

REGULARIZAÇÃO POR DECRETO: O CASO DA FAZENDA DA JUTA EM SÃO PAULO

INTRODUÇÃO

Um terço do território do município de São Paulo é ocupado por moradias que apresentam algum nível de irregularidade. O problema de habitação agravou-se na cidade a partir da década de 70 quando o forte fluxo migratório e as restrições impostas pela legislação referente ao parcelamento do solo urbano limitaram de forma dramática o acesso da população de baixa renda a moradias dignas.

Os loteamentos irregulares e/ou clandestinos e as favelas proliferaram em áreas desocupadas na periferia, próximas a pólos de geração de empregos e em vazios urbanos à beira de córregos ou à margem das vias expressas. O parcelamento do solo urbano ocorreu sem se levar em conta padrões mínimos de qualidade ambiental ou qualquer regulação urbanística que garantisse, inclusive, segurança relacionada à posse da terra e qualidade de vida.

Em alguns períodos da história recente de São Paulo, as populações destas áreas clandestinas e irregulares foram largadas à própria sorte e, em outros, a Municipalidade obteve relativo sucesso nos programas de regularização do parcelamento do solo. O crescimento constante da irregularidade - fruto da falta, ao longo do tempo, de políticas habitacionais capazes de conter o surgimento de novos parcelamentos clandestinos e irregulares como única opção de moradia às famílias de baixa renda - aliado à falta de legislação apropriada contribuíram para o agravar ainda mais o problema.

De fato, a primeira norma jurídica sobre parcelamento do solo foi o Decreto-Lei 58/37, que previa procedimentos para implantação de loteamentos rurais ou urbanos e a forma de inscrevê-lo junto ao Registro de Imóveis competente, definindo apenas a relação proprietário-adquirente.

A Lei Federal 6.766/79, que surgiu com o intuito de regular o parcelamento do solo urbano, estabeleceu padrões urbanísticos mínimos necessários para aprovar a implantação de loteamento urbano e limites para a ocupação do solo observando cuidados com a preservação do meio ambiente. Determinava ainda, a doação para o Poder Público de, no mínimo, 35% da área da gleba a ser loteada para a implantação de sistema de circulação, áreas verdes e áreas institucionais para implantação de escolas, creches, posto de saúde, etc.

A alteração da Lei 6766/79 pela Lei 9.785, em janeiro de 1999, provocou grande impacto no cotidiano das administrações municipais. Os parâmetros urbanísticos exigidos para o parcelamento do solo urbano foram flexibilizados e os municípios ganharam maior autonomia para a execução de sua própria política urbana e estabelecer conceitos e diferenças entre o Poder Público e a iniciativa privada enquanto empreendedores.

No município de São Paulo, o Plano Diretor e a lei 11.775/95, alterada pela lei 13428/02, disciplinam a regularização do parcelamento do solo urbano, estabelecendo parâmetros urbanísticos e exigências. De acordo com a lei municipal de regularização, "da área total, objeto do projeto de regularização do

parcelamento do solo, serão destinadas, dentro do perímetro do loteamento, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) para áreas verdes e institucionais". A legislação prevê solução para os casos em que inexitem dentro do perímetro do parcelamento áreas livres que possam ser destinadas e os casos em que esta destinação não é necessária.

A lei 11.775/95 não define a dimensão dos lotes, remetendo à legislação federal, salvaguardada a possibilidade da Prefeitura estabelecer diferente. As "vias de circulação poderão ter a largura mínima de 7,00 m (sete metros), admitindo-se uma variação de 10% (dez por cento) no seu dimensionamento" e as "vias de circulação de pedestres poderão ter largura mínima de 4,00 m (quatro metros), admitindo-se uma variação de 10% (dez por cento) no seu dimensionamento". "As vielas com acesso a lotes, que atendam função de circulação de pedestres local e restrita, poderão ter largura mínima de 2 m (dois metros), admitindo-se a variação de 10% (dez por cento) no seu dimensionamento".

A lei municipal de regularização estabelece, ainda, dimensões para as vielas sanitárias e exige obras nos casos que menciona. Para ser regularizado, o loteamento necessita ter infra-estrutura mínima que garanta a drenagem de águas pluviais, a estabilidade dos lotes e demais áreas, a trafegabilidade das vias e sua integração com o sistema viário existente; abastecimento de água e esgotamento das águas servidas.

