

## 4. QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO

### 4.1. Quadro Institucional

Parte-se da premissa de que a oferta regular de serviços habitacionais é dependente da existência de órgãos, recursos financeiros e equipe técnica operacional capaz de planejar e executar programas públicos. Assim, a presença de certos atributos institucionais tende a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas propostos, já que afeta diretamente a capacidade do governo local em formulá-los e implementá-los.

Políticas que incentivem a participação popular e que promovam o mapeamento das incidências habitacionais são também de extrema relevância, uma vez que contribuem para o reconhecimento das demandas principais e alimentam a discussão de propostas que retratem efetivamente as prioridades da população, propiciando maior consistência às intervenções públicas.

Nesse sentido, busca-se com o presente Diagnóstico avaliar as condições institucionais, administrativas e financeiras do Município de Bauru, identificando sua capacidade de promover as ações necessárias para equacionar a problemática habitacional existente.

A análise realizada baseou-se numa adaptação dos indicadores adotados em estudo desenvolvido pelo Ministério das Cidades<sup>16</sup>, buscando absorver, também, as recomendações divulgadas pelo Governo Federal<sup>17</sup> para elaboração dos planos locais de habitação, resultando em variáveis que foram compiladas e detalhadas em seis indicadores, conforme a seguir:

- Órgãos destinados à gestão da política habitacional;
- Cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit habitacional e das situações de inadequação;
- Instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais;
- Fundos específicos para a política habitacional;
- Disponibilidade de recursos próprios e capacidade para obtenção de recursos externos a serem aplicados em HIS;
- Programas e ações voltados à HIS.

---

<sup>16</sup> “Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional”. Publicação da Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / CEBRAP.

<sup>17</sup> Manual de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (divulgado através da Instrução Normativa nº 35, de 17.06.2010, publicada no DOU, em 18.06.2010, seção 1, pág. 87).

#### 4.1.1. Órgãos destinados à gestão da política habitacional

Historicamente, a Companhia de Habitação Popular de Bauru (COHAB-Bauru) desenvolveu um papel de grande relevância na produção habitacional no Município, no período entre o final da década de 1960 ao início da década de 1990. As principais intervenções habitacionais de Bauru, nesta época, foram promovidas com a participação direta da entidade. No total, a COHAB realizou a construção de mais de 15.000 unidades habitacionais no Município, executadas com recursos federais pleiteados pela instituição. A partir de 1988, as mudanças no cenário da política nacional de habitação fizeram com que a COHAB passasse a perder sua representatividade e sua capacidade de atuação.

Certamente o perfil dessa companhia, na época, foi muito mais direcionado à produção habitacional do que à implementação de ações especificamente voltadas ao planejamento da habitação. Reconhece-se que nessa época as políticas de planejamento também não eram tão difundidas como hoje.

Entretanto, acredita-se que esse histórico de atuação da COHAB no contexto da produção habitacional fez com que o executivo municipal não desenvolvesse, ao longo desse período, o fortalecimento de uma política habitacional própria.

Com o enfraquecimento da COHAB frente aos assuntos habitacionais, o Município ficou sem um órgão efetivamente responsável por esse papel. Atualmente, a entidade realiza apenas serviços de administração dos contratos existentes e remanejamento dos imóveis retomados para novos beneficiários.

Até 2003, pode-se dizer que Prefeitura teve uma atuação pontual que contemplou, entre suas principais ações, a doação de terrenos para a produção de moradias, sendo estimada sua participação na construção de, aproximadamente, 1.500 unidades habitacionais em meia década, realizadas com apoio da COHAB e da CDHU. Houve, também, investimentos em infraestrutura, principalmente em drenagem e pavimentação.

Foi somente em 2004, após a realização da 1ª Conferência das Cidades, que a Prefeitura Municipal efetivou uma intervenção administrativa, a qual instituiu, através do Decreto Municipal nº 9.793/2004, um grupo de trabalho que passou a formular diretrizes e propostas na área habitacional, denominado “Grupo de Trabalho Habitação”, composto por técnicos de diversas secretarias, representantes de instituições de ensino e pesquisa e entidades profissionais ligadas ao assunto.

Alguns anos depois, a fim de atuar na implementação das ações necessárias à regularização fundiária das favelas situadas em áreas públicas, em conformidade com o previsto no Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo, foi constituída a Comissão de Regularização Fundiária por meio da Portaria GP nº 63/2007, com representantes das secretarias diretamente envolvidas na questão<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Fazem parte da Comissão de Regularização Fundiária, atualizada pela Portaria GP nº 54/2010, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos (SNJ), Secretaria Municipal do Meio

A atual Política Municipal de Habitação (PMH) foi formalizada através da Lei Municipal nº 5.523, que passou a vigorar a partir de 27 de dezembro de 2007. Por meio desse diploma legal, foram definidos os instrumentos da PMH, incluindo a criação do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação, e estabelecidas modalidades de programas e projetos, entre outros.

Consta como objetivo da Política Municipal de Habitação *“orientar as ações do Poder Público compartilhadas com as do setor privado, e expressando a interação com a sociedade civil organizada, de modo a assegurar às famílias, especialmente as de baixa renda, o acesso, de forma gradativa, à habitação”*<sup>19</sup>.

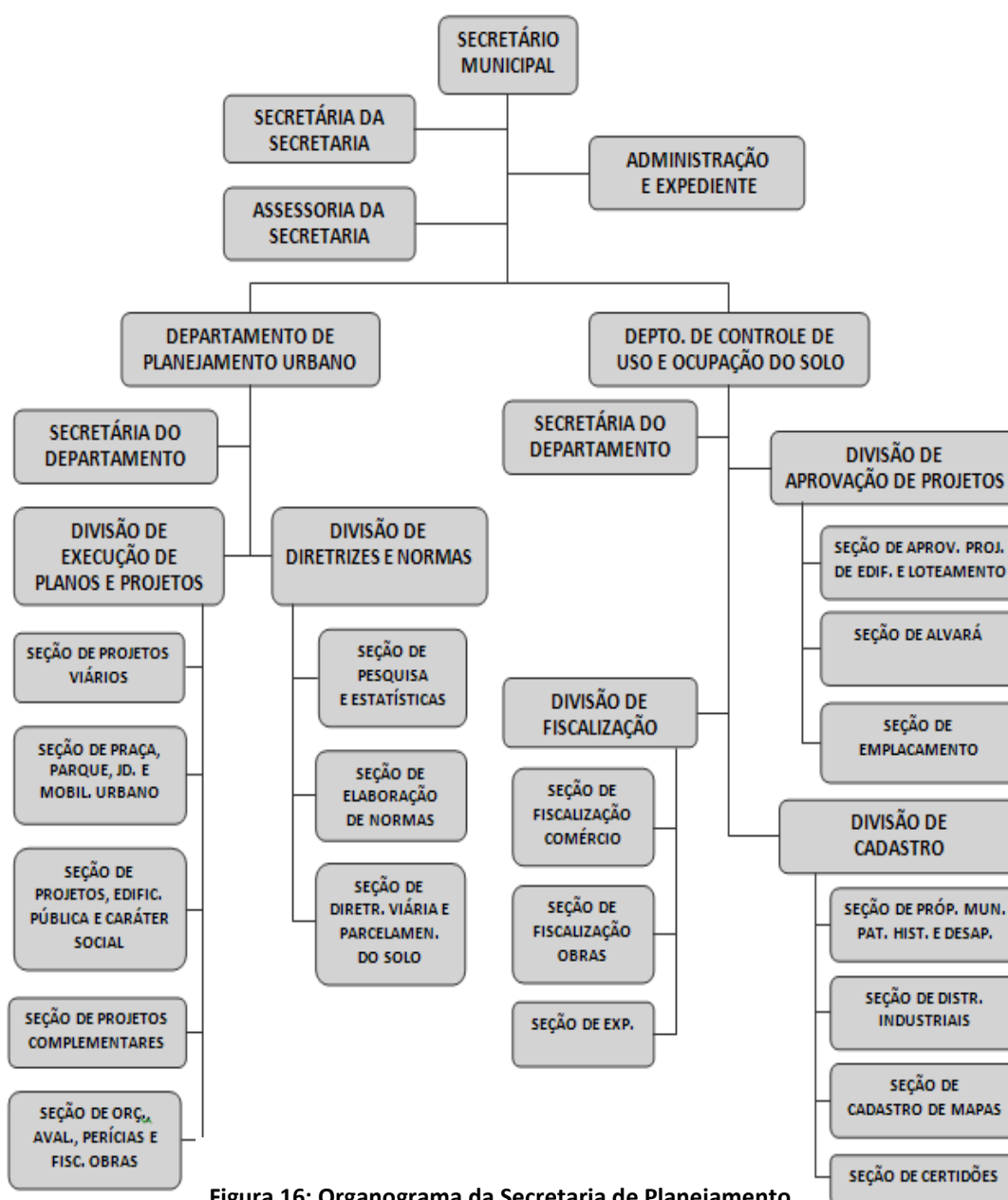
Essa lei não faz menção ao órgão do executivo municipal que passaria a se responsabilizar pela implementação da política habitacional proposta. Entretanto, verifica-se que o Fundo Municipal de Habitação, quando criado, foi atrelado à estrutura orçamentária da Secretaria de Planejamento, a qual ao longo do tempo vem sendo reconhecida, ainda que informalmente, como a responsável pelas questões habitacionais no Município, em decorrência de seus atributos técnicos.

Observa-se, no entanto, que o organograma operacional dessa secretaria, apresentado na Figura 16, não retrata a questão habitacional de maneira clara em nenhuma de suas divisões ou departamentos.

---

Ambiente (semma), Secretaria Municipal do Bem Estar Social (SEBES), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico (SMDE), Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP), Defesa Civil e Departamento de Água e Esgoto (Dae).

<sup>19</sup> Lei Municipal nº 5.523/2007, artigo 1º.



