	245	99,59	100,00	97,56	100,00	100,00	100,00	1,63	0,00
Fase II	1	Jaçanã	Edu Chaves	392	394	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	1,28	0,00
	2	São Rafael	S. Francisco Cachoeira Benfica	311	1.129	87,14	99,82	78,14	80,69	92,60	99,91	0,64	0,00
	3	Jaçanã	Vila Nilo	243	257	100,00	100,00	100,00	99,61	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase III	1	Vila Maria	Chácara Bela Vista	742	938	99,87	99,89	99,06	100,00	100,00	100,00	7,28	0,00
	2	Itaquera	Goiti	292	294	100,00	99,66	99,66	99,66	100,00	100,00	0,34	0,00
	3	Rio Pequeno	Jardim do Lago	149	190	100,00	85,26	100,00	84,74	100,00	85,26	0,00	0,00
	4	Limão	Lidiane	254	262	100,00	99,62	100,00	100,00	20,08	100,00	0,00	0,00
	5	São Rafael	S. Francisco Sapopemba	206	319	99,51	100,00	99,51	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase IV	1	Sacomã	Heliópolis Gl A	1.257	1.454	99,52	100,00	74,14	97,25	94,67	99,93	7,16	0,14
	2	Sacomã	José Paulino dos Santos	967	1.013	99,79	99,80	99,28	99,11	100,00	100,00	0,21	0,00
	3	Rio Pequeno	São Domingos Caramazal	67	117	100,00	100,00	79,10	100,00	97,01	100,00	2,99	0,00
	4	Sacomã	Jardim Imperador	127	371	100,00	100,00	100,00	99,73	100,00	100,00	4,72	0,00
Média Geral do Universo de Análise				7.622	8.674	99,32	99,58	74,69	95,70	96,10	99,64	2,66	0,02
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977,00	3.573.509,00	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

GRUPO DE CONTROLE

Tabela AP C.4. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	GRUPO DE CONTROLE - CONJUNTOS FORA DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DAS PESSOAS		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁ- VEL
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	27,49	47,16	2,92	1,13	16,76	16,37	3,92	3,87	4,72
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	35,42	35,54	1,39	2,41	19,44	6,63	4,20	3,67	4,50
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	22,93	48,86	3,82	1,76	10,83	12,65	4,20	3,66	5,67
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	33,96	47,84	3,02	0,00	26,04	15,83	3,94	3,75	3,98
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	25,96	55,03	0,52	0,84	10,10	9,23	3,86	3,45	5,18
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	36,23	45,78	1,51	4,61	18,49	9,34	4,16	4,23	4,62
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	34,65	45,45	0,00	0,61	26,76	8,48	3,74	3,38	4,16
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	31,58	50,57	3,51	0,00	14,74	10,80	4,02	3,69	4,77
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	40,35	51,57	2,73	0,63	15,01	4,40	3,46	3,45	5,75
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	44,00	55,02	2,33	2,60	16,33	5,20	4,12	3,49	4,70
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	32,17	51,91	1,44	2,03	9,93	3,00	3,81	3,33	6,32
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	34,45	46,45	1,68	0,76	33,05	13,71	4,36	3,77	3,28
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	52,94	51,47	1,68	1,60	10,36	7,20	4,30	4,08	4,59
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	32,47	49,55	1,35	1,93	18,94	8,06	4,18	3,50	4,15
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	33,86	49,47	1,70	1,85	15,72	8,39	3,95	3,62	5,11
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Tabela AP C.5. Variação do valor de rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	GRUPO DE CONTROLE - CONJUNTOS FORA DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		TOTAL DA POPULAÇÃO		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
				2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA IPCG/ FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	2.011	2.385	438,88	783,76	816,52	4,18
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	605	609	357,01	637,56	1001,62	57,10
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	659	2.080	429,73	767,42	708,27	-7,71
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	1.045	1.043	284,94	508,85	700,28	37,62
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	2.214	2.055	412,71	737,02	1176,25	59,60
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	2.204	3.763	350,01	625,04	563,99	-9,77
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	1.803	1.672	321,05	573,33	745,93	30,10
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	1.145	649	316,98	566,06	702,71	24,14
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	1.777	549	610,94	1091,02	802,06	-26,48
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	1.237	938	451,24	805,82	674,24	-16,33
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	8.749	6.559	496,43	886,52	866,89	-2,21
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	1.557	1.486	297,83	531,86	865,77	62,78
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	1.536	1.529	225,21	402,18	669,43	66,45
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	3.708	5.077	362,21	646,84	738,13	14,11
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	30.250	30.394	415,62	742,22	790,42	6,49
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010
Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP C.6. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Grupo de Controle e Município de São Paulo

FASE		DISTRITOS	GRUPO DE CONTROLE - CONJUNTOS FORA DO 3RS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
				2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fase I	1	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ VI Maria	513	617	99,61	99,51	98,83	54,13	100,00	100,00	2,14	0,00
	2	Vila Maria	Pq Novo Mundo/ Nova Tietê	144	166	100,00	100,00	100,00	97,59	100,00	100,00	0,00	0,00
	3	Morumbi	Real Parque	157	569	99,36	99,65	91,72	99,82	100,00	97,72	0,00	0,00
Fase II	1	Penha	Chaparral	265	278	100,00	100,00	98,87	100,00	100,00	100,00	1,13	0,00
	2	Ipiranga	Heliópolis L	574	596	100,00	99,83	99,65	99,83	100,00	100,00	0,17	0,00
	3	Raposo Tavares	São Jorge Arpoador	530	889	100,00	100,00	98,30	97,75	100,00	100,00	1,51	0,00
	4	Jardim São Luís	Santo Antonio/Pq Otero	482	495	100,00	100,00	99,59	99,80	100,00	100,00	0,00	0,00
Fase III	1	Artur Alvim	Jardim Maraial	285	176	100,00	100,00	62,81	100,00	80,35	100,00	0,35	0,00
	2	Pirituba	Piqueri	513	159	99,22	100,00	99,61	100,00	100,00	100,00	1,36	0,00
	3	Freguesia do Ó	Trivelato	300	269	100,00	100,00	98,67	99,63	100,00	100,00	1,33	0,37
Fase IV	1	Jaraguá	City Jaraguá	2.297	1.967	99,87	100,00	96,56	91,76	99,96	100,00	0,39	0,00
	2	Vila Leopoldina	Madeirit	357	394	100,00	100,00	99,72	99,75	100,00	100,00	0,28	0,00
	3	Cachoeirinha	Morro da Esperança	357	375	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
	4	Cidade Dutra	Nicarágua/ Vila da Paz	887	1.451	99,55	99,93	86,92	99,79	99,44	100,00	0,79	0,00
Média Geral do Grupo de Controle				7.661	8.401	99,82	99,92	95,52	94,32	99,19	99,85	0,68	0,01
Média Geral do Município de São Paulo				2.985.977	3.573.509	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

APÊNDICE D

Programa Lote Legal

Dados extraídos dos CENSOs

2000 e 2010

UNIVERSO DE ANÁLISE

Tabela AP D.1. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

SETORES	UNIVERSO DE ANÁLISE - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE MORADORES		TOTAL DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Setor I	Jardim das Hortências /Vila São Geraldo	217	196	15,21	61,22	1,84	4,59	8,29	4,08	3,87	3,32	5,47
	Vila Cosmopolita - Rep. Quadra 14	1.416	1.594	20,41	43,16	1,98	1,76	10,81	5,46	3,80	3,32	5,29
Setor II	Vila Cláudia - Jd Augusto	233	293	16,74	35,84	0,43	0,68	10,30	4,78	3,91	3,26	5,16
Setor III	Jardim Alto de Taipas	344	306	26,74	31,37	0,58	0,33	8,14	0,98	3,75	3,26	5,52
Setor IV	Vila Ayrosa	263	254	12,93	38,19	1,14	0,00	10,27	5,91	3,82	4,18	5,15
	Conj. Residencial Canaã / Anti. Jd. Britânia	550	759	17,64	39,79	0,73	0,40	6,18	6,59	3,89	3,43	6,24
	Conjunto Residencial Paraíso	281	322	23,13	32,30	0,71	0,31	9,25	8,39	3,82	3,19	5,80
Setor V	Conjunto Residencial Bandeirantes	216	273	18,06	25,27	0,93	0,73	8,80	2,56	3,82	3,28	5,96
	Jardim São Benedito	130	203	13,08	36,45	3,08	0,49	12,31	8,37	3,85	3,40	4,75
	Jardim Limoeiro 2	306	294	16,99	20,75	0,65	0,34	5,56	11,90	4,16	3,62	5,18
Setor V -VIII	Jardim da Conquista	5.413	5.497	24,70	38,24	1,27	1,67	11,99	6,75	4,08	3,62	4,72
Média Geral do Universo de Análise		9.369	9.991	22,35	38,21	1,29	1,40	10,79	6,35	3,98	3,52	5,04
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Tabela AP D.2. Variação do valor de rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

SETOR	UNIVERSO DE ANÁLISE - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		TOTAL DA POPULAÇÃO		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPONSÁVEL (R\$)			
		2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/ FIPE 78,58%	2010	VARIAÇÃO DO VALOR REAL (%)
Setor I	Jardim das Hortências /Vila São Geraldo	217	196	839	650	456,81	815,76	430,79	-47,19
	Vila Cosmopolita - Rep. Quadra 14	1.416	1.594	5.375	5.298	493,58	881,44	949,00	7,66
	Vila Cláudia - Jd Augusto	233	293	911	956	386,84	690,82	949,62	37,46
Setor II	Jardim Alto de Taipas	344	306	1.290	998	483,33	863,14	943,47	9,31
Setor III	Vila Ayrosa	263	254	1.005	1.062	412,43	736,52	500,45	-32,05
Setor IV	Conj. Residencial Canaã / Anti. Jd. Britânia	550	759	2.139	2.604	549,60	981,47	950,95	-3,11
	Conjunto Residencial Paraíso	281	322	1.074	1.026	599,67	1.070,90	1.008,93	-5,79
	Conjunto Residencial Bandeirantes	216	273	825	896	634,81	1.133,64	1.251,98	10,44
Setor V	Jardim São Benedito	130	203	500	691	527,80	942,55	665,10	-29,44
	Jardim Limoeiro 2	306	294	1.272	1.064	470,41	840,06	848,20	0,97
Setor V -VIII	Jardim da Conquista	5.413	5.497	22.092	19.924	391,89	699,84	772,77	10,42
Média Geral do Universo de Análise		9.369	9.991	37.322	35.169	438,11	782,38	831,94	6,33
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP D.3. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Universo de Análise e Município de São Paulo