Apesar da lei municipal estabelecer parâmetros urbanísticos mínimos, nem todos os parcelamentos já consolidados podiam ser regularizados, perpetuando-se a situação de ilegalidade. O advento de novos instrumentos jurídicos, como aqueles criados pela lei federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, abriram a possibilidade de regularização destas áreas, através de decretos que instituem parâmetros urbanísticos específicos para parcelamentos situados em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. Para isto, as Zeis devem estar previstas no Plano Diretor do Município.

O primeiro loteamento regularizado desta forma em São Paulo foi o Fazenda da Juta, cujos moradores lutaram cerca de vinte anos pelo direito de serem incluídos na cidade legal.

HISTÓRICO DO LOTEAMENTO

O loteamento Fazenda da Juta, em Sapopemba, zona Leste da cidade de São Paulo, ocupa área de aproximadamente 720.000,00 m², onde vivem cerca de 17.900 pessoas, a maioria (57%) com renda inferior a três salários mínimos.

Segundo os proprietários, o assentamento surgiu na década de 70, a partir de ocupações levadas a efeito por famílias de baixa renda. De acordo com os moradores, o loteamento foi implantado pelos proprietários que locavam terrenos para fins agrícolas e de moradia.

Ameaçados por ações judiciais de reintegração e de despejo, os moradores organizaram-se para lutar pelo direito de permanecerem na área e por infra-estrutura que assegurasse condições mínimas de habitabilidade.

O esforço dos moradores em defesa da moradia influenciou, inclusive, na elaboração da Lei de Regularização de Loteamentos de São Paulo, a lei municipal 11.775/95, que permitiu a regularização de assentamentos implantados até 30 de abril de 1994.

O processo administrativo que trata da regularização da Fazenda da Juta foi autuado em 1992 e, após 12 anos, deverá ser finalmente concluído. De fato, somente com o advento de novos instrumentos jurídicos como as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, criadas pelo Estatuto da Cidade e incorporadas ao Plano Diretor do Município, foi possível regularizar urbanisticamente a área que, como um todo, não atende alguns parâmetros traçados na legislação ordinária de regularização de parcelamentos.

OBSTÁCULOS À REGULARIZAÇÃO

O primeiro entrave à regularização do loteamento Fazenda da Juta dizia respeito à época de sua implantação: década de 70. Até o advento da lei 11.775/95, as normas municipais, especialmente o Decreto 15.764/79, só permitiam a regularização de loteamentos implantados até 1972. Esta dificuldade foi contornada pela edição da lei 11.775/95.

Ao longo da análise do processo e das condições urbanísticas do loteamento apareceram novos impedimentos à regularização. Assim, foi constatada a necessidade de realização de obras na área, o que só foi possível após a inclusão do loteamento no Programa Lote Legal, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

As condições físicas do assentamento constituíam outro empecilho à regularização: alguns lotes, assim como parte do sistema viário, tinham dimensões inferiores à permitida pela legislação. Além disso, havia ocupação na faixa non aedificandi e existência de áreas de risco. Como o objetivo dos técnicos era viabilizar a regularização na forma já consolidada, não se pretendia reunir vários lotes em um só para alcançar a dimensão permitida pela legislação. Este recurso técnico, bastante utilizado, cria condomínios entre moradores, o que nem sempre é recomendável.

Pelo procedimento usual, o loteamento Fazenda da Juta dificilmente seria regularizado. O advento do Estatuto da Cidade, a criação das Zeis e sua inclusão no Plano Diretor do Município abriram novas perspectivas. De fato, durante as discussões públicas para a criação do Plano Diretor, o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - RESOLO, conseguiu incluir a maioria dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos existentes na cidade em ZEIS.

Os técnicos passaram, então, a analisar as condições da área de modo a possibilitar a regularização, preservando-se condições urbanísticas que assegurassem a habitabilidade do local.

A REGULARIZAÇÃO PASSO A PASSO

O Plano Diretor de São Paulo, em seu artigo 175, estabelece que a regularização por Decreto pode ocorrer apenas em áreas delimitadas como ZEIS. Assim, antes de qualquer outra providência, foi necessário confirmar que a área estava inserida numa destas zonas especiais. Feito isto, passou-se à definição dos integrantes do Conselho Gestor, uma comissão, formada por membros do Poder Público e sociedade civil, encarregada de acompanhar os trabalhos de elaboração do Decreto e do Memorial Descritivo do Plano de Urbanização. O Decreto 44.667 especifica que é necessário realizar assembléia com moradores para eleição dos representantes da sociedade civil.