**Figura 16: Organograma da Secretaria de Planejamento**

Fonte: SEPLAN (PMB), Lei Municipal nº 3.601/1993

A equipe que se apresenta mais diretamente envolvida com assuntos relativos à habitação de interesse social no Município pertence ao quadro técnico da Secretaria de Planejamento e é formada por quatro profissionais. A estrutura operacional e física disponível constam discriminadas no Quadro 27, a seguir.

**Quadro 27: Estrutura operacional disponível no Município para assuntos relativos à habitação****CORPO TÉCNICO:**

- 4 profissionais, sendo 1 arquiteto, 1 um auxiliar administrativo e 2 assistentes sociais, um deles cedido por outra secretaria.
- Para serviços de engenharia (memorial, orçamento, avaliação) são utilizados técnicos da SEPLAN lotados em outros setores.

**ESPAÇO FÍSICO:**

- 1 sala com aproximadamente 30m<sup>2</sup>, com 4 mesas de computadores, armários e cadeiras.

**EQUIPAMENTOS:**

- 4 computadores interligados em rede e 1 impressora. O plotter é compartilhado com outros setores da SEPLAN, assim como a viatura.

Fonte: SEPLAN (PMB), dez/2010

A equipe da SEPLAN atua no planejamento e na coordenação de programas e ações, sendo as intervenções físicas e levantamentos em campo desenvolvidos, normalmente, com apoio de outras secretarias, como a Secretaria do Bem Estar Social (SEBES) e Secretaria de Obras. Esses órgãos não apresentam estrutura operacional específica para tratar das questões de habitação de interesse social e atuam conforme a demanda repassada pela Secretaria de Planejamento.

A SEBES contribui, principalmente, através de ações voltadas ao cadastramento das famílias beneficiárias, encaminhamento aos serviços socioassistenciais de apoio do território, programas de geração de emprego e renda e demais serviços da saúde e educação destinados a população mais carente.

Concentram-se na Secretaria de Obras as políticas municipais relativas à implantação e adequação das obras de infraestrutura, serviços de topografia, fiscalização e acompanhamento de obras públicas.

Observa-se que há, também, outras secretarias que participam da efetivação de ações no campo habitacional, como a Secretaria de Negócios Jurídicos, no desenvolvimento de instrumentos de regulação urbana, a Secretaria das Administrações Regionais e a Secretaria da Agricultura, na articulação entre o Poder Público e a população urbana e rural, a Secretaria de Meio Ambiente, no levantamento dos residentes em APP e em ações de melhoria ambiental dos bairros, e também a Defesa Civil, no socorro às famílias em situação mais vulnerável.

Reconhece-se que essa característica de descentralização pode ser temerosa, caso não esteja claramente constituída a equipe técnica de cada secretaria que será responsável pelos assuntos habitacionais. A falta de envolvimento de alguns órgãos acarreta em uma representativa morosidade a todo processo de atuação municipal, uma vez que há interdependência entre os envolvidos e, sozinhos, não são capazes de efetivar as ações pretendidas.

Entende-se que para o Município manter essa descentralização serão necessárias providências para garantir maior efetividade a suas proposituras, sendo, no entanto, aconselhável que se estabeleça uma estrutura específica para tratar da questão habitacional, conforme recomenda o Ministério das Cidades.

Verifica-se que a atual equipe disponível está subdimensionada frente às demandas habitacionais existentes, sendo necessária a promoção de uma readequação do quadro técnico.

O mesmo vale para as condições do espaço físico, equipamentos e ferramentas de trabalho, que não serão suficientes para atender adequadamente a essa proposta de reestruturação da equipe.

Conclui-se que a promoção das intervenções acima citadas é fundamental para que o Município de Bauru possa superar os problemas relativos à moradia em seu território.

#### 4.1.2. Cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit habitacional e das situações de inadequação

Os trabalhos realizados pela Secretaria de Planejamento na última década buscaram identificar a situação dos assentamentos precários e loteamentos irregulares existentes. Sob esse contexto, foram realizados levantamentos retratando essas áreas e quantificando as famílias residentes. Os dados relativos a esses locais correspondem, hoje, ao principal cadastro municipal disponível sobre as necessidades habitacionais.

Há, também, um levantamento promovido pela Secretaria de Bem Estar Social para o Programa Minha Casa Minha Vida, onde constou o cadastro preliminar de aproximadamente 27.000 famílias que manifestaram interesse por uma moradia no Município.

No entanto, constata-se que esse cadastro não possui informações que permitam identificar as características dos inscritos e seu pleno enquadramento como demandante por habitação de interesse social nos moldes da política vigente. Estima-se que o quantitativo apresentado seja superior aos casos efetivos de precariedade e necessidade por moradias novas, havendo indícios de que parte dessa demanda corresponda a famílias que não estão satisfeitas com sua atual condição de moradia, mas que poderiam ter sua situação equacionada mediante da implementação de programas voltados à adequação de suas residências, melhoria das condições de infraestrutura dos bairros, entre outras possíveis ações que não configurem a necessidade de construção de novas habitações.

Sendo assim, buscou-se utilizar esse dado apenas como referência em abordagens realizadas durante encontros com a comunidade, visando a identificação das insatisfações populares e discussão das necessidades habitacionais.

Cabe também mencionar que a Prefeitura adquiriu, em 2008, um Sistema de Informações Geográficas (SIG), voltado para a atualização de seu cadastro técnico. Esse trabalho, embora prioritariamente para fins tributários, contemplou a construção de uma cartografia municipal

que retrata quase a totalidade do território urbano, com exceção do detalhamento das áreas dos assentamentos precários, as quais seriam objeto de levantamentos específicos posteriores.

Considera-se que poderiam ser desenvolvidas ações voltadas a incorporação de dados relativos às questões habitacionais a esse SIG, o que possibilitaria a inter-relação das fontes de informação, a extração de outros dados relevantes, a visualização espacial dos problemas enfrentados e, conseqüentemente, uma gestão integrada das questões urbanas e habitacionais do Município.

Além disso, diagnosticou-se a inexistência de procedimentos mais efetivos para organização e armazenamento das informações que compõem as ações de rotina da SEPLAN, as quais poderiam ser melhor aproveitadas para subsidiar o planejamento habitacional, contribuindo para a análise do crescimento da produção de moradias e do comportamento da dinâmica fundiária local.

Conclui-se que o Município não dispõe de um cadastro efetivo que retrate as necessidades habitacionais de seu território, constando apenas dados relativos às áreas ocupadas por assentamentos precários e loteamentos irregulares, fato que dificultou o desenvolvimento desse Diagnóstico para as demais áreas do Município. Vale destacar a ausência de dados relativos à situação habitacional da área rural.

Essas constatações são importantes para demonstrar a relevância em se construir um amplo cadastro da situação da habitação de interesse social no Município, que poderia auxiliar de forma substancial nos encaminhamentos a serem propostos pela política de habitação e garantir que os investimentos públicos estejam voltados ao atendimento de quem realmente precisa.

#### 4.1.3. Instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais

Foi a partir da 1ª Conferência das Cidades<sup>20</sup>, realizada em 2004, que ficou evidenciada a ausência de Política Habitacional no Município. Diante disso, um grupo de técnicos municipais e representantes da sociedade civil passou a se reunir e discutir o tema Habitação. Esse grupo se formalizou por meio do Decreto Municipal nº 9.973/2004 e passou a formular diretrizes e propostas nessa área.

---

<sup>20</sup> As Conferências das Cidades, previstas como um dos instrumentos da Política Municipal de Habitação, passaram a ser realizadas no Município a partir de 2004 e vem ocorrendo a cada biênio. Além da instância municipal, as Conferências das Cidades são realizadas também em âmbito Estadual e Nacional, com o objetivo de construir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tratam de política urbana ao mesmo tempo em que propiciam o controle social de sua implementação.

Em 2006, ao aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei Federal nº 11.124/2205, o Município comprometeu-se a criar o Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Habitação, pré-requisito para acessar os recursos federais.

Atualmente, o Conselho Municipal de Habitação representa a principal instância formalizada de participação popular no âmbito do planejamento das políticas habitacionais locais.

O Conselho foi instituído através da Lei nº 5.523/07, como órgão deliberativo, com a finalidade de

*“assegurar a participação comunitária na elaboração de diretrizes e implementação de programas destinados à habitação popular, saneamento, regularização fundiária, juntamente com demais órgãos da administração municipal e gerir recursos do Fundo Municipal de Habitação.” (Lei Municipal nº 5.523/07, artigo 5º).*

Sua composição prevê 21 membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos entre os segmentos abaixo:

- 07 (sete) representantes do Poder Público, sendo cinco do Município, um do Estado e um da União;
- 07 (sete) representantes de movimentos sociais, associações de moradores e federações ligadas às questões habitacionais;
- 04 (quatro) representantes de entidades de classe e sindicatos, ligados às questões habitacionais;
- 03 (três) representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa, ligados às questões habitacionais.

Entre as competências do Conselho, consta a formulação de diretrizes e instrumentos da Política Municipal de Habitação, além do monitoramento e fiscalização de todas as ações referentes a subsídios habitacionais.

Outro importante instrumento de participação popular é o Orçamento Participativo (OP), instituído em 2004, no qual os cidadãos pactuam com o Poder Público as prioridades de investimento municipal. Este instrumento abre um importante espaço à comunidade para tratar de temas relevantes, não só com relação a infraestrutura, saúde, educação, mas também questões relativas à habitação. As demandas levantadas devem estar de acordo com o Plano Diretor Municipal e integram as peças orçamentárias.

Entretanto, observou-se que a temática habitação foi pouco abordada durante as reuniões realizadas pelo OP, provavelmente em função da histórica falta de atuação do Poder Público municipal nessa área.

Constata-se, também, a presença de diversas organizações populares, instituídas principalmente na forma de associações de moradores, que buscam defender os interesses de



seus bairros e possuem contato regular com a Secretaria das Administrações Regionais (SEAR), que tem o papel de promover a articulação das demandas comunitárias com as ações públicas.