SETOR	UNIVERSO DE ANÁLISE - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS	% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
		2000	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Setor I	Jardim das Hortências /Vila São Geraldo	217	196	100,00	100,00	100	98,98	100,00	100,00	0,92	0,00
	Vila Cosmopolita - Rep. Quadra 14	1.416	1.594	96,96	100,00	94	98,62	96,40	99,87	1,62	0,06
	Vila Cláudia - Jd Augusto	233	293	98,28	100,00	69	99,32	99,14	99,32	2,15	0,00
Setor II	Jardim Alto de Taipas	344	306	99,42	100,00	94	99,67	95,35	100,00	1,45	0,00
Setor III	Vila Ayrosa	263	254	100,00	99,21	99	89,76	99,24	100,00	0,00	0,00
Setor IV	Conj. Residencial Canaã / Anti. Jd. Britânia	550	759	100,00	100,00	92	97,23	100,00	100,00	0,36	0,13
	Conjunto Residencial Paraíso	281	322	86,83	100,00	56	99,38	89,32	100,00	1,78	0,00
	Conjunto Residencial Bandeirantes	216	273	97,69	100,00	6	100,00	98,15	100,00	1,39	0,00
Setor V	Jardim São Benedito	130	203	100,00	100,00	97	100,00	100,00	100,00	0,77	0,00
	Jardim Limoeiro 2	306	294	96,08	100,00	87	99,32	94,44	99,32	0,33	0,00
Setor V -VIII	Jardim da Conquista	5.413	5.497	71,18	99,91	100	95,71	70,83	99,16	0,87	0,05
Média Geral do Universo de Análise		9.369	9.991	82,25	99,93	81	96,86	81,84	99,48	1,00	0,05
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

GRUPO DE CONTROLE 1

Tabela AP D.4. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle 1 e Município de São Paulo

SETOR	GRUPO DE CONTROLE 1 - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS TECNICAMENTE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE MORADORES		TOTAL DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Setor I	Vila Paulista I e II	896	552	25,56	39,86	1,67	1,99	10,27	5,43	3,96	3,74	5,32
	Jardim Souza Ramos	171	211	14,62	26,07	1,75	0,95	7,60	9,95	4,09	3,90	5,41
	Jardim Pérola 1 e 2	494	327	18,02	25,08	1,82	0,61	17,41	10,70	3,91	3,94	4,32
	Jardim Pérola	710	858	19,86	64,57	1,27	8,74	19,01	8,28	3,88	3,59	3,99
	Jardim Colonial	178	223	17,42	33,63	1,12	0,90	3,37	13,45	3,73	3,67	5,75
	Jardim Marpú - Área Independente	339	164	17,40	63,41	1,18	6,10	10,32	3,05	3,83	3,16	5,10
	S/D - Ac. R. Cassununga - Jardim Lourdes	180	99	15,00	63,64	1,11	5,05	8,33	6,06	4,07	3,70	5,27
	Vila União	208	178	21,63	26,97	2,88	0,56	8,65	4,49	3,89	3,20	4,94
Setor II	Jardim Vista Alegre / Lindeira	881	384	21,91	64,84	3,18	5,73	14,42	9,64	4,06	3,80	4,61
	Vila Nova Esperança	508	1.100	19,09	45,27	1,77	4,73	18,70	5,45	4,04	3,35	4,19
	S/D - Ac. R. das Pedras	217	350	21,66	33,43	0,92	0,00	1,84	4,57	3,99	3,45	6,15
Setor III	Jd. Fontalis- Área Lindeira Klekin	198	765	21,21	30,85	1,01	0,39	9,60	5,10	3,85	3,69	5,22
	Sta. Casa - Próx. C. Brito - Fav. Guapira	622	561	20,10	37,08	1,29	1,25	12,70	4,81	3,90	3,49	4,88
	S/D - Ac. R. Amorim/Assoc. Sobradinho	257	688	18,29	51,16	0,39	1,31	5,06	6,54	3,92	3,46	6,19
	Jova Rural 2	1.540	2.189	20,91	31,57	1,82	0,41	13,25	4,75	3,96	3,50	4,75
Setor IV	Parada de Taipas / Sítio Pedro Velho	1.423	626	16,51	50,48	1,76	1,60	8,78	4,47	3,89	3,46	5,57
	Vila Mirante - Gl 2 \ Área Reservada	219	114	31,96	27,19	0,91	0,00	10,50	2,63	3,78	3,19	5,26
	Cidade D`Abril Gl.2	936	1.073	21,79	35,79	0,85	0,56	2,88	8,29	3,67	3,72	7,01
	Conj. Resid. Alpes do Jaraguá	145	212	19,31	22,17	2,07	0,00	11,72	2,83	3,50	3,63	6,12
	Parada de Taipas	766	452	25,59	33,63	0,78	0,44	7,96	8,19	4,13	3,72	5,57
	Conj. Resid. Parque Esperança	638	1.481	13,01	33,76	0,94	0,61	11,29	4,79	3,73	3,41	5,55
	Conj. Residencial Morada do Sol	362	333	24,86	42,64	0,00	0,00	5,52	3,00	3,67	3,32	5,98
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 1	301	387	12,62	33,85	0,66	1,03	6,31	9,30	3,73	3,74	5,90
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 2	431	518	63,81	28,96	3,48	0,58	3,25	5,41	3,48	3,64	6,44
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 3	245	163	63,27	25,77	2,04	0,61	3,27	7,36	3,78	3,38	6,08
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 4	315	430	46,67	24,19	2,22	0,47	4,44	5,81	3,83	3,27	5,99
Setor V	Jardim Canaã	242	188	19,83	18,62	1,24	0,53	18,18	9,57	4,07	3,65	4,42
	Recanto Verde do Sol - Gl 2	509	515	15,13	31,65	0,79	0,78	12,97	7,96	4,26	3,71	4,78
	Jardim Arantes	269	397	16,36	34,76	1,12	0,50	7,06	5,29	4,06	3,58	4,74
Média Geral do Grupo de Controle 1		14.200	15.538	22,60	37,89	1,53	1,63	10,35	6,17	3,90	3,55	5,29
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Tabela AP D.5. Variação do valor de rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle 1 e Município de São Paulo

SETOR	GRUPO DE CONTROLE 1 - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS TECNICAMENTE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		TOTAL DA POPULAÇÃO		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL (R\$)			
		2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCG/ FIPE =78,58%	2010	VARIAÇÃO REAL %
Setor I	Vila Paulista I e II	896	552	3.546	2.066	475,64	849,39	674,92	-20,54
	Jardim Souza Ramos	171	211	700	822	360,27	643,37	781,01	21,39
	Jardim Pérola 1 e 2	494	327	1.933	1.287	348,91	623,08	689,26	10,62
	Jardim Pérola 3	710	858	2.752	3.082	306,44	547,24	497,91	-9,01
	Jardim Colonial	178	223	664	818	359,92	642,75	774,44	20,49
	Jardim Marpú - Área Independente	339	164	1.300	519	467,59	835,02	607,24	-27,28
	S/D - Ac. R. Cassununga - Jardim Lourdes	180	99	733	366	466,10	832,36	762,63	-8,38
	Vila União	208	178	809	570	353,52	631,31	1.143,35	81,11
Setor II	Jardim Vista Alegre / Lindeira	881	384	3.573	1.461	269,81	481,83	419,53	-12,93
	Vila Nova Esperança	508	1.100	2.052	3.687	342,75	612,08	716,67	17,09
	S/D - AC. R. das Pedras	217	350	866	1.208	517,45	924,06	1.151,19	24,58
Setor III	Jd. Fontalis- Área Lindeira Klekin	198	765	762	2.826	489,74	874,58	824,06	-5,78
	Sta. Casa - Próx. C. Brito - Fav. Guapira	622	561	2.428	1.957	395,67	706,59	807,33	14,26
	S/D - Ac. R. Amorim/Assoc. Sobradinho	257	688	1.007	2.380	486,14	868,14	751,67	-13,42
	Jova Rural 2	1.540	2.189	6.093	7.671	398,95	712,45	937,65	31,61
Setor IV	Parada de Taipas / Sítio Pedro Velho	1.423	626	5.534	2.166	491,10	877,00	932,64	6,34
	Vila Mirante - Gl 2 \ Área Reservada	219	114	828	364	391,09	698,40	1.402,84	100,86
	Cidade D`Abril Gl.2	936	1.073	3.439	3.994	816,13	1.457,44	733,40	-49,68
	Conj. Resid. Alpes do Jaraguá	145	212	507	769	589,01	1.051,85	1.062,66	1,03
	Parada de Taipas	766	452	3.164	1.681	482,34	861,36	864,52	0,37
	Conj. Resid. Parque Esperança	638	1.481	2.377	5.054	525,95	939,24	945,14	0,63
	Conj. Residencial Morada do Sol	362	333	1.327	1.106	523,58	935,01	879,50	-5,94
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 1	301	387	1.123	1.449	461,64	824,40	581,53	-29,46
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 2	431	518	1.501	1.884	409,21	730,76	995,54	36,23
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 3	245	163	925	551	348,60	622,54	948,20	52,31
	Conj. Resid. Sol Nascente - Gl 4	315	430	1.207	1.404	519,82	928,29	1.058,37	14,01
Setor V	Jardim Canaã	242	188	986	686	363,87	649,80	771,82	18,78
	Recanto Verde do Sol - Gl 2	509	515	2.167	1.913	425,21	759,34	761,21	0,25
	Jardim Arantes	269	397	1.092	1.421	392,53	700,98	880,49	25,61
Média Geral do Grupo de Controle 1		14.200	15.538	55.395	55.162	448,39	800,73	825,27	3,06
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP D.6. Infraestrutura de saneamento, 2000/ 2010 - Grupo de Controle 1 e Município de São Paulo