Após estas providências preliminares, é necessário:

1. autuar processo administrativo específico, que deve basicamente estar instruído com:

- ü Delimitação da área (croqui, Memorial Descritivo e foto aérea);
- ü Indicação das bacias hidrográficas;
- ü Indicação / Delimitação da ZEIS a qual pertence o loteamento;
- ü Análise Urbanística;
- ü Análise Fundiária;
- ü Caracterização socioeconômica;
- ü Levantamento Planimétrico;
- ü Planta AU;
- ü Portaria com a nomeação do Conselho Gestor.

2. Elaborar o Memorial Descritivo do Plano de Urbanização / Minuta do Decreto, que devem atender aos requisitos previstos nos artigos 18 a 22 do Decreto nº 44.667. Estes documentos devem conter:

- a) A tipicidade e características do parcelamento. É necessário delimitar a área regularizanda, utilizando-se para tanto das informações contidas no Memorial Descritivo e na planta AU (Quadro de áreas);
- b) Os índices urbanísticos. É necessário definir o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação e os recuos passíveis de regularização.
- c) Os lotes. É necessário descrevê-los em suas características, ou seja, indicar suas medidas, enfatizando que se tratam de lotes para Habitações de Interesse Social (HIS).
- d) Restrições à ocupação. Necessário indicar todas as áreas de risco, faixas non aedificandi e demais áreas impróprias à ocupação no perímetro da área regularizanda. Além de citar cada lote localizado em área imprópria à ocupação, deve ser informada a solução que será adotada para saneamento do risco e a proposta de intervenção, seja desocupação ou execução de obras.
- e) Áreas Institucionais. Devem ser assinaladas. Caso não existam áreas suficientes dentro do perímetro da gleba, o Conselho Gestor pode indicar áreas de interesse da comunidade para serem negociadas com o respectivo proprietário.
- f) Sistema Viário. Necessário caracterizado, indicando a largura das vias, bem como sua respectiva

denominação.

g) Infra-Estrutura. Necessário relacionar todas as melhorias relativas a infra-estrutura, tais como abastecimento de água e esgotamento sanitário, captação de águas pluviais, fornecimento de energia elétrica domiciliar e iluminação pública, remoção e coleta de resíduos sólidos, executadas ou a serem executadas. Se já existirem deve-se citar que já estão operando.

h) Situação Fundiária. Deve-se mencionar a forma de alienação dos lotes, se por Contratos Particulares de Compra e Venda ou outra forma, a possibilidade de registro junto ao Registro de Imóveis competente e a necessidade de propositura de ações de usucapião, se for o caso.

3. Aprovação do Memorial Descritivo do Plano de Urbanização / Minuta do decreto. Nesta terceira fase, o Memorial Descritivo do Plano de Urbanização elaborado deverá ser submetido à aprovação pelo Conselho Gestor e posteriormente à Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - CAEHIS.

Aprovado nas duas instâncias, o Plano de Urbanização e a Minuta do Decreto devem ser encaminhados para a Secretaria de Governo - Assessoria Técnico Legislativa - SGM / ATL, para análise e deliberação.

A minuta do decreto é simples, consistindo basicamente na indicação da planta que consubstancia o parcelamento a ser regularizado e na autorização para emissão de documentos (Auto de Regularização, Memorial Descritivo e Planta AU) que permitam a regularização do assentamento junto aos órgãos competentes do Poder Público e Oficial de Registro de Imóveis, se for o caso.

4. Publicação do Decreto. Após ser aprovado em todas as instâncias, o Decreto informando que o chefe do Executivo aprova o Plano de Urbanização específico do assentamento localizado em ZEIS é publicado no Diário Oficial do Município - DOM.

5. Emissão do Auto de Regularização. Aprovado o Plano de Urbanização, o órgão competente (RESOLO - 02), de posse dos elementos necessários, emite o documento denominado Auto de Regularização. Esta regularização técnica e urbanística gera a designação dos logradouros, o desdobro do IPTU, permite a destinação de áreas para a implantação de equipamentos públicos e autoriza às Subprefeituras a realizar intervenções na área.

REGULARIZAÇÃO POR DECRETO - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/01

Plano Diretor - Lei Municipal 13.430/02

Decreto Municipal nº 44.667 de 26 de abril de 2004 - que regulamenta as ZEIS.

Colaboradores:

Secretario de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Marcos Barreto

Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - RESOLO

Ana Lucia dos Anjos

Márcia Hallage Varella Guimarães

Carlos Henrique Pereira Liso

Ana Lucia Callari Sartoretto

Maria José Stoqui

Gláucio Attorre Penna

Equipe Técnica de RESOLO

Equipe Técnica de COHAB

Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - CAEHIS

Contato: Carlos Liso

e-mail: cliso@PREFEITURA.SP.GOV.BR