Verifica-se, no entanto, que dentre essas organizações populares não há qualquer entidade representativa que trate especificamente das questões voltadas à Habitação de Interesse Social, tais como as mobilizadas por movimentos pró-moradia. Ressalta-se que hoje existem programas e recursos financeiros, do Governo Federal e Estadual destinados diretamente estas entidades.

#### *4.1.3.1. Atores sociais e suas capacidades*

Consoante à Proposta Metodológica do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Bauru, buscou-se, durante o processo de elaboração do Diagnóstico, promover a identificação dos principais atores envolvidos com a dinâmica habitacional do Município, os quais poderiam influir direta ou indiretamente nas políticas de habitação de interesse social e em suas implementações.

Como referência, partiu-se dos segmentos que compõem o Conselho Municipal de Habitação, porém, em virtude da baixa representatividade e participação de alguns setores, optou-se por apresentá-los aqui de forma individualizada, buscando dar ênfase à importância de sua contribuição na elaboração da política habitacional local.

Sendo assim, além dos grupos que já compõem formalmente a PMH (Poder Público, Movimentos Sociais, Entidades de Classe e Sindicatos, Entidades de Ensino e Pesquisa), buscou-se incorporar individualmente a representação de mais dois segmentos: Mercado Imobiliário/Construção Civil e Setor Rural.



**Figura 17: Segmentos locais envolvidos com HIS**

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru e Instituto Soma, dez/2010

No quadro, a seguir, constam as principais capacidades e atribuições desses segmentos. Na sequência, apresenta-se a relação dos principais atores presentes no Município, envolvidos ou com potencial de contribuir com assuntos relativos à Habitação de Interesse Social.

Quadro 28: Capacidades e atribuições dos atores envolvidos com HIS

ATORES	CAPACIDADES/ATRIBUIÇÕES
<b>PODER PÚBLICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edição de Políticas Públicas;</li> <li>• Regulamentação, fiscalização e licenciamento;</li> <li>• Apoio e estímulo à produção de HIS.</li> </ul>
<b>MOVIMENTOS SOCIAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação das famílias atendidas;</li> <li>• Participação ativa na edição das políticas municipais;</li> <li>• Decisão coletiva sobre a demanda;</li> <li>• Controle coletivo da produção;</li> <li>• Produção por meio de autogestão e autoconstrução.</li> </ul>
<b>ENTIDADES DE CLASSE E SINDICATOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação e orientação técnica;</li> <li>• Mobilização dos filiados.</li> </ul>
<b>ENTIDADES DE ENSINO E PESQUISA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção de pesquisa e desenvolvimento envolvendo as diversas linhas da cadeia;</li> <li>• Formação continuada em tecnologias para HIS;</li> <li>• Transferência de tecnologia;</li> <li>• Assessoria na aplicação dos resultados das pesquisas em soluções e/ou ações envolvendo HIS.</li> </ul>
<b>MERCADO IMOBILIÁRIO e CONSTRUÇÃO CIVIL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção e comercialização;</li> <li>• Acompanhamento da dinâmica fundiária e imobiliária.</li> </ul>
<b>SETOR RURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação das famílias atendidas;</li> <li>• Participação ativa na edição das políticas municipais voltadas à ações na área rural;</li> <li>• Decisão coletiva sobre a demanda;</li> <li>• Controle coletivo da produção;</li> <li>• Produção por meio de autogestão e autoconstrução.</li> </ul>

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru, dez/2010

Quadro 29: Atores institucionais

SEGMENTO	DESCRIÇÃO	Representado no CMH (2010)
PODER PÚBLICO	Câmara Municipal de Bauru	NÃO
	Caixa Econômica Federal - CEF	SIM
	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU	SIM
	Secretaria Municipal de Planejamento	SIM
	Secretaria Municipal do Bem Estar Social	SIM
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	SIM
	Secretaria Municipal de Saúde	SIM
	Secretaria Municipal de Obras Públicas	SIM
	Secretaria Municipal das Administrações Regionais	SIM
	Coordenadoria de Defesa Civil	SIM
	Companhia de Habitação Popular de Bauru - COHAB	SIM
	Secretaria dos Negócios Jurídicos	NÃO
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	NÃO
	Departamento de Água e Esgoto	NÃO
MOVIMENTOS SOCIAIS	Associação de Moradores do Pousada da Esperança II	SIM
	Associação de Moradores do Jardim Godoy	NÃO
	Associação de Moradores da Vila Garcia	NÃO
	Associação de Moradores do Parque City	NÃO
	Associação de Moradores da Vila Industrial e Colina Verde	NÃO
	Associação de Moradores do Santa Cecília	NÃO
	Associação de Moradores do Núcleo Hab. Edson Gasparini e Índia Vanuire	SIM
	Associação de Moradores do Nova Bauru	SIM
	Associação de Moradores do Jardim Araruna	SIM
	Associação de Moradores do Jardim Pagani	NÃO
	Associação de Moradores do Vista Alegre	NÃO
	Associação de Moradores do Jardim Andorfato	NÃO
	Associação de Moradores da Vila Industrial	NÃO
	Associação de Moradores do Condomínio Hab. Bosque da Saúde	NÃO
	Associação de Moradores do Núcleo Edson F. da Silva (Bauru XVI)	NÃO
	Associação de Moradores do Joaquim Guilherme	NÃO
	Associação de Moradores da Vila Industrial	NÃO
	Associação de Moradores do Jardim Eugênia (AELESAB)	NÃO
	Associação de Moradores do Jardim Europa e Yolanda	NÃO
	Associação de Moradores do Jardim Ouro Verde	NÃO
Associação de Moradores da Vila Independência	NÃO	
Associação de Moradores da Vila São Francisco	NÃO	
Associação de Moradores do Jardim Jussara	NÃO	
FUAM Federação das Associações de Moradores	NÃO	
Associação de Moradores da V. Rocha, V. Celina, V. Nova Celia, P. São	SIM	

João e P. Viaduto	
Associação de Moradores do Jardim Carolina	NÃO
Associação de Moradores do Jardim Cecap / Bom Samaritano e Mutirão Primavera	NÃO
Associação de Moradores do Núcleo Presidente Geisel	NÃO
Associação de Moradores do Jardim Tangarás	NÃO
Associação de Moradores da Vila Tecnológica	SIM
Associação de Moradores do Santa Terezinha	NÃO
Associação de Moradores da Comunidade Ferradura Mirim	NÃO
Associação de Moradores do Bauru XXII	SIM
Associação de Moradores do Núcleo Octávio Rasi	NÃO
Associação de Moradores do Parque Bauru	NÃO
Associação de Moradores do José Regino	NÃO
Associação de Moradores da Vila Engler / Jardim Auri Verde / Jardim do Contorno / Jardim Marambá	NÃO
Associação de Moradores do Jardim Pagani	NÃO
Associação de Moradores do Nobuji Nagasawa	NÃO
Associação de Moradores do Jardim América e Jardim Riachuelo	SIM
Associação de Moradores do Jardim Flórida	NÃO
Associação de Moradores do Mary Dota	NÃO
Associação de Moradores do Bauru I, Izaura Pitta Garmes	NÃO
Associação de Moradores do Jardim Ivone	NÃO
Associação de Moradores do Quinta Da Bela Olinda	NÃO
Associação de Moradores do Beija Flor	NÃO
Associação de Moradores do Jardim Eldorado	NÃO
Associação de Moradores do Jd. Mendonça, Jd. Chapadão e Pque. Rossi	SIM
Associação de Moradores do Jardim Araruna	NÃO
Associação de Moradores Amigos do Mary Dota	NÃO
Associação de Moradores da Chácara Aprazível	NÃO
Associação de Moradores da Chácara Campos Verdes	NÃO
Associação de Moradores do Parque União	NÃO
Associação de Moradores do Alto Jaraguá	SIM
Associação da Ação e Participação Comunitária do Parque Jaraguá	SIM
Associação de Moradores da Cidade Jardim	NÃO
Associação de Moradores do Fortunato Rocha Lima	SIM
Associação de Moradores do Jardim Progresso	NÃO
Associação de Moradores do Parque Roosevelt	NÃO
Associação de Moradores do Vânia Maria	NÃO
Associação de Moradores Amigos do Jardim Bela Vista	NÃO
Associação de Moradores do Núcleo IX de Julho	NÃO
Associação de Moradores do Parque União	NÃO
Associação de Moradores do Santa Edwirges	SIM
Federação da União das Associações de Moradores de Bauru e Região Centro Oeste.	SIM
Federação das Associações e Entidades da Organização Social do Estado de São Paulo	SIM

<b>ENTIDADES DE CLASSE E SINDICATO</b>	Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo – SEESP	SIM
	Instituto dos Arquitetos do Brasil – Regional de Bauru – IAB	SIM
	Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Bauru – ASSENAG	SIM
	Sindicato dos Trabalhadores em Transporte	SIM
	Sindicato da Habitação – SECOVI	NÃO
	Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SindSaúde	NÃO
	Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	NÃO
<b>ENTIDADES DE ENSINO E PESQUISA</b>	Universidade Estadual Paulista – UNESP	SIM
	Universidade Paulista – UNIP	SIM
	Universidade do Sagrado Coração – USC	SIM
	Instituição Toledo de Ensino – ITE	SIM
	Universidade de São Paulo - USP	NÃO
	Faculdade Uninove	NÃO
	Instituto de Ensino Superior de Bauru - IESB	NÃO
	Liceu Noroeste	NÃO
	Universidade Anhanguera	NÃO
	Faculdades Integradas de Bauru – FIB	NÃO
<b>MERCADO IMOBILIÁRIO E CONSTRUÇÃO CIVIL</b>	Sindicato da Indústria da Construção Civil do ESP- SINDUSCON	SIM
	Sindicato dos trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Bauru e Região	SIM
<b>SETOR RURAL</b>	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento e Abastecimento	NÃO
	Associação de Moradores dos Sítios Reunidos Santa Maria	NÃO

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru, dez/2010

#### ***4.1.4. Fundos específicos para a política habitacional***

A existência de um fundo orçamentário de habitação é hoje apontado pelo Ministério das Cidades como um dos itens necessários para adesão ao FNHIS, sendo reconhecido como estratégico para assegurar recursos “carimbados”, que possam ser destinados à execução das demandas habitacionais.