SETOR	GRUPO DE CONTROLE 1 - LOTEAMEN- TOS REGULARIZADOS TECNICAMENTE	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM COM BANHEI- RO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGO- TO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Setor I	Vila Paulista I e II	896	552	98,77	93,12	85,60	76,09	98,88	99,64	0,22	0,54
	Jardim Souza Ramos	171	211	100,00	100,00	19,88	75,83	100,00	100,00	1,17	0,00
	Jardim Pérola 1 e 2	494	327	99,60	99,39	61,94	98,17	96,76	98,78	0,81	0,00
	Jardim Pérola 3	710	858	96,90	100,00	76,20	97,44	98,17	100,00	0,99	0,00
	Jardim Colonial	178	223	100,00	98,21	99,44	65,92	100,00	100,00	0,00	0,00
	Jardim Marpú - Área Independente	339	164	98,82	100,00	84,66	100,00	98,82	100,00	1,77	0,00
	S/D - Ac. R. Cassununga - Jardim Lourdes	180	99	96,11	100,00	28,89	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
	Vila União	208	178	100,00	100,00	99,52	89,33	100,00	100,00	0,96	0,00
Setor II	Jardim Vista Alegre / Lindeira	881	384	44,84	82,29	9,76	55,99	41,88	100,00	6,02	0,26
	Vila Nova Esperança	508	1.100	98,23	100,00	97,64	93,27	83,86	99,82	4,92	0,00
	S/D - AC. R. das Pedras	217	350	100,00	100,00	72,35	98,86	100,00	100,00	1,84	0,00
Setor III	Jd. Fontalis- Área Lindeira Klekin	198	765	97,98	99,87	91,92	84,44	100,00	59,61	1,52	0,00
	Sta. Casa - Próx. C. Brito - Fav. Guapira	622	561	98,23	99,82	67,52	85,56	91,32	100,00	0,64	0,00
	S/D - Ac. R. Amorim/Assoc. Sobradinho	257	688	100,00	63,66	100,00	92,15	100,00	100,00	0,39	0,00
	Jova Rural 2	1.540	2.189	99,16	98,95	28,83	95,39	95,84	100,00	3,18	0,00
Setor IV	Parada de Taipas / Sítio Pedro Velho	1.423	626	75,83	100,00	60,79	98,08	93,39	100,00	1,41	0,16
	Vila Mirante - GI 2 \ Área Reservada	219	114	100,00	100,00	97,26	100,00	97,26	100,00	2,28	0,00
	Cidade D`Abril GI.2	936	1.073	100,00	99,16	98,08	90,68	100,00	99,91	0,64	0,00
	Conj. Resid. Alpes do Jaraguá	145	212	100,00	100,00	26,90	93,87	100,00	100,00	3,45	0,00
	Parada de Taipas	766	452	99,22	99,12	82,64	96,02	97,13	100,00	1,96	0,00
	Conj. Resid. Parque Esperança	638	1.481	94,04	96,49	97,18	95,21	151,57	100,00	3,61	0,00
	Conj. Residencial Morada do Sol	362	333	100,00	100,00	78,18	100,00	100,00	100,00	7,73	0,00
	Conj. Resid. Sol Nascente - GI 1	301	387	98,34	100,00	87,04	88,63	99,34	100,00	1,99	0,00
	Conj. Resid. Sol Nascente - GI 2	431	518	98,38	100,00	98,14	98,46	98,84	100,00	16,01	0,00
	Conj. Resid. Sol Nascente - GI 3	245	163	120,00	100,00	100,41	98,77	120,82	100,00	10,20	0,00
	Conj. Resid. Sol Nascente - GI 4	315	430	75,87	100,00	73,97	97,21	76,19	100,00	15,87	0,00
Setor V	Jardim Canaã	242	188	99,59	100,00	94,21	99,47	100,00	100,00	0,83	0,00
	Recanto Verde do Sol - GI 2	509	515	134,18	99,81	107,07	98,25	133,20	99,81	0,98	0,00
	Jardim Arantes	269	397	99,63	100,00	10,41	96,73	99,63	100,00	0,37	0,25
Média Geral do Grupo de Controle 1		14.200	15.538	94,20	96,97	70,06	92,21	97,11	97,95	2,97	0,04
Média Geral do Município de São Paulo		2.985.977	3.573.509	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

GRUPO DE CONTROLE 2

Tabela AP D.7. Evolução de indicadores sociais dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle 2 e Município de São Paulo

GRUPO DE CONTROLE 2 - LOTEAMENTOS FORA DO PROGRAMA E NÃO REGULARIZADOS		SUB-PREFEITURA	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% MULHERES RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS		% RESPONSÁVEIS MENORES DE 21 ANOS		% RESPONSÁVEIS ANALFABETOS		MÉDIA DE MORADORES		MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DO RESPONSÁVEL
			2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
1	S/D Estrada de Pirapora	Perus	54	114	9,26	23,68	1,85	0,00	16,67	7,89	3,92	3,44	5,14
2	Sítio dos Pereiras	Cidade Tiradentes	354	804	25,14	50,25	0,00	7,34	0,56	8,58	3,99	3,77	4,36
3	Parque Riviera	Freguesia do Ó	66	384	36,36	64,84	7,58	7,29	75,76	9,64	3,91	3,80	6,29
4	Tijuco Preto	Itaim Paulista	1138	1.118	20,65	38,19	1,67	1,61	10,54	6,17	3,92	3,58	5,50
5	S/D A C R Costa	Jaçanã/Tremembé	239	267	51,88	43,45	1,26	0,75	12,13	7,12	4,19	4,13	5,82
6	Recreio Jaraguá	Pirituba	308	191	15,58	19,90	2,60	0,52	8,77	5,24	3,82	3,67	4,22
7	Vila Aymore	São Miguel Paulista	1878	1.401	30,88	54,89	1,97	3,43	15,02	7,85	3,75	3,53	4,98
8	Jd Senise	Itaim Paulista	293	232	20,14	64,66	0,34	13,36	11,95	3,02	4,00	3,57	4,72
9	1º de Outubro	Guaianazes	217	265	33,64	63,02	2,30	2,64	16,59	14,34	4,08	3,48	5,23
10	Jardim Lourdes	Guaianazes	555	620	23,60	51,94	1,80	5,48	11,17	10,32	4,01	3,50	4,35
Média Geral do Grupo de Controle 2			5.102	5.396	26,81	49,46	1,74	4,23	12,78	8,01	3,89	3,62	5,11
Média Geral do Município de São Paulo			2.985.977	3.573.509	30,01	44,14	1,08	1,98	4,50	3,60	3,49	3,14	7,67

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

Tabela AP D.8. Variação do valor de rendimento médio mensal dos responsáveis, 2000/2010 - Grupo de Controle 2
e Município de São Paulo

GRUPO DE CONTROLE 2 - LOTEAMEN- TOS FORA DO PROGRAMA E NÃO REGULARIZADOS		SUB-PREFEITURA	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		POPULAÇÃO TOTAL		VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO RESPON- SÁVEL (R\$)			
			2000	2010	2000	2010	2000	CORREÇÃO MONE- TÁRIA - IPCG/FIPE 78,58%	2010	VARIA- ÇÃO REAL %
1	S/D Estrada de Pirapora	Perus	54	114	470	392	402,48	879,12	829,43	-5,65
2	Sítio dos Pereiras	Cidade Tiradentes	354	804	1.412	3.029	414,40	740,04	553,45	-25,21
3	Parque Riviera	Freguesia do Ó	66	384	258	1.461	565,76	1010,33	419,53	-58,48
4	Tijuco Preto	Itaim Paulista	1138	1.118	4.401	4.008	444,60	881,85	709,50	-19,54
5	S/D A C R Costa	Jaçanã/Tremembé	239	267	1.290	1.103	490,12	792,60	688,67	-13,11
6	Recreio Jaraguá	Pirituba	308	191	798	701	443,83	442,20	445,25	0,69
7	Vila Aymore	São Miguel Paulista	1878	1.401	7.355	4.939	394,11	748,72	547,28	-26,90
8	Jd Senise	Itaim Paulista	293	232	867	828	458,06	976,78	467,65	-52,12
9	1º de Outubro	Guaianazes	217	265	1.107	923	546,97	748,64	461,43	-38,36
10	Jardim Lourdes	Guaianazes	555	620	2.158	2.171	427,68	638,28	566,14	-11,30
Média Geral do Grupo de Controle 2			5.102	5.396	20.116	19.555	430,41	771,72	576,59	-25,28
Média Geral do Município de São Paulo			2.985.977	3.573.509	10.434.252	11.253.503	1.325,40	2.366,90	2.108,53	-10,91

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

¹ Fonte: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas de dados socioeconômicos) valores do Salário mínimo: R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010.

Tabela AP D.9. Infraestrutura de saneamento, 2000/2010 - Grupo de Controle 2 e Município de São Paulo

GRUPO DE CONTROLE 2 - LOTEAMENTOS FORA DO PROGRAMA E NÃO REGULARIZADOS		SUB-PREFEITURA	Nº DE DOMICÍLIOS OU RESPONSÁVEIS		% ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELA REDE GERAL		% DOM. COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E ESGOTAMENTO VIA REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL		% COLETA DE LIXO POR SERVIÇO DE LIMPEZA		% DOMICÍLIO SEM BANHEIRO	
			2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
1	S/D Estrada de Pirapora	Perus	54	114	3,70	100,00	1,85	15,79	42,59	100,00	0,00	0,00
2	Sítio dos Pereiras	Cidade Tiradentes	354	804	91,81	95,65	31,64	28,61	87,01	89,68	6,50	0,00
3	Parque Riviera	Freguesia do Ó	66	384	98,48	82,29	98,48	55,99	98,48	100,00	1,52	0,26
4	Tijuco Preto	Itaim Paulista	1138	1.118	99,12	98,93	79,96	97,05	98,51	99,55	1,85	0,00
5	S/D A C R Costa	Jaçanã/Tremembé	239	267	100,00	100,00	99,58	99,25	100,00	100,00	0,42	0,00
6	Recreio Jaraguá	Pirituba	308	191	99,68	100,00	99,68	60,21	100,00	100,00	7,14	0,00
7	Vila Aymore	São Miguel Paulista	1878	1.401	97,66	99,43	61,29	91,72	91,64	100,00	2,45	0,00
8	Jd Senise	Itaim Paulista	293	232	100,00	100,00	87,37	100,00	100,00	100,00	6,48	0,00
9	1º de Outubro	Guaianazes	217	265	99,54	100,00	93,55	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
10	Jardim Lourdes	Guaianazes	555	620	98,02	99,03	82,52	89,35	99,82	99,84	2,52	0,32
Média Geral do Grupo de Controle 2			5.102	5.396	97,08	97,61	72,54	79,02	95,04	98,35	2,88	0,06
Média Geral do Município de São Paulo			2.985.977	3.573.509	98,62	99,10	87,23	91,87	99,20	99,79	1,26	0,04

Fonte: IBGE CENSOS 2000 e 2010

APÊNDICE E

Dados dos loteamentos do
Programa Lote Legal fornecidos pela
Coordenadoria de Regularização
Fundiária da SEHAB

SETOR I

Loteamentos: Vila Paulista I e Vila Paulista II

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Mário Ferraz de Souza Loteador: Mário Ferraz de Souza Nº do Título: Vila Paulista I: 16.118/ 19.240 / 19.276 - 9º CRI Vila Paulista II: 19276/16118/19240 - 9º CRI Vila Paulista I Área da Gleba: 63.850 m² Área do Projeto: 65.140 m² Lotes Ocupados: 161 Lotes Vazios: 29 Vila Paulista II Área da Gleba: 46.397 m² Área do Projeto: 24.200 m² Nº de Lotes Ocupados: 279 Nº de Lotes Vazios: 27	Os loteamentos Vila Paulista I e II foram implantados pelo proprietário sem aprovação da planta, pois essa não atendia às exigências da legislação. No entanto, sem a aprovação da planta o proprietário, Sr. Mário Ferraz de Souza, iniciou a venda dos lotes. A PMSP notificou o mesmo, que compareceu e assinou um termo de compromisso em 10/09/82 para executar as obras necessárias à regularização do loteamento. O termo de compromisso não foi cumprido e o proprietário deu continuidade à negociação dos lotes. Foi proposta Ação Civil contra o loteador, na 3ª Vara Civil, processo nº 1125/90. Atualmente há depósito judicial.