No caso do Município de Bauru, o Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi instituído em 2007 através do mesmo diploma legal que criou o Conselho Municipal de Habitação, a Lei Municipal nº 5.523/2007, e foi atrelado à estrutura orçamentária da Secretaria de Planejamento. Sua operacionalização ocorreu a partir de 2009, ocasião em que obteve sua primeira dotação orçamentária.

Conforme dispõe a Lei Municipal nº 5.523/07, artigo 8º, o FMH foi criado “com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos para os programas estruturados no âmbito da Política

*Municipal de Habitação no Município*” devendo suas aplicações ser destinada a ações vinculadas aos Programas de Habitação de Interesse Social.

Consta que as receitas do Fundo Municipal de Habitação seriam constituídas por:

- Recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que trata a Lei Federal nº 6.168 de 9 de dezembro de 1974;
- Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados na Política Federal e Estadual de Habitação;
- Dotação do Orçamento Geral da União, Orçamento do Estado e Orçamento do Município, classificados na função habitação, saneamento e infraestrutura;
- Recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, saneamento e infraestrutura;
- Contribuições e doação de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais;
- Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH);
- Receitas advindas do pagamento de prestações por parte de beneficiários pelos programas desenvolvidos com recursos do próprio fundo;
- Receitas de convênios, acordos e outros ajustes firmados, visando atender aos objetivos do Fundo;
- Receitas, terrenos e obras advindas da aplicação prevista em lei;
- Receitas oriundas de taxas cobradas na aprovação de empreendimentos imobiliários particulares.

Até 2010, o Fundo Municipal de Habitação foi composto apenas pela dotação orçamentária municipal, por recursos do FNHIS e pelos provenientes de permutas previstas no Plano Diretor Participativo. Não chegaram a ser incorporados recursos advindos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), de receitas oriundas de taxas cobradas na aprovação de empreendimentos, como também recursos provenientes de convênios, doações e outras formas de articulação com pessoas físicas ou jurídicas.

Entende-se que o Fundo Municipal de Habitação poderia obter um incremento financeiro superior ao atual, havendo previsão legal para isso, com a implementação de diversos instrumentos de política pública previstos no Plano Diretor Participativo. Caberá ao Município implementar políticas e iniciativas para efetivar esse incremento.

#### 4.1.5. Disponibilidade de recursos próprios e capacidade para obtenção de recursos externos a serem aplicados em HIS

A análise dos investimentos municipais em habitação e sua relação com a disponibilidade orçamentária geral do Município permite identificar o seu contexto no cenário das políticas municipais e o nível de dependência em relação aos recursos de outras esferas de governo.

Neste tópico, será feita uma abordagem das fontes municipais disponíveis para investimentos em HIS e analisado o comportamento e características do Município na busca de recursos externos.

##### 4.1.5.1. Fontes municipais

Com a edição da atual Política Municipal de Habitação, Lei nº 5.523/07, a principal fonte de recurso para fins habitacionais em Bauru passou a ser o Fundo Municipal de Habitação (FMH), que foi efetivamente implementado a partir de 2009.

Em análise ao Plano Plurianual do Município para o período de 2010 a 2013, constata-se que esse Fundo, assim como todo o orçamento da Secretaria de Planejamento, foi vinculado ao programa “Gestão de Planejamento Urbano”, que possui como objetivo promover a manutenção do processo de planejamento urbano e atender à população carente, através de um Fundo de Interesse Social, no sentido de regularizar lotes e construções habitacionais.

**Quadro 30: Descrição do Programa de Planejamento Urbano**

<b>PROGRAMA:</b> GESTÃO DE PLANEJAMENTO URBANO			
<b>CÓDIGO DO PROGRAMA:</b> 0019			
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b>		SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO	
<b>CÓDIGO DA UNIDADE RESPONSÁVEL:</b> 02.08.00			
<b>OBJETIVO:</b> PROMOVER A MANUTENÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO E ATENDER A POPULAÇÃO CARENTE, ATRAVÉS DO FUNDO DE INTERESSE SOCIAL, NO SENTIDO DE REGULARIZAR LOTES E CONSTRUÇÕES HABITACIONAIS.			
<b>JUSTIFICATIVA:</b> MELHORIA NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS AOS MUNICÍPIOS E ATENDIMENTO À POPULAÇÃO MAIS CARENTE RELACIONADO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE LOTES, CONSTRUÇÕES HABITACIONAIS E PROJETOS, CONFORME CONVÊNIOS ASSINADOS PELO MUNICÍPIO COM OUTRAS ESFERAS DE GOVERNO.			
<b>METAS</b>			
<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>ÍNDICE RECENTE</b>	<b>ÍNDICE FUTURO</b>
ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE RECURSOS EM GERAL	PERCENTUAL	40,00	100,00
<b>PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES POR EXERCÍCIO</b>			
<b>INDICADORES</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE RECURSOS EM GERAL	40,00	60,00	80,00
			<b>2013</b>
			100,00
<b>CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA: R\$ 16.853.200,00</b>			

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru, Plano Plurianual 2010-2013



Vale notar, em sua justificativa, a dependência de recursos externos, onde consta: *“melhoria na qualidade dos serviços prestados aos munícipes e atendimento à população mais carente relacionado à regularização fundiária de lotes, construções habitacionais e projetos, conforme convênios assinados pelo município com outras esferas de governo”* (Grifo Nosso).

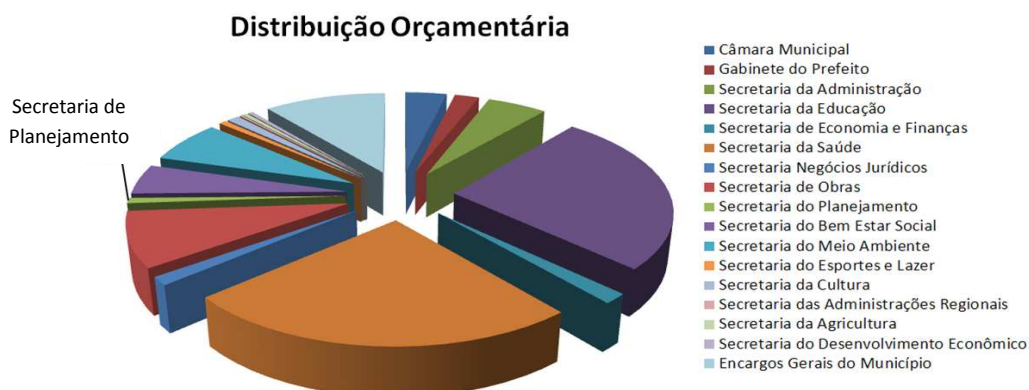
Para a totalidade do programa citado, foram previstos R\$ 16.853.200,00 (dezesseis milhões oitocentos e cinquenta e três mil e duzentos reais), dos quais, R\$14.853.200,00 estão sendo destinados à administração geral da Secretaria de Planejamento (despesas de custeio) e R\$2.000.000,00 para o Fundo Municipal de Habitação (manutenção e investimento).

Analisando-se a Lei Orçamentária Anual para 2010, Lei 5.839/09, verifica-se que das despesas previstas por órgãos da administração direta, a Secretaria de Planejamento corresponde a menos de 1% do total previsto.

**Quadro 31: Fixação de despesa por órgãos da administração direta**

CATEGORIA	VALOR	PERCENTUAL
<b>Administração Direta</b>	<b>R\$ 399.696.000,00</b>	<b>100,00%</b>
Câmara Municipal	R\$ 11.154.000,00	2,79%
Gabinete do Prefeito	R\$ 8.650.000,00	2,16%
Secretaria da Administração	R\$ 21.072.710,00	5,27%
Secretaria da Educação	R\$ 104.239.155,00	26,08%
Secretaria de Economia e Finanças	R\$ 6.379.520,00	1,60%
Secretaria da Saúde	R\$ 99.534.220,00	24,90%
Secretaria Negócios Jurídicos	R\$ 5.341.463,16	1,34%
Secretaria de Obras	R\$ 41.713.400,00	10,44%
<b>Secretaria de Planejamento</b>	<b>R\$ 3.422.050,00</b>	<b>0,86%</b>
Secretaria do Bem Estar Social	R\$ 19.320.558,84	4,83%
Secretaria do Meio Ambiente	R\$ 24.308.283,00	6,08%
Secretaria do Esporte e Lazer	R\$ 2.638.570,00	0,66%
Secretaria da Cultura	R\$ 4.425.700,00	1,11%
Secretaria das Administrações Regionais	R\$ 837.650,00	0,21%
Secretaria da Agricultura	R\$ 1.793.870,00	0,45%
Secretaria do Desenvolvimento Econômico	R\$ 1.826.880,00	0,46%
Encargos Gerais do Município	R\$ 43.037.970,00	10,77%

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru, 2010



**Gráfico 11: Distribuição orçamentária entre os órgãos da administração direta**

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauri

Conforme os dados apresentados, constata-se o reduzido orçamento do Município para planejamento e para habitação de interesse social. Ainda assim, tratando-se de um montante de pequena representatividade frente à problemática habitacional envolvida, verifica-se que as ações municipais também não conseguiram fazer uso da totalidade do recurso disponibilizado no 1º biênio de vigência do FMH.

**Quadro 32: Resumo do balancete de despesa do período entre 01.01.2009 a 31.12.2009**

FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	COMPLEMENTO <sup>21</sup>	TOTAL	EMPENHADO
Material de consumo	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00
Outros serviços de terceiros	2.000,00	411.490,00	413.490,00	364.794,11
Obras e instalações	5.000,00	1.125.334,16	1.130.334,16	1.030.339,15
Equipamentos e material	1.000,00	20.000,00	21.000,00	0,00
<b>Total orçamentário</b>	<b>9.000,00</b>	<b>1.556.824,16</b>	<b>1.565.824,16</b>	<b>1.395.133,26</b>

Fonte: Secretaria de Finanças (PMB), 2011

**Quadro 33: Resumo do balancete de despesa do período entre 01.01.2010 a 31.12.2010**

FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	COMPLEMENTO	TOTAL	EMPENHADO
Material de consumo	1.000,00	0,00	1.000,00	997,85
Outros serviços de terceiros	150.000,00	129.655,08	279.655,08	1.847,08
Indenizações e restituições	50,00	20.000,00	20.050,00	11.044,89
Obras e instalações	347.950,00	- 17.000,00	330.950,00	0,00
Equipamentos e material	1.000,00	17.000,00	18.000,00	16.760,00
<b>Total orçamentário</b>	<b>500.000,00</b>	<b>149.655,08</b>	<b>649.655,08</b>	<b>30.649,82</b>

Fonte: Secretaria de Finanças (PMB), 2011

<sup>21</sup> Os montantes indicados na coluna "Complemento" não correspondem a investimentos diretos do Município e sim recursos repassados pelo Governo Federal para aplicação em programas específicos, conforme pleitos realizados, os quais constam indicados no Item 4.1.6. deste Relatório (Programas e Ações).

O fato demonstra que, após 3 anos de sua regulamentação, a gestão da política habitacional proposta pela Lei nº 5.523/2007 ainda se encontra em processo de amadurecimento e consolidação.

Há, no entanto, uma expectativa para 2011 de que o planejamento financeiro do Fundo seja mais eficaz do que nos anos anteriores, uma vez que foi aprovada, como conteúdo da pauta da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação, a definição de ações e investimentos a serem realizados no ano. Reconhece-se que tal planejamento é o primeiro passo para sua estruturação e para viabilizar a vinda de incrementos financeiros ao Fundo.

Observa-se que as ações municipais relacionadas à execução de infraestrutura estão sendo implementadas desvinculadas do Fundo Municipal de Habitação e da Secretaria de Planejamento, sendo promovidos por outros órgãos das administrações direta e indireta, como a Secretaria de Obras e o Departamento de Água e Esgoto.

No tocante às obras de pavimentação e drenagem, sabe-se que o Município possui atualmente diversos projetos em execução, atrelados à Secretaria de Obras, sendo que dois deles estão sendo viabilizados exclusivamente com recursos próprios, cujo montante previsto é de R\$14.027.836,00. Entretanto, esses projetos não são destinados exclusivamente para áreas caracterizadas como de interesse social.

Verifica-se, inclusive, que os dois órgãos acima citados não possuem previsão orçamentária específica para HIS, o que inviabiliza uma análise voltada especificamente para este fim. Tal fato reforça a relevância em se estabelecer uma política para habitação social mais centralizada, criando instrumentos que permitam identificar as ações efetivamente realizadas e sua compatibilidade às políticas prioritárias.

#### *4.1.5.2. Capacidade para obtenção de recursos externos a serem aplicados em HIS*

Analisando os recursos que foram pleiteados entre 2007 e 2010 voltados especialmente para Habitação de Interesse Social, pôde-se verificar que, em quantitativo de projetos, o Município obteve sucesso em mais da metade das solicitações feitas, sendo 10 projetos contemplados entre 19 solicitados.

Já com relação ao montante financeiro, observa-se que Bauru conseguiu acessar apenas 9,75% do valor que solicitou nesse período. Constata-se que entre 2007 e 2009, 7 dos 8 projetos que foram contemplados possuem valores inferiores a R\$100.000,00, enquanto que 6 entre os 7 que foram indeferidos apresentavam orçamento acima de 4 milhões. Nota-se que o Município obteve sucesso em pleitos para HIS superiores a 1 milhão de reais apenas em 2010.

**Quadro 34: Solicitações feitas pela PMB contempladas entre 2007 a 2010**

DATA	PROGRAMA	LOCAL	Nº FAMILIAS BENEFICIADAS	VALOR DO REPASSE (R\$)
2007	FNHIS - Apoio à elaboração de planos habitacionais	Município de Bauru	-	58.640,00
2008	FNHIS - Assistência técnica para mobilização e organização comunitária	Assent. Jd. Ivone	86	28.970,00
2008	FNHIS - Assistência técnica para mobilização e organização comunitária	Assent. Jd. Marise e Jd. Gerson França	90	28.970,00
2008	FNHIS - Produção de unidades habitacionais	Parque Santa Cândida (reassentamento da Favela do Parque Real)	34	978.699,00
2008	FNHIS - Assistência técnica individual	Vila Celina e Nova Celina	75	28.970,00
2008	FNHIS - Assistência técnica individual	Pousada da Esperança	75	28.970,00
2008	FNHIS - Assistência técnica individual	Parque Santa Cândida	75	28.970,00
2009	FNHIS - Assistência técnica para elaboração de projetos para urbanização de assentamento precário	Assent. Jd. Europa e outras	220	97.211,00
2010	FNHIS - Urbanização de assentamento precário e produção habitacional	Assent. Jd. Marise e Jd. Gerson França	90	4.113.492,00
2010	FNHIS - Assistência técnica para produção habitacional	Município de Bauru	148	1.111.225,00

Fonte: SEPLAN (PMB), dez/2011

**Quadro 35: Solicitações realizadas pelo Município entre 2007 a 2010 e que não foram atendidas**

DATA	PROGRAMA	LOCAL	Nº FAMILIAS BENEFICIADAS	VALOR DO REPASSE (R\$)
2007	FNHIS - Produção de unidades habitacionais	Vila S. J. do Ipiranga reassentamento de famílias da favela do Jd. Vitória	34	611.662,25
2007	FNHIS - Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	Assentamento Ferradura	1100	4.998.935,50
2007	FNHIS - Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	Assentamentos Sta. Terezinha, Alto Jaraguá, Jd. Nicéia, Cutuba e Vila Aimorés	440	4.951.248,20
2007	FNHIS - Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	Santa Edwirges	1800	4.312.360,00
2009	FNHIS - Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	Assent. Jardim Nicéia	240	4.598.244,00
2009	FNHIS - Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	Assentamento Ferradura	1200	26.216.066,00
2009	FNHIS - Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	Assentamentos Jd. Europa, Ilha de Capri, Yolanda, Parque das Nações e Vila Zillo	250	7.350.000,00
2010	FNHIS - Urbanização de assentamento precário e produção habitacional	Assentamentos Jd. Europa, Yolanda e Parque das Nações	160	7.160.000,00

Fonte: SEPLAN (PMB), dez/2010

Verifica-se que, no período apresentado, todos os requerimentos de recursos feitos pelo Município para Habitação de Interesse Social foram direcionados à União. Para o Governo do Estado de São Paulo constou, específico para HIS, apenas o convênio ao Programa Cidade Legal, o qual não disponibiliza recursos diretamente ao Município<sup>22</sup> e, por isso, não foi relacionado nos quadros.

Convém observar que o executivo municipal também conseguiu recursos destinados à infraestrutura, porém essas ações não foram vinculadas ao planejamento habitacional de

<sup>22</sup> O Programa Cidade Legal oferece assessoria e apoio técnico para auxiliar a equipe municipal nas ações de regularização fundiária, não havendo liberação de recursos diretamente ao Município.

interesse social, não sendo possível mensurar o montante de recursos obtidos que estejam sendo aplicados especificamente em HIS.

É possível verificar, entretanto, que diversas áreas beneficiadas com obras de pavimentação e drenagem correspondem a bairros populares situados na periferia urbana do Município. Constam, a seguir, os programas de infraestrutura que foram viabilizados entre 2009 e 2010 a partir da obtenção de recursos externos.

**Quadro 36: Programas de infraestrutura viabilizados com recursos externos (2009-2010)**

<b>FONTE</b>	<b>OBRA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
SPDR <sup>23</sup>	Pavimentação, guia e sarjeta	Jardim Andorfato e Jardim Terra Branca	506.789,48
SPDR	Pavimentação	Diversos bairros	1.000.000,00
SPDR	Pavimentação	Parque Santa Edwiges	300.000,00
SPDR	Pavimentação	Parque Bauru	300.000,00
PAC	Pavimentação e drenagem	Jardim Jussara, Pousada da Esperança, Parque Santa Edwiges e Vila Industrial	2.074.167,00
PAC	Pavimentação e drenagem	Parque Bauru, Vila Garcia, Parque Nova Bauru e Jardim Eldorado	1.500.000,00
PAC	Barragem de contenção	Córrego Água do Sobrado	4.286.825,48
PAC	Travessia de córrego	Córrego Barreirinho	1.817.371,58

Fonte: Gabinete e Secretaria de Obras (PMB), dez/2010

Observa-se, nas fontes de recurso para infraestrutura, a participação do Governo do Estado de São Paulo, além do Governo Federal.

Com base nos dados apresentados, é possível concluir que o Município tem direcionado sua atuação para a obtenção de recursos externos voltados à requalificação, urbanização e/ou reassentamento de famílias residentes em assentamentos precários e para a implantação de obras de pavimentação e drenagem.

O item seguinte traz o detalhamento dos programas vigentes no âmbito do Município. As potenciais fontes de recurso, Federal e Estadual, passíveis de serem acessadas pelo Município, estão relacionadas em capítulo específico (Capítulo 5).

<sup>23</sup> Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.