Loteamento: Vila Iracema – Sec. Colonial Lote 412

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Haru Watanabe Loteador: Agamenon Suesdek da Rocha (procurador) Nº do Título: 10.073 - 7º CRI Área da Gleba: 27.720 m² Área do Projeto: 22.520,80 m² Nº de Lotes Ocupados: 155 Nº de Lotes Vazios: 06	O loteador, com anuência do procurador do proprietário, parcelou e vendeu clandestinamente a área em questão, porém não observou qualquer exigência da legislação urbanística. Há depósito judicial e inexistência de título específico para área parcelada naquela Circunscrição.

Loteamento: Recanto das Rosas

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Waldomiro Baptista da Silva Loteador: Guaia Terra - Empreendimentos Imobiliários Nº do Título: 25.955 - 7º CRI Área da Gleba: 24.200 m² Área do Projeto: 24.200 m² Nº de Lotes Ocupados: 136 Nº de Lotes Vazios: 03	Área rural foi loteada pela Guaia Terra vendeu a área a terceiros alegando ser procuradora do proprietário. O proprietário solicitou liminar para impedir as vendas, obrigando a imobiliária a devolver o dinheiro já arrecadado com as vendas. Processo movido pela Fazenda Pública “ratificando” todos os pedidos iniciais, resultando na penhora dos bens da Guaia Terra. Sr. Waldomiro alega que a Imobiliária loteou a área sem a sua permissão. Por outro lado, é contestado pelos moradores que dizem possuir provas da existência do acordo entre ambos. Com a formalização da Associação dos Moradores do Recanto das Rosas, presidida pelo Sr. José Alves Dias (Charles Brown), as ações decisórias vêm sendo tomadas junto a população nas negociações do processo de Regularização Fundiária.

Loteamento: Jardim das Hortência / Vila São Geraldo

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Comercial e Construtora IV Centenário Loteador: Comercial e Construtora IV Centenário Nº do Título: 48.079 - 7º CRI Área da Gleba: 17.000 m² Área do Projeto: 23.085 m² Nº de Lotes Ocupados: 49 Nº de Lotes Vazios: 56	A área foi invadida em 1989. A empresa Comercial e Construtora IV Centenário, representada pelo Sr. Gregório Sanches foi notificada pela PMSP. Em vistoria realizada pela PMSP, foi constatado que a planta apresentada pelo proprietário possuía uma área maior do que a registrada no Ofício de Registro de Imóveis. Para solucionar o problema da invasão, a proprietária negociou com alguns ocupantes a venda dos lotes. Alguns moradores não concordaram com a negociação, ajuizando ações de usucapião às quais foram julgadas improcedentes. Frente a necessidade de regularização, filiaram-se a Associação de Moradores do Recanto das Rosas, presidida pelo Sr. José Alves Dias (Charles Brown), que vem acompanhando o processo. Estão vinculados à Associação Unificadora de Loteamentos da Zona Leste que levantará a dívida do IPTU. Há depósito judicial.

Loteamento: Jardim Souza Ramos

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Alfredo Martins e outros Loteador: Imobiliária Terra Prometida e Associação de Moradores Nº do Título: 1658/36.222/59.938/47.600 7º e 9º CRI Área da Gleba: 60.000 m² Área do Projeto: 62.060,00 m² Nº de Lotes Ocupados: 245 Nº de Lotes Vazios: 18	O loteamento foi implantado por Terra Prometida Imóveis, clandestinamente, sem qualquer título hábil de propriedade. Após haver de reintegração de posse, os moradores, através da Associação, adquiriram parte da área.

Loteamento: Jardim Pérola - Glebas 1 e 2

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Perola Empreendimentos Imobiliários Loteador: Perola Empreendimentos Imobiliários Nº do Título: 15.153/44.860 - 7º CRI Área da Gleba: 94. 611,27 m² Área do Projeto: 62.060,00 m² Nº de Lotes Ocupados: 457 Nº de Lotes Vazios: 350	A Empresa Pérola Empreendimentos Imobiliários iniciou a venda dos lotes clandestinamente entre 1988 e 1989, antes de haver regularizar o domínio da área. Em 1994, os moradores se organizaram com o objetivo de obter recursos junto à órgãos públicos. Em 1995 foi instituída a Sociedade União e Desenvolvimento Social – SUDS, presidida por Raimundo Sabino Filho. No ano de 1999, com as divergências entre os membros da Associação, a comunidade em Assembléia formou uma nova Associação atendendo aos bairros Jardim Pérola II e Vila dos Pereiras, denominada Associação Doação com Coração, presidida pelo Sr. João Izidoro Neto.O IPTU, encontra-se em poder do proprietário, sem negociar o rateio com os moradores. A referida Associação, vem tomando frente nas negociações condizentes ao processo de Regularização Fundiária e é filiada à Associação Unificadora de Loteamentos da Zona Leste.

Loteamento: Cidade A.E. Cavalho - Reparcelamento

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: IPESP - Instituto Previdenciário do Estado de São Paulo Loteador: Imobiliária Mira S/C Ltda e José Raimundo Pires Nº do Título: 74.541 - 12º CRI Área da Gleba: 32.196,11 m² Área do Projeto: 32.269 m² Nº de Lotes Ocupados: 128 Nº de Lotes Vazios: 09	O loteador, de posse de escritura não registrada, loteou e vendeu a área de comprovada propriedade do IPESP, que tomou as providências judiciais cabíveis para reaver a posse, sem, contudo, conseguir resolver a questão, pela dificuldade de localização dos adquirentes, pois até 1991 a área permanecia sem ocupação física, somente com lotes demarcados.

Loteamento: Jardim Colonial

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Paschoal Ierandi Loteador: Terra Prometida Imóveis Nº do Título: 24.406/26.047/60.114 - 7º CRI Área da Gleba: 34.450 m² Área do Projeto: 13.500 m² Nº de Lotes Ocupados: 190 Nº de Lotes Vazios: 12	A área foi loteada e vendida pela Terra Prometida Imóveis, porém sem qualquer título de propriedade ou autorização do proprietário. Há dúvidas em relação à propriedade efetiva da área e a necessidade de retificação judicial dos títulos, em razão da precariedade da descrição perimetral dos mesmos.

Loteamento: Jardim Marpú - Área Independente

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Sociedade Civil Secklers & Irmãos Loteador: Paulo Cândido da Silva e Lineu Bueno Brandão Nº do Título: 16.898 - 7º CRI Área da Gleba: 52.000 m² Área do Projeto: 31.917,16 m² Nº de Lotes Ocupados: 100 Nº de Lotes Vazios: 23	O loteamento Jardim Marpú foi regularmente aprovado em 1981 e a planta aprovada foi registrada no Ofício de Registro de Imóveis. Porém, na planta havia duas quadras não parceladas denominadas G e H, consideradas áreas independentes do loteamento. Estas quadras foram vendidas pela Sociedade Civil Secker e Irmãos para o Sr. Lineu Bueno Brandão e Paulo Cândido da Silva. De posse do contrato, mesmo sem registrá-lo ou iniciar o processo de aprovação do desmembramento das quadras adquiridas (G e H), os compradores venderam todos os lotes a terceiros, desrespeitando, inclusive áreas gravadas como espaço livre no loteamento originário. Anexaram e venderam também outras áreas que não lhes pertenciam, causando diferença entre a área da planta aprovada e a área do título o que exige a retificação judicial. necessidade da abertura de título específico registrado para as quadras G e H junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente.

Loteamento: Jardim Pérola 3

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Espólio de Carmelino L. Alvim Loteador: Epetemel Empreendimentos Imobiliários Nº do Título: 7.526/ 2.211 - 3º e 9º CRI Área da Gleba: 103.000 m² Área do Projeto: 93.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 339 Nº de Lotes Vazios: 09	A área foi invadida em 1960 por 60 famílias lideradas por Eva e Fátima Barros da Silva. Após a invasão, os moradores foram acionados pela empresa Epetemel Empreendimentos Imobiliários, contratada por Alvim Leite e Carmelina Leite, supostos proprietários da gleba. A empresa vendeu os lotes aos ocupantes com apenas um contrato de concessão de venda dos proprietário que não consta especificação do imóvel. No título dominial apresentado, verificou-se imprecisão, o que impossibilita sua localização. Houve ação de reintegração de posse, mas que não foi julgada procedente, em função da imprecisão supramencionada. Há depósito judicial.

Loteamento: S/C AC Cassununga - Jardim Lourdes

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Artur Rosseau Potteau Loteador: Laudemira Silva Almeida e Eujácio Silva de Almeida Nº do Título: 14166/29.017 - 9º e 12º CRI Área da Gleba: : 10.585,00 m² Área do Projeto: 13.985,63 m² Nº de Lotes Ocupados: 48 Nº de Lotes Vazios: 09	Trata-se de parcelamento irregular sem anuência da Municipalidade, efetuado pelos loteadores que não detinham a propriedade da área. Além disso, a área ocupada é maior que a área com efetiva propriedade registrada necessitando o registro de 4.200 m², inclusos na área do loteamento. Título não tem condições de registro.

Loteamento: Vila Pernambuco / Vila Reni

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Leopoldo Fortino Loteador: J. P. Imóveis Nº do Título: 61.236/3.978 - 7º e 12º CRI Área da Gleba: 24.252 m² Área do Projeto: 19.600 m² Nº de Lotes Ocupados: 216 Nº de Lotes Vazios: 16	A área foi objeto de ocupação e, devido ao alto custo da reintegração de posse, o proprietário optou por vendê-la à Associação de Moradores, que repassou os lotes. Contudo, há irregularidade na documentação, pois a referida associação não emitiu contrato. Há depósito judicial.

Loteamento: Vila Landim - AC. Rua Gaspar de Souza

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Raphael Arcanjo de Moraes Loteador: Antônio Patrocínio Nº do Título: 9.599 / 8.923 - 9º CRI Área da Gleba: 11.864 m² Área do Projeto: 11.864 m² Nº de Lotes Ocupados: 94 Nº de Lotes Vazios: 03	A área é resultado de um reparcelamento irregular. Após a procedência da ação de reintegração de posse movida pela proprietária, houve tentativa de negociação com a Associação, contudo, sem ir a termo. A área foi, adquirida pelo Sr. Antônio do Patrocínio, que vendeu aos moradores. Não há registro em cartório do título aquisitivo. Há depósito judicial.

Loteamento: Vila Cosmopolita - Reparcelamento Quadra 9

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Alberto Sibin e Gastone Sartori Loteador: Antônio Eduardo Trevisan / Marino Imóveis Nº do Título: 70.830 - 9º CRI Área da Gleba: 20.300 m² Área do Projeto: 10.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 51 Nº de Lotes Vazios: 05	O loteamento foi aprovado e registrado no CRI, tendo sido vendido em sua quase totalidade pelo proprietário Sr. Alberto Sibin e Gastone Sartori. Apesar da aprovação, a quadra 9, foi reparcelada e vendida por contratos de compra e venda pela Marino Imóveis, sem autorização do proprietário, através do Sr. Antônio Eduardo Trevisan e Sr. Cícero Alves de Lima, sem a devida aprovação municipal, gerando a sua irregularidade, dando origem ao processo administrativo. Não consta dos autos que a Marino Imóveis possuía autorização para o reparcelamento e venda dos lotes da quadra 9 do loteamento.