#### 4.1.6. Programas e Ações

Constam da Política Municipal de Habitação, Lei Municipal nº 5.523/2007, Artigo 3º, as seguintes modalidades de Programas Habitacionais de Interesse Social:

- I. Produção de loteamentos, lotes urbanizados, unidades e conjuntos habitacionais, destinados às habitações de interesse social;
- II. Revitalização e/ou requalificação de áreas degradadas, com recuperação ou melhoria das habitações nelas existentes;
- III. Regularização fundiária e urbanística de loteamentos, ocupações irregulares e das respectivas unidades habitacionais;
- IV. Oferecimento de condições de habitabilidade a moradias já existentes, em termos de salubridade, de segurança e de oferta e acesso à infraestrutura, aos serviços e equipamentos urbanos e aos locais de trabalho;
- V. Financiamento individual para:
  - a. Aquisição de lote urbanizado;
  - b. Aquisição de materiais de construção destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitações;
  - c. Construção de habitação em lote próprio ou que possa ser utilizado mediante qualquer das formas de acesso à moradia previstas em Lei;
- VI. Assistência técnica e social às famílias moradoras de áreas de risco, que visa diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de risco, estruturando e revitalizando estas áreas;
- VII. Concessão de aluguel social e arrendamento;
- VIII. Assistência técnica pública e gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, nos termos da Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2.008, e de legislação estadual que vier a destinar recursos para o mesmo fim.

Atualmente o Município está sendo beneficiado por programas de HIS instaurados pelo executivo em parceria com os governos Estadual e Federal e também por iniciativa de entidades do terceiro setor e sindicatos.

No Quadro 37 foram elencados os programas que estiveram vigentes no Município em 2010, relativos à Habitação de Interesse Social. Infelizmente, sabe-se que nem todos eles encontram-se vinculados à Política Municipal de Habitação, o que dificultou o seu reconhecimento e enquadramento como programa ativo no período.

Um exemplo disso diz respeito aos financiamentos individuais, previstos na Modalidade Programática 'V', da PMH. Sabe-se que há diversos programas com essas características sendo realizados por iniciativa dos governos Federal e Estadual, cuja efetivação se dá através da procura direta dos interessados aos agentes de crédito habitacional, de forma desconexa à Política Municipal de Habitação. Devido ao desconhecimento do executivo, que nesse caso representa o proponente da PMH, quanto aos programas de financiamento individual que foram efetivamente acionados em 2010, optou-se em não incluí-los na listagem abaixo.

Outra questão levantada foi com relação aos programas de infraestrutura realizados pelo Município em 2010, uma vez que eles não se restringiram ao público de interesse social e não constam elementos que permitam individualizar de forma precisa a abrangência dos investimentos feitos para esse público. Entretanto, devido à representatividade dessas ações no contexto local e por verificar que todos esses programas, em diferentes medidas, beneficiaram bairros populares, entendeu-se conveniente apropriá-los à análise.

Observa-se que os programas foram organizados por modalidade predominante.

**Quadro 37: Programas e Ações em HIS - 2010**

<b>MODALIDADE I: PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS, LOTES URBANIZADOS, UNIDADES E CONJUNTOS HABITACIONAIS, DESTINADOS ÀS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL.</b>			
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>UNID / FAMÍLIAS</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>
Programa Minha Casa Minha Vida - FAR: Produção habitacional voltada para famílias com renda de até R\$1.395,00.	1.816	FAR	EM ANDAMENTO
Programa Minha Casa Minha Vida: Produção habitacional voltada para famílias com renda entre R\$1.395,00 e R\$ 4.900,00, com subsídio p/ famílias com renda de até R\$2.790,00 (Iniciativa: Gov. Federal / Ag. Operador: CEF)	4.497	FGTS e Fundo Garantidor da Habitação	EM ANDAMENTO
Produção habitacional para o reassentamento de famílias da favela do Parque Real.	34	FNHIS	EM ANDAMENTO
Produção de 60 unidades habitacionais destinadas ao reassentamento de parte das famílias da favela do Jd. Marise e Jd. Gerson França	60	FNHIS	A INICIAR
<b>MODALIDADE III: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DE LOTEAMENTOS E OCUPAÇÕES IRREGULARES.</b>			
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>UNID / FAMÍLIAS</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>
Cadastro social, organização comunitária e produção de peças técnicas para encaminhamento à regularização fundiária do Assentamento Jardim Marise e Jardim Gerson França.	90	FNHIS	CONCLUÍDO
Programa Cidade Legal: Regularização urbanística e fundiária de 19 núcleos irregulares: assentamentos Pousada da Esperança, Ferradura, Vila Aimorés, Santa Terezinha, Jardim Nicéia, Ilha de Capri, Jardim Europa, Vila Zillo, Vila Santista, Jardim Vitória, Cutuba, Jardim Marise, Jardim Gerson França e Parque Jaraguá; e os parcelamentos irregulares: Tibiriçá, Olímpico, Patrimônio Rio Verde, Central e Fortunato R. Lima.	2.801	CDHU / PMB	EM ANDAMENTO



<b>MODALIDADE IV: MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE A MORADIAS EXISTENTES</b>			
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>UNID / FAMÍLIAS</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>
Obras de pavimentação, guias e sarjetas nos Bairros Jardim Andorfato e Jardim Terra Branca.	-	SPDR	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação em diversos bairros urbanos.	-	SPDR	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação no Parque Santa Edwirges.	-	SPDR	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação no Parque Bauru.	-	SPDR	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação e drenagem nos bairros Jardim Jussara, Pousada da Esperança, Parque Santa Edwirges e Vila Industrial.	-	PAC	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação e drenagem nos bairros Parque Bauru, Vila Garcia, Parque Nova Bauru e Jardim Eldorado.	-	PAC	EM ANDAMENTO
Execução de barragem de contenção do Córrego Água do Sobrado.	-	PAC	EM ANDAMENTO
Execução de travessia sobre o Córrego Barreirinho.	-	PAC	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação nas rotas do transporte coletivo, contemplando 161 quadras.	-	Orçamento Próprio	EM ANDAMENTO
Obras de pavimentação em diversos bairros urbanos, contemplando 513 quadras.	-	Orçamento Próprio	EM ANDAMENTO
<b>MODALIDADE VIII: Assistência técnica pública e gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.</b>			
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>UNID / FAMÍLIAS</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>
Assistência técnica gratuita para reforma, ampliação e regularização de imóveis localizados nos bairros Pousada da Esperança, Parque Santa Cândida, Vila Celina e Vila Nova Celina.	225	FNHIS	CONCLUÍDO
Programa PROMORE (SEESP): assistência técnica subsidiada para construção, reforma ou ampliação de unidades habitacionais para famílias com renda de até 6 salários (Iniciativa: SEESP / PMB).	Sob demanda (112 em 2010)	PMB	EM ANDAMENTO
Assistência técnica gratuita para elaboração de projetos habitacionais e de projeto de urbanização para o assentamento Jardim Europa.	220	FNHIS	A INICIAR
Assistência técnica gratuita para elaboração de projetos habitacionais para famílias de baixa renda (Iniciativa: Instituto Soma).	600	FNHIS	A INICIAR
Assistência técnica gratuita para adequação de moradias localizadas no assentamento Ferradura (Iniciativa: Instituto Soma).	200	FNHIS	A INICIAR

Fonte: SEPLAN (PMB), dez/2010

Com relação aos programas de produção habitacional, que compõem a Modalidade I, verifica-se que todos eles foram viabilizados a partir de repasses do Governo Federal, sendo a parcela mais expressiva vinculada ao Programa Minha Casa Minha Vida.

No tocante à Modalidade III, que trata de regularização fundiária e urbanística, constam 19 núcleos conveniados ao Programa Cidade Legal, da Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo, sendo esta a principal participação estadual nas ações municipais relativas exclusivamente à Habitação de Interesse Social.

Observa-se que o Governo do Estado, através da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), também disponibilizou recursos para a execução de obras de pavimentação e drenagem. Constata-se que os programas de infraestrutura que compõem a Modalidade IV, embora de iniciativa e responsabilidade do executivo municipal, estão sendo implantados de forma desvinculada da PMH. Entretanto, é possível verificar que, ainda assim, houve atendimento a bairros populares situados na periferia urbana do Município.

No tocante à Modalidade VIII, assistência técnica, verifica-se novamente a presença marcante dos recursos federais. Observa-se, neste caso, a participação de entidades do terceiro setor em três dos cinco programas previstos.

#### 4.1.7. Considerações quanto à situação institucional

Os estudos realizados nesta etapa do Diagnóstico Habitacional revelaram aspectos importantes sobre as condições institucionais, administrativas e financeiras do Município, sendo possível concluir que, atualmente, a Secretaria de Planejamento apresenta uma estrutura técnica operacional insuficiente para tratar, sozinha, de todas as questões que envolvem a situação da habitação de interesse social de um município do porte de Bauru.

Ainda que formalmente exista uma entidade de habitação popular no Município – a COHAB – esta não mais possui um papel de liderança frente à produção e ao planejamento habitacional.

A ausência de cadastros específicos voltados à política habitacional também dificulta a atuação do Município e a efetivação das ações. Através dos trabalhos desenvolvidos para esse Diagnóstico foi possível constatar que faltam informações para o planejamento habitacional e que os dados disponíveis não permitem a realização de triagens adequadas para identificação das famílias demandantes.

A opção pela descentralização, envolvendo várias secretarias municipais ou mesmo órgãos da administração indireta, implica em uma articulação que precisa ser muito bem estruturada, o que hoje não ocorre da forma ideal. O próprio Ministério das Cidades reconhece que a presença de órgãos específicos para a gestão da política habitacional aliado a um sistema de cadastro que permita a identificação das incidências de déficit e inadequação auxiliam consideravelmente na capacidade do Município em formular e implementar ações.

Este é o momento ideal para que se proponha uma reestruturação do quadro operacional relacionado à habitação. Ainda que o Município tenha demonstrado competência na obtenção de recursos externos voltados à habitação, reconhece-se que a equipe atualmente envolvida está subdimensionada às demandas existentes, cuja tendência é de se tornarem cada vez maiores, por conta das intervenções que estão sendo propostas, fazendo-se necessário o desenvolvimento de um planejamento multidisciplinar, envolvendo equipe social, agrimensura,

engenharia e urbanismo, jurídico e ambiental, de forma a viabilizar trabalhos mais amplos e monitorar as intervenções já realizadas.