Loteamento: Vila Independente

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Imperquímica Ltda. Loteador: Movimento Popular de Moradia de Vila Independente Nº do Título: 39.883 / 39.834 - 7º CRI Área da Gleba: 11.780 m² Área do Projeto: 11.780 m² Nº de Lotes Ocupados: 81 Nº de Lotes Vazios: 08	A área foi objeto de ocupação irregular e, após total ocupação da mesma, foi fundado o movimento popular de moradia, que negociou a compra com o proprietário, através de acordo homologado judicialmente.

Loteamento: Vila União

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Raul de Moura Loteador: Movimento Popular de Moradia Vila União de Guaianazes Nº do Título: 26365 - 7º CRI Área da Gleba: 9.840 m² Área do Projeto: 9.840 m² Nº de Lotes Ocupados: 72 Nº de Lotes Vazios: 01	A área foi objeto de invasão, tendo sido reclamada pelo proprietário, através de ação de reintegração de posse. Durante o trâmite da referida ação, foi criado o Movimento Popular de Moradia Vila União de Guaianazes, que adquiriu a área através de acordo judicial e repassou aos seus sócios ocupantes.

Loteamento: Vila Cláudia / Jardim Augusto

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: José Pereira de Aleluia Loteador: Benjamin Sebastião da Silva e José Pereira de Aleluia Nº do Título: 7409/7410 - 7º CRI Área da Gleba: 10.920 m² Área do Projeto: 10.920 m² Nº de Lotes Ocupados: 42 Nº de Lotes Vazios: 06	A área foi loteada e vendida em 1922 pelo proprietário, sem planta aprovada, através do contrato particular de compromisso de compra e venda em condomínio. O loteamento não atende os padrões exigidos pela lei. O proprietário foi notificado e informou à PMSF que houve invasão e necessária reivindicação em juízo. Em algumas das ações propostas houve acordo para a aquisição de área pelos ocupantes. Há depósito judicial.

SETOR II

Loteamento: S/D AC. Rua Manoel Alvares Pimentel

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Franz Krauskhopf Loteador: Associação do Conjunto Santa Clara Nº do Título: 69.065 - 12º CRI Área da Gleba: 19.137 m² Área do Projeto: 19.137 m² Nº de Lotes Ocupados: 101 Nº de Lotes Vazios: 22	O proprietário vendeu quatro lotes de maneira irregular. Após as vendas, solicitou a regularização junto à Prefeitura, vindo a falecer antes da formalização. Seus herdeiros venderam o restante da gleba para AMOIPA (Associação dos moradores do Itaim Paulista e Adjacências), que posteriormente passou à Associação do Conjunto Santa Clara, não havendo, entretanto, qualquer formalização jurídica da transação.

Loteamento: Jardim Santa Maria

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Giosue Colombo Loteador: Ibis Marisa Milano Nº do Título: 45.573 - 12º CRI Área da Gleba: 44.800 m² Área do Projeto: 12.988,55 m² Nº de Lotes Ocupados: 162 Nº de Lotes Vazios: 03	A área foi adquirida pela loteadora através de escritura pública sem registro. A loteadora alega que a área foi ocupada irregularmente na década de 70 e propôs ação de reintegração de posse contra os ocupantes. Devido à onerosidade e ao problema social que se instalaria, optou por negociar a área por negociar a área diretamente com os ocupantes.

Loteamento: Jardim Meliúnas - Chácara Jardim São José

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Odete Gonzáles Cintra Baptista Loteador: Associação dos Invasores do Jardim São José Nº do Título: 72.748 - 12º CRI Área da Gleba: 47.100 m² Área do Projeto: 41.270 m² Nº de Lotes Ocupados: 161 Nº de Lotes Vazios: 10	A área compreendida pelo Jd. Meliúnas foi objeto de Ação de Usucapião requerido por Odete Gonzáles Cintra Baptista e outros, com fins de adequar a área do título nº 72.748 registrado no 12º Ofício de Registro de Imóveis, que afirmava ter como área 12.000 m², quando o perímetro descrito em sua escritura somava 47.100 m². A ação foi julgada procedente na 1ª Instância, mas houve apelação e foi negado o provimento do recurso. Está no Tribunal Federal de Recursos para julgamento da apelação. A área foi ocupada e vendida posteriormente pela proprietária aos ocupantes, sendo que, uma parte da mesma foi desapropriada para a construção de uma escola. Existe, ainda, parte da área em litígio, pois onde se formou uma favela a proprietária moveu uma Ação de Reintegração de Posse. Houve ganho de causa para a proprietária e a mesma está providenciando a documentação necessária para a regularização do loteamento. Há depósito judicial.

Loteamento: S/D AC. Rua das Pedras

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Carlos Casado Loteador: Associação Comunitária Pró-Desenvolvimento do Jardim das Pedras Nº do Título: 24.134 - 8º CRI Área da Gleba: 72.600 m² Área do Projeto: 72.600 m² Nº de Lotes Ocupados: 279 Nº de Lotes Vazios: 31	A área foi objeto de parcelamento irregular, promovido pela Imobiliária Luz. Para solucionar o problema, o proprietário vendeu a área para a Associação, que repassou aos moradores associados.

Loteamento: Jardim Romano

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Salvador Romano Loteador: Jardim Romano S/A Nº do Título: 93.775 - 12º CRI Área da Gleba: 410.142 m² Área do Projeto: +/- 200.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 137 Nº de Lotes Vazios: 18	A venda dos lotes foi efetuada pelo representante do proprietário ao Jardim Romano Loteamentos S/A, que iniciou as vendas em 1984, sem qualquer aprovação municipal. No entanto, há uma certidão de 1970, averbando 16 ruas, 4 praças, além da abertura de novas matrículas de lotes adquiridos por terceiros, em razão de planta particular depositada no Cartório antes da vigência da Lei Federal nº 6766/79. Alguns moradores já possuíam escritura registrada, mas em desacordo com a implantação e muitos moradores detinham apenas contrato de compra e venda do loteador, mas sem termo de quitação e/ou registro.

Loteamento: Jardim Virgínia

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: José Alves de Brito Loteador: José Dílson Moreira (procurador do proprietário) Nº do Título: 58.215/ 58.216 - 12º CRI Área da Gleba: 5.008 m² Área do Projeto: 3.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 47 Nº de Lotes Vazios: 04	O loteamento foi promovido irregularmente pelo procurador do proprietário, que quando notificado, alegou que desejava promover a regularização, mas o proprietário faleceu.

Loteamento: Jardim Virgínia / Vila Itajuíbe

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Guiomar Resende Loteador: Ibiporã Empreendimentos e Paschoal Imóveis Nº do Título: 91.326 - 12º CRI Área da Gleba: 10.012 m² Área do Projeto: 10.012 m² Nº de Lotes Ocupados: 90 Nº de Lotes Vazios: 08	Os proprietários parcelaram e venderam a área, sem se preocuparem com os requisitos legais. A área foi totalmente vendida aos adquirentes, havendo quitação em sua maioria.

Loteamento: Jardim Vista Alegre / Lindeira

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Sociedade Amigos Unidos das Vilas Loteador: Sociedade Amigos Unidos das Vilas Nº do Título: 105.664 - 8º CRI Área da Gleba: 40.086 m² Área do Projeto: 40.086 m² Nº de Lotes Ocupados: 199 Nº de Lotes Vazios: 42	O loteamento foi implantado irregularmente pela proprietária, que apenas possuía licença para construção de um clube. Contudo, foi efetuada a venda de lotes sem qualquer infraestrutura ou aprovação de projeto. Como forma de escusar-se da responsabilidade, a loteadora alegava ser usufrutuária do imóvel.

Loteamento: Jardim Alto de Taipas

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Indústria Têxtil Tsuzuki Loteador: Associação Comunitária Jardim Alto de Taipas Nº do Título: 18.013 - 18º CRI Área da Gleba: 532.400 m² Área do Projeto: 38.341 m² Nº de Lotes Ocupados: 271 Nº de Lotes Vazios: 33	A área foi objeto de ocupação irregular e o proprietário moveu ação de reintegração de posse, que foi julgada procedente. Porém, para evitar-se um problema social com a desocupação, a liminar obtida não foi executada. Assim, foi firmado acordo judicial entre o proprietário e a associação local. Necessária ação de reti-ratificação dos títulos, com eventual demarcatória em razão da precariedade das descrições perimetrais das transcrições, inviabilizando dessa maneira a averbação da regularização urbanística e a possibilidade dos adquirentes registrarem seus lotes.

Loteamento: Vila Nova Esperança

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Guilherme Paiva Loteador: Associação dos Moradores de Vila Nova Esperança Nº do Título: 73.234 - 8º CRI Área da Gleba: 62.430 m² Área do Projeto: 62.430 m² Nº de Lotes Ocupados: 372 Nº de Lotes Vazios: 17	A área foi objeto de ocupação irregular por volta de 1989. O proprietário, ao tomar conhecimento da ocupação, ingressou com ação de reintegração de posse. Contudo, acabou por firmar acordo com os moradores e, vendeu, por contrato particular, para a respectiva Associação. Porém, não se efetuou a regularização dessa aquisição.

Loteamento: Vila Eva - Chácara Gilda

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: FUNAPS* Loteador: FUNAPS* Nº do Título: 43.450 - 7º CRI Área da Gleba: 49.774 m² Área do Projeto: 30.485 m² Nº de Lotes Ocupados: 201 Nº de Lotes Vazios: 01	Ocupantes, reunidos em grupo, através de documento, pleitearam junto a FUNAPS* um empréstimo, para que lhes fosse possível adquirir a propriedade da área, o que possibilitou o assentamento das famílias. A área possui uma matrícula unificada em nome das 130 famílias, porém sem identificação das parcelas ideais ou desmembramento para registro individual dos lotes.

SETOR III

Loteamento: Jardim Fontalis - Área Lindeira Klekin

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Klekin Com. Agrícola Imp. Exp. S/A. Loteador: Cláudio Estevão, Edson Luiz Stabile e Edson Dias Lopes Nº do Título: 52.353 / 52.358 - 15º CRI Área da Gleba: 627.000 m² Área do Projeto: 96.800 m² Nº de Lotes Ocupados: 483 Nº de Lotes Vazios: 17	Entre 1989 a 1991 os moradores da 1ª Gleba adquiriram os lotes da Klekin Com. Imobiliária Imp.e Exp. S/A., por meio de um contrato de locação de lotes. Os moradores pagaram a entrada e financiaram o restante em 12 prestações, com a promessa de escritura no final do pagamento. Conhecendo situação de irregularidade do loteamento, os moradores entraram com Processo contra o loteador e o Ministério Público que suspendeu o pagamento das prestações. O nome do loteamento foi inspirado na principal fonte que existia no local que captava a água de uma bica natural, e era em estilo gótico em azulejo português. Título abrange uma área maior de propriedade da Klekin com descrição precária dos perímetros nas transcrições necessita de retificação com ação demarcatória. Planta AU depositada em CRI.

Loteamento: Vila Ayrosa

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Antônio Flor S. Irmãos Loteador: José Rodrigues Mattos e outros Nº do Título: 7201/ 21.477 - 2º e 3º CRI Área da Gleba: 30.299 m² Área do Projeto: Não consta Nº de Lotes Ocupados: 118 Nº de Lotes Vazios: 32	O loteamento é bastante antigo, iniciado em 1924, quando foi apresentado o plano de arruamento de parte da área pelos então proprietários, Nestor Marques Ayrosa e sua mulher. Esta área é identificada como Vila Ayrosa Grande, transmitida entre 1939 a 1943 à Soc. Comercial Antonio Flor e Irmãos pelo proprietário e esposa. A área em questão foi transmitida a outro proprietário, posteriormente, foi feito outro pedido de regularização, desta vez pelo loteador. Ocorre que, verificou-se que o loteador não possuía nenhum vínculo com o detentor do título de propriedade. A ocupação se deu de forma desordenada, uma parte foi loteada por imobiliária e a outra por ação de grileiros.

Loteamento: Vila Ayrosa - Quadra 8 Lote 5 / Reparcelamento

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Pavimentadora e Construtora J.J Silva Ltda. Loteador: Sociedade Imobiliária Carlos Alberto Ltda e outros e P. C. J.J. Silva Nº do Título: 7201/ 21.477 - 2º e 3º CRI Área da Gleba: 30.299 m² Área do Projeto: Não consta Nº de Lotes Ocupados: 118 Nº de Lotes Vazios: 32	Trata-se do reparcelamento da quadra 8, de uma área maior com 217.731 m², pertencente ao Sr. Nestor Marques Ayrosa, proprietário original, que entrou junto à PMSP com o pedido de arruamento e loteamento. Posteriormente, o reparcelamento da quadra 8 foi promovido pelo proprietário Sr. José Joaquim da Silva que vendeu todos os lotes sem obedecer a quaisquer determinações legais. Os adquirentes foram encaminhados à Prefeitura para cadastramento e depósito judicial.

Loteamento: Área da Santa Casa / Favela Guapira

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia Loteador: Murilo Martins Nº do Título: 25.161 - 1º CRI Área da Gleba: 2.649.900 m² Área do Projeto: 6.050 m² Nº de Lotes Ocupados: 601 Nº de Lotes Vazios: 47	O arrendatário loteou e vendeu a área em questão, sem respeitar as exigências legais. Intentou, ainda, ação de usucapião contra o proprietário, sendo esta julgada improcedente. O proprietário propôs ação de despejo contra o arrendatário. Há depósito judicial.

Loteamento: Condomínio Recanto Verde

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Companhia Marte de Veículos Loteador: Davi Moraes da Costa e Imobiliária Jardim Arlindo Imóveis e Adm. Nº do Título: 42.266/ 92.607 - 15º CRI Área da Gleba: 70.923 m² Área do Projeto: 22.058 m² Nº de Lotes Ocupados: 88 Nº de Lotes Vazios: 32	O loteamento Condomínio Recanto Verde teve seu início entre 1990 e 1991.A gleba pertencente a David Moraes da Costa foi loteada e comercializada sem planta aprovada pela Imobiliária Jd. Arlindo Imóveis e Administração com a promessa de que seria um condomínio fechado e as obras de infraestrutura entregues em 90 dias.Os adquirentes sentiam-se atraídos pela vegetação do lugar, na época constituída de mata nativa e pela nascente de águas limpas que formavam um córrego.Os compradores em sua maioria saíram de aluguel e moravam nas proximidades.Em Janeiro de 1991 iniciou-se a construção das casas. Após lutarem em busca de infraestrutura prometida pelo loteador, descobriram junto à Prefeitura do Município de São Paulo, tratar-se de loteamento irregular. Como o proprietário, após notificação da Municipalidade não compareceu, os adquirentes foram cadastrados para efetuarem depósito judicial. A aquisição foi efetuada através de contrato particular não registrado.Diante das dificuldades, os moradores se organizaram criando a Associação Recanto Verde constituída em 31 de Janeiro de 1993 e registrada como Entidade Filantrópica.

Loteamento: S/D AC. Rua Amorim / Associação Sobradinho

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Francisco Satiro de Souza Jr. Planur Agrícola Construtora e Urbanizadora Loteador: Associação Habitacional Sobradinho (Manoel Fidelis da Silva) Nº do Título: 55.538/55.537 - 15º CRI Área da Gleba: 60.200 m² Área do Projeto: 60.200 m² Nº de Lotes Ocupados: 404 Nº de Lotes Vazios: 253	A área foi loteada irregularmente pela Associação Habitacional Sobradinho através de seu representante Sr. Manoel Fidelis da Silva, sem respeitar as normas reguladoras. A área foi adquirida pela Planur Agrícola Construtora e Urbanizadora, através de instrumento particular de cessão de direitos. Consta nos autos, informações de que várias famílias encontram-se residindo em área “non aedificandi” o que dificultará a regularização.

Áreas da Santa Casa de Misericórdia

As áreas de propriedade da Santa Casa de Misericórdia foram parceladas irregularmente por arrendatários diversos à revelia da proprietária. Alguns desses arrendatários alegam que suas glebas foram ocupadas sem autorização. Frente aos parcelamentos irregulares, a Santa Casa de Misericórdia propôs

inicialmente ação de despejo aos arrendatários e posteriormente ação de reintegração de posse aos ocupantes, sendo que esta foi julgada procedente e está em fase de execução. Em 1997, as áreas parceladas foram contempladas pelo Programa Lote Legal e as obras de infraestrutura executadas: S/D Ac. R. Costa Brito – Favela Guapira; Jardim Girassol; R. Manoel V.

Luz; Área da Santa Casa 7 – Jardim da Serra; Jardim Frutos da Terra e Área da Santa casa 6.

Em 2003, foi firmada em 2003 parcerias entre a Santa Casa, Secretaria Municipal da Habitação, Associação de Moradores e Subprefeitura Jaçanã/Tremembé, com o intuito de viabilizar a regularização técnica e registrária dos parcelamentos. Esta parceria prevê as seguintes obrigações:

Associação de Moradores: representar os moradores nas reuniões, auxiliar no cadastramento das famílias e auxiliar a Subprefeitura na preservação das áreas livres de uso público;

Santa Casa de Misericórdia: suspender todas as ações possessórias, autorizar os órgãos do Poder público, quando for o caso, a realizar a instalação de equipamentos públicos. Promover a regularização técnica dos loteamentos, proceder ajuizamento de ações judiciais de eventuais retificações dos títulos de propriedade, destinação de áreas públicas, conforme estabelecido na legislação municipal, apresentar a

SEHAB projeto de regularização e cronograma de obras, impedir a ocupação das áreas públicas destinadas, executar obras de infraestrutura, após a regularização providenciar a anuência estadual e disponibilizar técnicos para as reuniões;

SEHAB: Viabilizar a regularização dos loteamentos, disponibilizar a lista de exigências técnicas e documentos necessários à regularização, orientar os profissionais contratados para regularizar as áreas, analisar os processos administrativos, elaborar laudos de vistoria, juntamente com os técnicos da Santa casa, expedir licença de execução de obras e serviços e emitir o Auto de Regularização.

Subprefeitura JT: promover a fiscalização das áreas, realizar vistorias, quando for o caso, enviar informações sobre obras e serviços executados, participar das reuniões e praticar todos os atos que visem à descentralização.

Loteamento: Jardim da Serra - Área da Santa Casa 7

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia Loteador: Francisco Alves de Moura Nº do Título: 25.161 - 1º CRI Área da Gleba: 2.649.900 m² Área do Projeto: 6.090 m² Nº de Lotes Ocupados: 75 Nº de Lotes Vazios: 05	O loteamento foi parcelado e vendido irregularmente por um arrendatário do proprietário, que não providenciou qualquer tipo de infraestrutura. A proprietária propôs Ação de Reintegração de Posse, onde foi homologado acordo entre as partes, mas sem transferência da propriedade da Santa Casa para os ocupantes registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Loteamento: Jardim Girassol - Área da Santa Casa

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia Loteador: José Vieira da Silva Nº do Título: 25.161 - 1º CRI Área da Gleba: 2.649.900 m² Área do Projeto: 10.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 57 Nº de Lotes Vazios: 08	O loteamento foi parcelado e vendido irregularmente por um arrendatário do proprietário, que não providenciou qualquer tipo de infraestrutura. A proprietária propôs Ação de Reintegração de Posse, onde foi homologado acordo entre as partes, mas sem transferência da propriedade da Santa Casa para os ocupantes registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Loteamento: Área da Santa Casa 6

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia Loteador: Antônio João Temistocles Nº do Título: 25.161 - 1º CRI Área da Gleba: 2.649.900 m² Área do Projeto: 7.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 36 Nº de Lotes Vazios: 01	O loteamento foi parcelado e vendido irregularmente por um arrendatário do proprietário, que não providenciou qualquer tipo de infraestrutura. A proprietária propôs Ação de Reintegração de Posse, onde foi homologado acordo entre as partes, mas sem transferência da propriedade da Santa Casa para os ocupantes registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Loteamento: Área da Santa Casa / Rua Manoel V. Luz

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia Loteador: Messias Gomes da Silva Nº do Título: 25.161 - 1º CRI Área da Gleba: 2.649.900 m² Área do Projeto: 60.050 m² Nº de Lotes Ocupados: 54 Nº de Lotes Vazios: 02	O loteamento foi parcelado e vendido irregularmente por um arrendatário do proprietário, que não providenciou qualquer tipo de infraestrutura. A proprietária propôs Ação de Reintegração de Posse, onde foi homologado acordo entre as partes, mas sem transferência da propriedade da Santa Casa para os ocupantes registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Loteamento: Jardim Frutos da Terra - Área da Santa Casa

Dados do Loteamento	Origem da Irregularidade
Proprietário: Santa Casa de Misericórdia	A área em questão foi loteada e vendida irregularmente pelo loteador, que apenas possuía uma escritura de cessão de direitos possessórios, que lhe foi transferida por um arrendatário do proprietário. A proprietária propôs Ação de Reintegração de Posse, onde foi homologado acordo entre as partes, mas sem transferência da propriedade da Santa Casa para os ocupantes registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
Loteador: José Vieira da Silva	
Nº do Título: 25.161 - 1º CRI	
Área da Gleba: 2.649.900 m²	
Área do Projeto: 6.090 m²	
Nº de Lotes Ocupados: 54	
Nº de Lotes Vazios: 02	