Vale lembrar que os recursos disponibilizados pelos demais níveis de governo são voltados ao atendimento de necessidades específicas, como para realização de uma obra ou de uma regularização fundiária, por exemplo. Sempre restará ao executivo local o reconhecimento do problema, a definição do que precisa ser feito e a condução das ações necessárias. Torna-se, assim, fundamental a compatibilização de uma equipe técnica dimensionada para atender, ao menos, a essas demandas básicas.

Quanto às instâncias de participação popular, vale ressaltar o papel indutor e articulador que o Poder Público detém para que haja a efetiva deliberação cidadã. Neste sentido, deve-se buscar, por exemplo, o fortalecimento dos mecanismos já existentes, por meio de uma forte comunicação direta e indireta com a comunidade; o apoio e o fortalecimento das organizações sociais já existentes e o estímulo à criação de entidades da sociedade civil ligadas diretamente com movimentos pró-moradia.

Caberá ao Município avaliar suas prioridades e a viabilidade de direcionar um percentual maior de seu orçamento a investimentos em planejamento urbano e, principalmente, à habitação.

## **4.2. Quadro Normativo**

Para a construção do Quadro Normativo, buscou-se destacar as legislações mais relevantes pertinentes à matéria, editadas pelos diferentes níveis de governo, analisando-se também sua relação com as ações efetivas do Município.

A abordagem a seguir foi estruturada de maneira a apresentar, primeiramente, os regramentos da legislação federal, passando pela legislação estadual e, por fim, pelos normativos municipais, observando pontos discrepantes e/ou que necessitem de regulamentação pelo Município.

### **4.2.1. Legislação Federal**

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, instituiu-se um capítulo próprio para a Política Urbana. Em seu artigo 182, foi tratada a competência urbanística dos municípios, cabendo ordenar o seu território através da instituição de leis que disciplinem o uso e desenvolvimento do solo urbano, tendo por referência o “desenvolvimento total das funções sociais da cidade” e o “bem-estar de seus habitantes”. No parágrafo 1º estabeleceu-se o Plano Diretor como o “instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana” para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Também há a introdução do princípio da função social da propriedade, no Título que trata da Ordem Econômica e Financeira, em seu artigo 170, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), consolidando uma nova etapa da política urbana brasileira,

quer seja pelo reconhecimento da cidade informal, via processo amplo de regularização urbanística e fundiária, quer seja pela disponibilização de um conjunto de instrumentos legais e urbanísticos, os quais, se devidamente aplicados pelas administrações municipais, poderão ser capazes de interferir na dinâmica seletiva e excludente do mercado imobiliário, resultando em uma gestão social da cidade, de forma mais justa e redistributiva.

O art. 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, dentre as quais a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Devemos destacar, entre outros, no Estatuto da Cidade, a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, a Usucapião Urbana, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM e a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, como instrumentos de regularização fundiária.

Na Regularização das áreas públicas, ocupadas pela população de baixa renda, quando atendidas às disposições fixadas na Medida Provisória 2.220/01, o possuidor fará jus a Concessão de Uso Especial, a título gratuito e que poderá ser concedido apenas uma vez ao beneficiário.

Este título de Concessão de Uso Especial é registrado no Registro de Imóveis. Outra particularidade que deve ser observada, é que a área deverá sofrer a desafetação caso não se trate de bem dominial.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

Este Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à HIS – Habitação de Interesse Social, sendo integrado pelos órgãos e entidades, abaixo relacionados:

- Ministério das Cidades;
- Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Caixa Econômica Federal;
- Conselho das Cidades;
- Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais;

- Entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

No intuito de acelerar a regularização fundiária de áreas de propriedade da União, o Governo Federal promulgou a Lei nº 11.481/07. A medida reduz a burocracia nos trâmites para o reconhecimento da posse de imóveis ocupados por famílias de baixa renda e facilita a transferência de imóveis ociosos da União para projetos habitacionais de interesse social, prevendo a participação das administrações municipais neste processo.

Outro benefício é a utilização dos instrumentos de Concessão de Direito Real de Uso e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em imóveis da União, inclusive terrenos da Marinha. Ademais, há a determinação de que tais instrumentos de reconhecimento de posse sejam aceitos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) como garantia para a obtenção de financiamento para a construção de casas e melhorias habitacionais.

A Lei Federal nº 11.977/09, a qual dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, estabeleceu novos procedimentos, competências, e criou importantes instrumentos para a efetivação da regularização fundiária de assentamentos urbanos, tendo como principais atores as prefeituras municipais e os cartórios de registro de imóveis, sendo considerada o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente.

As principais novidades introduzidas por esta lei são<sup>24</sup>:

- Definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- Ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- Concessão do título preferencialmente para a mulher.

---

<sup>24</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES, Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

- Diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- Obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental, componentes do processo;
- Possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas;
- Criação dos instrumentos demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião;
- Mecanismos quanto ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis;
- Mecanismos simplificados quanto ao registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei nº 6766/79.

Há que se destacar a Demarcação Urbanística, caracterizada como um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses e o da Legitimação de Posse, consistente de ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

Recentemente, foi editada a Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010, que altera alguns itens da Lei nº 11.977/09 e traz em seu teor três inovações importantes, conforme a seguir:

- O ato registrário relativo aos projetos de regularização fundiária de interesse social passa a não mais depender do atendimento aos requisitos constantes na Lei Federal nº 6.766/79;
- É revogada a proibição de rememramento das matrículas oriundas de regularização fundiária de interesse social;
- Formaliza-se o reconhecimento das fotografias aéreas como instrumento para comprovar o tempo de ocupação dos imóveis.

#### 4.2.2. Legislação Estadual

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu Capítulo II que trata do Desenvolvimento Urbano, teve alterado o inciso VII de seu artigo 180, por intermédio das Emendas Constitucionais nº 23, de 31 de janeiro de 2007 e a de nº 26, de 15 de dezembro de 2008. Desta forma, passou-se a admitir a possibilidade de alteração da destinação de áreas verdes ou institucionais de parcelamentos, desde que sejam voltadas para a regularização fundiária de habitação de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada até dezembro de 2004.

O Decreto nº 53.823, de 15/12/2008, regulamenta a Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008, que autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, e institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional – FGH. Esta lei garante ao Governo do Estado acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Também, é de grande importância a promulgação da Lei nº 13.290/07, que determina que não são devidos os emolumentos por atos praticados pelos serviços notariais e de registro relativos a habitações ou a regularização fundiária de interesse social. Esta lei é estratégica para a política habitacional e fundiária como um todo, uma vez que as custas de registro, em muitos casos, é impeditiva para beneficiários e promotores.

O Estado de São Paulo dispõe do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal. Em resumo, o programa fornece, mediante convênio de cooperação técnica, orientação e apoio técnico aos Municípios para a regularização fundiária, através do Comitê de Regularização.

Tal programa foi criado pelo Decreto Estadual nº 52.052/07, sendo regulamentado por Resolução da Secretaria de Habitação (SH nº 03/08), a qual aprova o Regimento Interno do Comitê de Regularização do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal. Este comitê congrega os seguintes órgãos licenciadores: representantes da Secretaria da Habitação, Secretaria do Meio Ambiente, CETESB, SABESP e DAEE.

Importante mencionar que, nas regularizações fundiárias de assentamentos irregulares, não há mais intervenção do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB). Nos termos do artigo 1º do Decreto nº 52.053/07, o qual reestruturou o GRAPROHAB, as atribuições deste órgão são aquelas de centralização e agilização da tramitação de projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados.

A Prefeitura de Bauru tem convênio de cooperação técnica firmado com a Secretaria da Habitação do Estado no âmbito do Programa Cidade Legal, estando em curso os trabalhos de regularização.

Por fim, temos a Lei Estadual nº 13.895, de 22 de dezembro de 2009, que institui no Estado a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, nos termos da Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.

### 4.2.3. Legislação Municipal

No âmbito do Município de Bauru, no tocante aos marcos regulatórios referentes à habitação de interesse social, destaca-se a Lei Orgânica do Município em seu TÍTULO IV “Da Política Urbana e de Planejamento Municipal”, CAPÍTULO I – “Da Habitação, Saneamento Básico e Promoção Humana” e, em especial, o disposto em seu artigo 139: - **“O Município deverá prevenir e erradicar a sub-habitação e o favelamento e proporcionar aos seus habitantes, nos termos da lei, a aquisição da casa própria, condições ideais de saneamento básico e de promoção humana”**. - Redação dada pela Emenda nº 20, de 22/09/93.

Já o artigo 140 determina: **“Para atender ao disposto no artigo anterior, ficam criados o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social”**. Entretanto, com a edição da Lei nº 5.523 em 27 de dezembro de 2007, ficou estabelecido, no âmbito da atual Política Municipal de Habitação (PMH), o Conselho Municipal de Habitação (CMH), o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o Grupo Gestor do Fundo, os quais também seriam destinados a essa gestão. Como se pode verificar, há um aparente conflito entre estes dispositivos, uma vez que tanto a Lei Orgânica, quanto a Lei nº 5.523, criam institutos distintos para tratar da mesma matéria.

A Lei nº 5.523, de 27 de dezembro de 2007 que estabelece a Política Municipal de Habitação (PMH), assim dispõe:

**Art. 2º. A Política Municipal de Habitação obedecerá às seguintes diretrizes gerais:**

***I promover o acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da cidade, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental, saneamento básico e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania, priorizando as famílias de baixa renda;***

***II assegurar políticas fundiárias que garantam o cumprimento da função social da terra urbana;***

***III promover processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos da política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade organizada;***

***IV utilizar processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade e a redução dos custos da produção habitacional e da construção civil em geral;***

***V assegurar a vinculação da política habitacional com as demais políticas públicas, com ênfase às sociais, espaços de lazer, de geração de emprego e renda, de educação ambiental e de desenvolvimento urbano, valorizando os bairros e regiões urbanas da cidade;***

***VI estimular a participação da iniciativa privada na promoção e execução de projetos compatíveis com as diretrizes e objetivos da Política Municipal de Habitação.***



Em 22 de agosto de 2008, em conformidade com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Bauru, que estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade em seu território, entendidas como os direitos à terra urbanizada, à moradia, à segurança, ao equilíbrio ambiental, e à infraestrutura, adotando-se padrões compatíveis com os limites da sustentabilidade social, econômica e ambiental, visando a uma sociedade mais justa.