Loteamento: Vila Ayrosa - Quadra 11

Dados do Loteamento	Origem da Irregularidade
Proprietário: Rolfrance Comércio e Exportação Ltda.	O parcelamento desta quadra foi realizado pelo Sr. Mauro Santos da Silva que adquiriu o lote 246 através de contrato particular de compra e venda da Rolfrance Comércio e Exportação Ltda através de um dos seus sócios Sr. Geoberto Faria dos Santos. Houve tentativa de aprovação do loteamento, porém com o alto custo da aprovação e ausência de alguns dos documentos solicitados fizeram com que o Sr.Mauro desistisse. Desde então, o loteador iniciou a venda dos lotes sem qualquer planejamento ou aprovação municipal.
Loteador: Mauro dos S. da Silva, Geoberto F. dos Santos e Adão R. Coimbra	
Nº do Título: 110.995 - 15º CRI	
Área da Gleba: 11.960 m²	
Área do Projeto: 23.586 m²	
Nº de Lotes Ocupados: 74	
Nº de Lotes Vazios: 21	

Loteamento: Jova Rural 2

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Espólio de Manoel dos Santos Paulo	Após ocupação da área os lotes foram vendidos irregularmente por Associação loteadora, sem respeitar o padrão legal vigente. Há como agravante a incerteza da propriedade, pois são muitos títulos, o que gera conflito entre os adquirentes, a ponto de se formarem duas associações para representá-los. Há depósito judicial.
Loteador: Associação Amigos de Bairro Jova 2	
Nº do Título: 4.346 - 2º CRI	
Área da Gleba: Não consta	
Área do Projeto: 345.062 m²	
Nº de Lotes Ocupados: 1.873	
Nº de Lotes Vazios: 136	

SETOR IV

Loteamento: Parada de Taipas/ Sítio Pedro Velho

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Zafer Jebran Mekari Loteador: Willi Fazio Nº do Título: 54.412 - 8º CRI Área da Gleba: 88.660 m² Área do Projeto: 88.660 m² Nº de Lotes Ocupados: 212 Nº de Lotes Vazios: 79	A área foi adquirida pelo loteador através de contrato firmado com o proprietário, contudo, não registrou a aquisição. O loteador parcelou e promoveu a ocupação mesmo sem aprovação da planta. Foi orientado pela prefeitura a promover a regularização. Há ainda, varias alienações em nome de terceiros.

Loteamento: Vila Mirante/ Gleba 2 - Área Reservada

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Ind. Têxtil Tsuzuki e Companhia Líder Construtora Loteador: Luiz Ferreira Correa Nº do Título: 9.361 - 16º CRI Área da Gleba: 26.575 m² Área do Projeto: 25.675 m² Nº de Lotes Ocupados: 88 Nº de Lotes Vazios: 25	O loteamento teve seu inicio em 1989. O loteador adquiriu a área da antiga proprietária através de contrato particular não registrado e a loteou sem obedecer qualquer norma legal. Há depósito judicial.

Loteamento: Cidade D’ Abril - Gleba 2

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Thereza Carvalho de Azambua Loteador: D’Abril Incorporadora Imobiliária S.A Nº do Título: 96.461 - 8º CRI Área da Gleba: 29.740 m² Área do Projeto: 29.740 m² Nº de Lotes Ocupados: 945 Nº de Lotes Vazios: 77	A proprietária da área apresentou projeto que foi aprovado.Quando realizada a vistoria no loteamento, verificou-se irregularidades e divergências da implantação com o projeto aprovado. A proprietária apresentou novo cronograma de obras que não foi cumprido. Mesmo assim, o loteador promoveu as vendas e ocupação irregular dos lotes.

Loteamento: Jardim Camargo

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Dario Cardoso de Matos Loteador: Dario Cardoso de Matos N° do Título: 13.514 / 13.516 - 18º CRI Área da Gleba: 22.687 m² Área do Projeto: 22.687 m² N° de Lotes Ocupados: 219 N° de Lotes Vazios: 20	A antiga proprietária da área iniciou regularmente o loteamento, inclusive com a aprovação municipal. Ocorre que, o restante da área foi adquirido por outro loteador que apresentou novo projeto de urbanização, não tendo sido aprovado. Mesmo assim promoveu a venda e ocupação dos lotes.

Loteamento: Conjunto Residencial Canaã - Antigo Jardim Britânia

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Loteador: Dario Cardoso de Matos N° do Título: 4042 - 18º CRI Área da Gleba: 262.326 m² Área do Projeto: 241.550 m² N° de Lotes Ocupados: 1.175 N° de Lotes Vazios: 179	A área foi adquirida pela Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo que promoveu a ocupação irregular do loteamento. Posteriormente, repassou, através de escritura pública registrada, para a Associação de Moradores local. Há projeto de aprovação em trâmite na PMSP.

Loteamento: Conjunto Residencial Alpes do Jaraguá

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Associação do Conjunto Residencial Alpes do Jaraguá Loteador: Associação do Conjunto Residencial Alpes do Jaraguá N° do Título: 34.733/ 47.156 - 8º e 18º CRI Área da Gleba: 95.480 m² Área do Projeto: 79.680 m² N° de Lotes Ocupados: 258 N° de Lotes Vazios: 55	O loteamento foi iniciado com a aquisição de gleba remanescente da antiga fazenda Jaraguá, a qual foi seccionada pela rodovia dos Bandeirantes, dividindo a fazenda em duas glebas de propriedade do Sr. Manoel José Barreto, registrada no ofício de registro de imóveis sob matrícula 34.733 do 18º e transcrição 47.516 do 8º. O senhor Manoel vendeu a área à Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo, através de contrato Particular. Sem concluir a transação, a Associação dos Sem Terra transferiu a venda para a Associação Conjunto Habitacional Alpes do Jaraguá que iniciou os trabalhos de construção e ocupação, de acordo com o disposto decreto nº 29.034 de 10 de Setembro de 1990 - loteamentos de interesse social em convênio com FUNAPS (Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitação Sub-normal) que financiava aos moradores verba para execução das obras e construção de casas. Há ainda outros óbices à regularização da área. Trata-se da diferença existente em três áreas das plantas apresentadas, e a área descrita no título além da desapropriação de parte desta mesma área feita para a Dersa o que exigirá para a sua regularização um estudo bem apurado dos títulos de propriedade.

Loteamento: Conjunto Residencial Parque Esperança

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Téofolo Vaquero Rodrigues Loteador: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Nº do Título: 34.191 - 18º CRI Área da Gleba: 427.856 m² Área do Projeto: 90.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 580 Nº de Lotes Vazios: 158	O loteamento foi implantado pela Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo, que adquiriu a área através de contrato particular não registrado, firmado com o proprietário. Existe ainda, outro contrato, onde a Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo repassa a área para a Associação de moradores local. Há divergências no tamanho da área.

Loteamento: Conjunto Residencial Morada do Sol

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Edécio de Brito Loteador: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Nº do Título: 16.287 - 8º CRI Área da Gleba: 86.488 m² Área do Projeto: 86.488 m² Nº de Lotes Ocupados: 339 Nº de Lotes Vazios: 126	O loteamento foi implantado em área rural e está inscrito no INCRA. Pertence ao espólio de Adozinda da Rocha Brito representada pelo inventariante Edécio de Brito. A área foi adquirida pela Associação dos Moradores Sem Terra de São Paulo através de contrato particular não registrado, firmado com o inventariante. A associação promoveu a ocupação irregular do loteamento, por seus membros associados. Não há aprovação do projeto ou planta quando da ocupação da área pelas famílias.

Loteamento: Conjunto Residencial Bandeirantes

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Loteador: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Nº do Título: 2.481 - 16º CRI Área da Gleba: 39.165 m² Área do Projeto: 20.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 196 Nº de Lotes Vazios: 39	A área é de propriedade da Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo, que promoveu a ocupação de forma irregular. O loteamento foi repassado à Associação de Moradores local por contrato não registrado. Inicialmente não houve aprovação do projeto e a área foi ocupada por membros do movimento. PMSP notificou a Associação que se comprometeu a regularizar o loteamento. O Residencial Bandeirantes foi o primeiro a ser feito o levantamento planialtimétrico pela COHAB. No entorno tem um loteamento denominado residencial Andorinha, que utiliza 2 lotes do Bandeirantes como passagem.

Loteamento: Conjunto Residencial Paraíso

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Loteador: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo Nº do Título: 25.703 - 18º CRI Área da Gleba: 20.240 m² Área do Projeto: 20.240 m² Nº de Lotes Ocupados: 115 Nº de Lotes Vazios: 12	A área foi adquirida pela Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo, que posteriormente repassou para a Associação local, que possui matrícula registrada. Esta firmou convênio com a FUNAPS (Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitação Sub-Normal), para regularização da área, mas não concluída. Não há contrato entre a Associação local e os associados constam de uma lista de adquirentes dos lotes.

Loteamento: Parada de Taipas

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Benedita Honório Franco e outros Loteador: Conjunto Habitacional Movimento Unido e Residencial Pedra Bonita Nº do Título: 15.555/15.556/15.558 - 18º CRI Área da Gleba: Não consta Área do Projeto: + / - 109.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 115 Nº de Lotes Vazios: 10	Este loteamento foi implantado clandestinamente, por volta de 1989, pela Associação do Conjunto Habitacional Movimento Unido. A área corresponde ao quinhão pertencente a herdeira Benedita Honório Franco, que o loteou possuindo apenas uma planta sem aprovação. A área foi vendida através de instrumento particular de cessão de direitos à Associação Movimento Unido, que efetuou o parcelamento. A Associação Residencial Pedra Bonita adquiriu outra área com 23.223,69 m² de Cleusa Ramos (Associação de Trabalhadores Sem Terra de São Paulo), também através de instrumento particular. Foi celebrado convênio com FUNAPS (Fundo de Atendimento à População em Habitação Subnormal) para a aquisição de área e implantação da infra-estrutura. Posteriormente este empreendimento passou a ser gerenciado pela COHAB. Em 1997 foi transferido para Resolo, visando o término das obras de infraestrutura, com o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária.

Loteamento: Conjunto Residencial Novo Horizonte

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Espólio de Luiz Ferreira Loteador: Associação de Moradores do Conjunto Residencial Novo Horizonte Nº do Título: 15.555 / 15.556 /15.558 - 18º CRI Área da Gleba: 50.674 m² Área do Projeto: 20.240 m² Nº de Lotes Ocupados: 193 Nº de Lotes Vazios: 12	A área maior foi adquirida em Fevereiro de 1990, pela Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo. Em Maio de 1992, parte dessa área foi transmitida através de Instrumento Particular de Cessão de Direitos não registrado à Associação de Moradores do Conj. Res. Novo Horizonte. O loteamento foi objeto de Ação Judicial contra a ocupação na área verde.