No âmbito desse Plano, tendo por cenário a necessidade do estabelecimento de uma nova política urbana para a cidade, que venha atender a crescente demanda por provisão habitacional para a população de baixa renda e a necessidade da promoção de urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por esta população, destacam-se as seguintes políticas e instrumentos:

Nele, temos em seu Capítulo II, a previsão quanto às Áreas Especiais. Essas áreas, conforme disciplina o artigo 65, ***“exigem regime urbanístico específico, condicionando as suas peculiaridades no que se refere às características de localização, forma de ocupação do solo e valores ambientais”***.

No artigo 81, o Plano Diretor estabelece e demarca as áreas de incidência das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, havendo a seguinte distinção:

***ZEIS 1- “áreas de propriedade particular ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, em que existe interesse público, a produção e a manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos sociais e de geração de renda”***.

***ZEIS 2 - “glebas ou lotes subutilizados, adequadas a urbanização, onde existe interesse público em promover a produção e a manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos sociais e de geração de renda”***. São por excelência as áreas de provisão habitacional.

***ZEIS 3 - “glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas, áreas verdes ou institucionais, onde existe interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e a manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos públicos, comércio e serviço local, inclusive mini distritos, sendo que neste caso as mesmas deverão ser desafetadas e compensadas com outras áreas”***.

Convém destacar que uma das áreas demarcadas como ZEIS 2, cadastro municipal nº 4-1091-135, traz a seguinte observação: *“a ser destinada à construção de equipamentos sociais de esporte, lazer e cultura”*, dando o entendimento de que área deveria ser direcionada para uso institucional ou de lazer, o que de certa forma conflita com a proposta da ZEIS 2.

Quanto à necessidade de desafetação das áreas de bens comum do povo, para bem dominial ou dominical da Prefeitura, cabe mencionar as Emendas Constitucionais nº 23, de 31 de janeiro de 2007 e a de nº 26, de 15 de dezembro de 2008, que alteraram o inciso VII do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo, passando a admitir a possibilidade de alteração da

destinação de áreas verdes ou institucionais de parcelamentos, desde que sejam voltadas para a regularização fundiária de habitação de interesse social, destinadas à população de baixa renda e cuja situação esteja “consolidada” até dezembro de 2004.

A previsão contida no artigo 83 do PDP de que “a legislação de parcelamento do solo deverá prever regras específicas para os planos habitacionais a serem implantados, pelo Poder Público ou iniciativa privada, nas áreas de ZEIS, tais como lote mínimo e máximo, largura de rua, porcentagem de área pública e melhoramentos mínimos a serem implantados, ouvido o Conselho Municipal de Habitação”, foi contemplada com a edição da Lei nº 5.766, de 30 de julho de 2009 que regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS.

**Art. 6º - Nos planos de urbanização, observadas as situações já consolidadas onde não haja prejuízo às questões ambientais, de circulação e de salubridade:**

***I – serão admitidos lotes mínimos de 100 m<sup>2</sup> (cem metros quadrados);***

***II – a dimensão máxima dos lotes será de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados);***

***III - o sistema viário compreenderá as ruas, com largura mínima de 7 m (sete metros) e as passagens de pedestres, com largura mínima de 4 m (quatro metros), que passarão ao domínio público;***

***IV – deverão ser assegurados, na medida do possível, espaços destinados ao sistema de lazer, na porcentagem de 5% (cinco por cento) da área da gleba e à área institucional, na porcentagem de 5% (cinco por cento) da área da gleba, em novos empreendimentos;***

***V - os melhoramentos mínimos a serem implantados são: rede de abastecimento de água, rede de coleta de esgoto, rede de energia elétrica e iluminação pública.***

***§ 1º - No caso de edificações verticais a área do lote poderá ser superior à estabelecida na alínea II.***

***§ 2º - Todos os lotes deverão ter acesso por via pública ou passagem de pedestre, sendo admitido lote de fundo com corredor de acesso e com largura mínima de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).***

***§ 3º - Os demais requisitos de uso e ocupação do solo, como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos e usos permitidos serão definidos no projeto de urbanização.***

***§ 4º - Todos os lotes deverão ser ocupados na proporção mínima de 80% (oitenta por cento) com habitação de interesse social, podendo os 20% (vinte por cento) restantes ser ocupados com outros usos ou outros tipos de habitação, atendida a legislação municipal.***

**§ 5º - Os lotes e unidades habitacionais aprovados conforme os projetos de urbanização das ZEIS não poderão ser lembrados, salvo para empreendimentos habitacionais de interesse social.**

Em análise mais acurada do caput do artigo 6º depreende-se que os índices urbanísticos que ele contém regulam a implantação para os novos empreendimentos, sendo que, para as situações de regularização fundiária, os parâmetros de parcelamento do solo, tais como à metragem de lotes e vias e recuos, são flexibilizados, possibilitando regularizar os assentamentos tais como implantados, desde que se comprove haverem as condições básicas de salubridade e não haver prejuízo às questões ambientais e de circulação.

A Lei nº 5.766/09, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, trata do principal instrumento de transferência dos imóveis aos beneficiários: Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, tendo por base o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, sendo o título outorgado preferencialmente a mulher.

Esta última lei dispõe em seu art. 4º que, entre outras, que não poderão ser implantadas ZEIS em Áreas de Preservação Permanente – APP. A Lei Federal nº 11.977, de 07/07/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas trás novos instrumentos e procedimentos para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Entre eles encontramos regramento que permite a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's dos assentamentos caracterizados como “de regularização de interesse social”.

Decorrido mais de um ano de sua promulgação, este e os demais instrumentos e procedimentos facilitadores da regularização fundiária previstos nesta lei federal, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, ainda não se encontram incorporados à legislação municipal. Temos agora a Medida Provisória 514 de dezembro de 2010 que acrescenta e modifica algumas das disposições desta lei.

Os artigos 101 a 108 do PDP tratam da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM - Instrumento bastante utilizado em Programas de Regularização em Áreas Públicas, sendo prevista na Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001.

O Plano Diretor Participativo adotou diversos dos instrumentos de política urbana e habitacional previstos no Estatuto da Cidade. Dentre eles temos: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção. Apesar de estarem definidos no Plano Diretor estes instrumentos não se encontram regulamentados.

A Lei Municipal nº 2.974/88, modificada pela Lei Municipal nº 5.755/09, concede isenção de taxas e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, para a construção e reforma de moradias beneficiadas pelo Programa PROMORE e outros Programas para Habitação de Interesse Social.

Por fim, a Lei Municipal nº 5.815/09 dispõe sobre o serviço de assistência técnica pública e gratuita para o projeto, acompanhamento e execução da construção de habitação de interesse social, assegurada às famílias com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, nos termos da Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Observa-se, no entanto, que as ações propostas ainda não conseguiram se efetivar, constando 4 programas de assistência técnica gratuita que aguardam ser iniciados ainda em 2011.

#### 4.2.4. Considerações relevantes sobre a legislação municipal

Apesar dos avanços quanto ao arcabouço legal na questão da habitação de interesse social desenvolvidos pelo Município de Bauru nos últimos anos, ainda se faz necessária a adequação da legislação para sua integral efetivação. Seria relevante sua unificação, consolidação e atualização, lastreadas nas novas normativas urbanísticas, como a exemplo dos novos regimentos de regularização fundiária previstos no Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09 e na Medida Provisória 514 de 2010.

Destaca-se, quanto a esta atualização, a necessidade em se decidir pela prevalência da restrição de não ser possível estabelecer ZEIS de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP que estejam ocupadas por população de baixa renda e em situação já consolidada. A Lei Federal nº 11.977/09 prevê a possibilidade em se promover a regularização fundiária em APP's de assentamentos caracterizados como “de regularização de interesse social”, desde que estudo sócio/ambiental assim o indique.

Observa-se também que a atual legislação aplicável às áreas de proteção ambiental restringe o parcelamento do solo e não propicia tratamento diferenciado para casos de regularização fundiária de interesse social, inviabilizando a continuidade das ações de regularização, como no caso do Assentamento Santa Terezinha, situado na APA Campo Novo, e do núcleo irregular de Tibiriçá, localizado na APA Rio Batalha. Convém destacar que o Distrito de Tibiriçá já vem registrando escassez na oferta de terrenos, o que tem contribuído para o aumento do número de desdobros irregulares na região. Em face às questões apontadas, entende-se conveniente promover a reavaliação dos parâmetros aplicados à HIS e à regularização fundiária.

Consta ainda pendente a implementação dos instrumentos que foram previstos pelo Plano Diretor Participativo, como o “parcelamento, edificação e uso compulsório” e o “direito de preempção”, além da atualização do zoneamento, perímetro urbano, entre outros que podem contribuir para a efetivação das políticas habitacionais.

Verifica-se haver um aparente conflito entre o que dispõe a Lei Orgânica, em relação à Lei Municipal nº 5.523/07, constando a criação de dois institutos distintos para tratar da questão habitacional de interesse social, com atribuições aparentemente sobrepostas.

Vale também destacar a incompatibilidade entre a destinação prevista para uma das áreas enquadradas como ZEIS 2 (institucional ou lazer) e a proposta estabelecida para essa zona, voltada à provisão de novas habitações.

É recomendável que o Município promova uma maior integração e articulação na interpretação e aplicação dos dispositivos legais sobre a matéria, sendo proposto para tanto o estabelecimento por portaria de um fluxograma funcional, objetivando evitar práticas dissociadas com o estabelecimento da padronização básica das ações e procedimentos, dentro de uma visão estratégica integrada e racionalizada. Em complemento a esta ação, é recomendável a promoção de oficinas de capacitação dos técnicos na aplicação destas leis.