Loteamento: Conjunto Residencial Sol Nascente

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Associação Conjunto Residencial Sol Nascente Loteador: Associação Conjunto Residencial Sol Nascente Nº do Título: 85.352 - 18º CRI Área da Gleba: 72.620 m² Área do Projeto: 62.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 1.207 Nº de Lotes Vazios: 456	A área foi adquirida pelo Movimento dos Sem Terra de São Paulo, e posteriormente repassada para a Associação de Moradores local, que possui, inclusive, matrícula registrada. A Associação loteou e revendeu, por cessão de direitos, aos seus membros associados, que se responsabilizaram pela implantação de infraestrutura.

Loteamento: Jardim São Benedito

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Espólio de Benedito da Costa Loteador: Nicola da Costa (procurador) Nº do Título: 33.664 - 7º CRI Área da Gleba: 36.300 m² Área do Projeto: 36.300 m² Nº de Lotes Ocupados: 80 Nº de Lotes Vazios: 11	O loteamento foi efetuado pelos herdeiros do proprietário, através de procuradores que lotearam e venderam irregularmente a área. Notificados pela prefeitura, comprometeram-se a regularizar o parcelamento, sem, contudo, tomarem providências para adequar o loteamento às exigências legais. Há depósito judicial.

Loteamento: Jardim Limoeiro I

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: José Felix da Silveira Loteador: José Jacinto da Silva e outros Nº do Título: 2.931 - 7º CRI Área da Gleba: 81.978 m² Área do Projeto: 67.122 m² Nº de Lotes Ocupados: 212 Nº de Lotes Vazios: 20	Os loteadores adquiriram a área através de instrumento particular de cessão de direitos, sem registro, e implantaram irregularmente o loteamento em questão, sem qualquer aprovação da PMSP e desrespeitando as diretrizes legais.

Loteamento: Vila Leme

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Domingos Fidelis Leme Loteador: Manoel Alves de Sena Nº do Título: Tr. 130.456 - 9º CRI Área da Gleba: 81.978 m² Área do Projeto: 25.540 m² Nº de Lotes Ocupados: 107 Nº de Lotes Vazios: 03	O loteador adquiriu a área por escritura pública do proprietário, contudo, não efetuou o registro. A área foi parcelada e vendida aos adquirentes de forma irregular e sem qualquer aprovação. Consta declaração do proprietário que o loteador não quitou prestações devidas, mas não há notícias de ações possessórias. Houve tentativa de negociação entre proprietários e adquirentes, que resultaram infrutíferas.

Loteamento: Jardim Nossa Senhora Aparecida (Sítio)

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Edmilson Pedro do Nascimento Loteador: Edmilson Pedro do Nascimento Nº do Título: 89.866 - 6º CRI Área da Gleba: 44.000 m² Área do Projeto: 44.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 242 Nº de Lotes Vazios: 07	O loteamento foi implantado pelo proprietário da área, que requereu a regularização apenas com apresentação do memorial descritivo, o qual foi indeferido. Existe sobre a área uma penhora efetuada pela Fazenda Pública por falta de pagamento de Impostos, pois este era cobrado sobre área maior do que a realidade física. A questão do imposto e delimitação da área foi resolvida, porém a penhora ainda não foi cancelada. No entanto, a situação que agrava a regularização deste parcelamento é o fato de que as matrículas de aquisição da área foram bloqueadas por decisão judicial da Vara de Registros Públicos da Capital.

Loteamento: Jardim Limoeiro II

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Carlos Roberto Lombardi Loteador: Carlos R. Lombardi / Sociedade Amigos do Jd. Limoeiro II Nº do Título: 49.193 - 7º CRI Área da Gleba: 169.430,88 m² Área do Projeto: 52.159,99 m² Nº de Lotes Ocupados: 216 Nº de Lotes Vazios: 103	O loteador adquiriu a área após ação de usucapião, com sentença declaratória, promovendo seu registro regularmente. Parte dessa área foi repassada, através de contrato não registrado, à Associação de Moradores e, junto com esta, promoveu o parcelamento e a ocupação irregular, firmando proposta de venda e reserva de lote com 300 famílias.

Loteamento: Jardim Canaã

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Mario Annunziato Carlesimo Loteador: Gonçalves Pereira de Lima Nº do Título: 5.126 - 7º CRI Área da Gleba: 82.504 m² Área do Projeto: 70.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 389 Nº de Lotes Vazios: 38	A área foi parcelada clandestinamente pelo loteador a revelia do proprietário. As vendas continuaram mesmo após o falecimento do loteador. Os adquirentes, através da Associação, adquiriram a área dos herdeiros proprietários, através de contrato particular. A associação está negociando com os moradores e requerendo a regularização.

Loteamento: Conjunto Recanto Verde do Sol - Gleba II

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Walter Dias da Silva e Jair Hessel Loteador: Associação dos Sem Terra de Sapopemba e Sociedade do Recanto Verde do Sol Nº do Título: 20.590 - 7º CRI Área da Gleba: 960.000 m² Área do Projeto: 176.052,75 m² Nº de Lotes Ocupados: 520 Nº de Lotes Vazios: 322	A área foi objeto de ocupação irregular e clandestina. O proprietário, primeiro promoveu ação de reintegração de posse e, posteriormente, vendeu a área para a Associação dos Sem Terra de Sapopemba. A venda não foi a termo, por inadimplência. Proposta nova ação, julgada procedente, o proprietário, para evitar traumática desocupação, negociou a área novamente, desta vez com a Sociedade de Amigos do loteamento.

Loteamento: Vila Rica - Rua Antonio Lebel

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: João S. Natal / Edmilson Pedro do Nascimento Loteador: : João Natal e Dilma Fortes Natal Nº do Título: 140.286/92.293 - 9º CRI Área da Gleba: 7.503 m² Área do Projeto: 7.503,27 m² Nº de Lotes Ocupados: 62 Nº de Lotes Vazios: 02	A área é resultado de loteamento clandestino efetuado pelos proprietários que, promoveram a ocupação irregular, Após retificação da área, houve aprovação do projeto. Contudo, não foi registrada em tempo hábil, ocorrendo a caducidade da autorização.

Loteamento: Carrãozinho 2 (Parte da área)

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Daniel Soares e outros Loteador: Associação dos Sem Terra de Sapopemba e Daniel Soares Nº do Título: 30.577 - 9º CRI Área da Gleba: 21.000 m² Área do Projeto: 40.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 372 Nº de Lotes Vazios: 50	A área foi adquirida dos proprietários, pela associação dos sem terra de Sapopemba, por contrato de compra e venda não registrado. Ocorre que a ocupação foi maior que a aquisição. O proprietário, a fim de possibilitar a aquisição da área pelos moradores, propôs ação de rescisão contratual contra a Associação, sendo esta julgada procedente.

Loteamento: Jardim Arantes

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Carlos Roberto Lombardi Loteador: CL Incorporadora de Imóveis e Carlos Roberto Lombardi Nº do Título: 49.193 - 7º CRI Área da Gleba: 169.430 m² Área do Projeto: 103.500 m² Nº de Lotes Ocupados: 376 Nº de Lotes Vazios: 143	A área é de propriedade do loteador que parcelou e vendeu os lotes clandestinamente através de sua imobiliária. O loteador compareceu na prefeitura e assinou termo de compromisso, dando início algumas obras, contudo, não levou adiante devido as áreas de risco existentes no parcelamento. Há depósito judicial.

Loteamento: Chalé Jardim Imperador

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Manuel Negro Vidal Loteador: Osvaldo Pereira Filho e Frederico Guilherme Zambianchi Nº do Título: 46.806 - 9º CRI Área da Gleba: 299.911,50 m² Área do Projeto: 12.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 60 Nº de Lotes Vazios: 06	A área foi parcelada clandestinamente pelos loteadores, que adquiriram os lotes através de contrato particular firmado com o proprietário, promovendo o loteamento irregular. Pela variedade e incerteza da descrição dos títulos, não é possível determinar a exatidão da abrangência do loteamento. A área foi alienada pelo herdeiro do loteador do Jardim Imperador, loteamento inscrito. A análise do representante do 9º Oficial de Registro de Imóveis, aponta para que a transcrição supramencionada estaria esgotada e que o registro se sobrepõe às transcrições 17.021, 17.797 e 18.243, todas do 7º Oficial de Registro de Imóveis da Capital.

Loteamento: Fazenda da Juta

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Maria Leonor F. B. do Amaral / Espólio de Daniel do Amaral Jr. Loteador: Planacom Administradora de Imóveis e Condomínios S/C Nº do Título: 25.221 - 9º CRI Área da Gleba: 818.255 m² Área do Projeto: 740.000 m² Nº de Lotes Ocupados: 3.583 Nº de Lotes Vazios: 53	A área foi loteada pela PLANACOM com anuência dos proprietários. Em 1992 foi apresentado o pedido de diretrizes, iniciando-se o processo de aprovação, contudo, não houve continuidade, pois não foi apresentado projeto. Parte da área foi invadida e sofreu ação de reintegração de posse, julgada procedente, determinando a remoção de 4.200 famílias. A área foi, então, declarada de interesse social e, com o decurso do prazo para propositura da ação expropriatória, a loteadora fez acordo com a associação local e alienou aos ocupantes irregulares.

SETORES V - VIII

Loteamento: Jardim da Conquista

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: COHAB Loteador: HABI/PMSP Nº do Título: Área da Gleba: 934146,25 Área do Projeto: Nº de Lotes Ocupados: 6.100 Nº de Lotes Vazios:	A área foi desapropriada pela COHAB em resposta às reivindicações do Movimento dos Sem Terra da Zona Leste em 1989 para promover projetos habitacionais de interesse social. Assim, HABI assentou inicialmente 50 famílias em lotes, destinando recursos financeiros para construção de edificações tipo embrião. A ocupação efetiva se deu pelo Movimento organizado em 15 grupos, 14 da Pastoral de Moardia do Belém e 1 da Pastoral de Moradia de São Miguel, sendo cada um deles representado por um coordenador. A Associação não conseguiu conter um processo de invasão indiscriminadas de vários lotes. Na época da aquisição o título descrevia 25 alqueires, quando de fato a área possui 39 alqueires necessitando de retificação do título. Houve contestação do expropriado quanto ao valor depositado.

SETOR IX

Loteamento: Jardim Maia

DADOS DO LOTEAMENTO	ORIGEM DA IRREGULARIDADE
Proprietário: Loteador: Imobiliária Continental Nº do Título: Área da Gleba: 790.000,04 m² Área do Projeto: Nº de Lotes Ocupados: 6.752 Nº de Lotes Vazios:	A gleba de Guaratehy, com área de 790.000 m², foi objeto de ocupações iniciadas em 1968, comercializadas pela Imobiliária Continental que não é proprietária da área. Em 1990 foi fundada a Associação jardim Maia e Vilas adjacentes com o objetivo de solicitar implantação de infraestrutura e saneamento básico junto a Prefeitura devido a problemas de drenagem e enchentes constantes. Somente 30 dos moradores tem título registrado em Cartório.