

# REVISTA **CONSULTORIA** Técnico-Legislativa - SGP.5

v. 1 n. 1 janeiro/dezembro 2012



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# **REVISTA CONSULTORIA**

## **Técnico-Legislativa - SGP.5**

v. 1 n. 1 janeiro/dezembro 2012

São Paulo

ISSN 2316-798X

R. Consult. Técn.-Legisl. SGP.5	São Paulo	v. 1	n. 1	p. 1-228	jan./dez. 2012
---------------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

## Expediente

<b>Editores</b>	Edinei Arakaki Guskuma Simone de Melo Lins Vilma de Oliveira Mendonça
<b>Comissão Editorial</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Edinei Arakaki Guskuma, Simone de Melo Lins
<b>Coordenação Geral</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Maria Isabel Lopes Corrêa
<b>Equipe Técnica</b>	Allan Rodrigues Dias, Fernando T.H.F. Machado, Hercules Ricardo Migliano, José Guimar Cocco Junior, Pedro Marcelo Cezar Guimarães, Ricardo Ciccacio, Roberto Noritomi, Sergio Hideo Taketa, Vilma de Oliveira Mendonça
<b>Capa</b>	Equipe de Comunicação - CCI.3
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Fernanda Buccelli
<b>CTP, impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
<b>Tiragem</b>	1,5 mil exemplares

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 – Palácio Anchieta  
Viaduto Jacareí, 100, 2º andar, sala 211 – Bela Vista, São Paulo – SP  
CEP 01319-900

e-mail: revistaconsultoria@camara.sp.gov.br  
www.camara.sp.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 / Câmara Municipal de São Paulo – vol. 1, n. 1  
(2012) – São Paulo: CMSP, 2012-

Anual

ISSN 2316 – 798X

1. Políticas públicas – Periódicos 2. Administração pública – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# 15ª Legislatura – 2012

## Mesa

Presidente	José Police Neto - PSD
1º Vice-Presidente	Claudinho de Souza - PSDB
2º Vice-Presidente	Dalton Silvano - PV
1º Secretário	Ítalo Cardoso - PT
2º Secretário	Toninho Paiva - PR
1º Suplente	Claudio Prado - PDT
2º Suplente	Noemi Nonato - PSB

## Vereadores

Abou Anni – PV	Ítalo Cardoso – PT
Adilson Amadeu – PTB	Jamil Murad – PCdoB
Adolfo Quintas – PSDB	José Américo – PT
Agnaldo Timóteo – PR	José Ferreira dos Santos - Zelão – PT
Alfredinho – PT	José Police Neto – PSD
Aníbal de Freitas – PSDB	José Rolim – PSDB
Antonio Carlos Rodrigues – PR	Juliana Cardoso – PT
Arselino Tatto – PT	Juscelino Gadelha – PSB
Atílio Francisco – PRB	Marco Aurélio Cunha – PSD
Attila Russomanno – PP	Marcos Cintra – PSD
Aurélio Miguel – PR	Marta Costa – PSD
Aurélio Nomura – PSDB	Milton Ferreira – PSD
Carlos Apolinario – PMDB	Milton Leite – DEMOCRATAS
Carlos Neder – PT	Natalini – PV
Celso Jatene – PTB	Netinho de Paula – PCdoB
Claudinho de Souza – PSDB	Noemi Nonato – PSB
Claudio Fonseca – PPS	Oliveira – PSD (suplente em exercício)
Cláudio Prado – PDT	Paulo Frange – PTB
Dalton Silvano – PV	Quito Formiga – PR
David Soares – PSD	Ricardo Teixeira – PV
Domingos Dissei – PSD	Roberto Tripoli – PV
Donato – PT	Sandra Tadeu – DEMOCRATAS
Edir Sales – PSD	Senival Moura – PT
Eliseu Gabriel – PSB	Souza Santos – PSD
Fernando Estima – PSD	Tião Farias – PSDB
Florianio Pesaro – PSDB	Toninho Paiva – PR
Francisco Chagas – PT	Ushitaro Kamia – PSD
Gilson Barreto – PSDB	Wadih Mutran – PP
Goulart – PSD	



## Conhecimento e poder de decisão

A democracia, pontua o filósofo espanhol do início do século passado Ortega y Gasset, é “a forma que na política representou a mais alta vontade de convivência”. Ao mesmo tempo, considerando “*inverossímil que a espécie humana houvesse chegado a uma coisa tão bonita, tão paradoxal, tão elegante, tão acrobática, tão antinatural*”, ele estabelece que o aspecto fundamental que torna esta convivência em seu mais alto grau possível era o debate de ideias:

*“Ter uma ideia é crer que se possuem as razões dela, e é, portanto, crer que existe uma razão, um orbe de verdades inteligíveis. Idear, opinar, é uma mesma coisa como apelar a tal instância, submeter-se a ela, aceitar seu Código e sua sentença, crer, portanto, que a forma superior da convivência é o diálogo em que se discutem as razões de nossas ideias.”*

A ideia, para Gasset, tem uma definição bem precisa, fundada na sua dimensão de busca da verdade utilizando a razão e segundo regras estabelecidas. É esta sua natureza de “*xeque-mate à verdade*” que torna o debate possível e portanto estabelece um conjunto de normas de civilidade que torna a convivência possível e cria um campo comum no qual se aceitam as regras e se definem os objetivos.

A matéria-prima das ideias, assim, é o conhecimento. Só através dele é verdadeiramente possível a democracia em seu pleno sentido. Sem ela logo se vai da civilização à barbárie exatamente pela falta de um campo comum, mesmo que se mantenha as aparências de democracia, tais como os caudilhos se matavam com extrema violência por toda a América Latina, inclusive no Brasil, sem que houvesse qualquer distinção notável de programa político, e portanto também alguma possibilidade de acordo que os pacificasse.

O eminente choque entre duas fontes de legitimidade concorrentes – aquela fundada na escolha democrática e aquela fundada nos resultados provenientes do conhecimento técnico em um mundo cada vez mais complexo e interligado – resolve-se com a qualificação dos debates e a inclusão neles de uma gama mais ampla de atores sociais, políticos e econômicos. Esta é a alternativa da Civilização, a ela se opõe o caminho da barbárie da eliminação da outra fonte de legitimidade nos caminhos igualmente daninhos da demagogia ineficaz ou da tecnocracia autoritária.

A Câmara Municipal de São Paulo tem se esforçado para dar sua parcela de contribuição a esta consolidação definitiva da democracia representada pelo debate amplo e qualificado, pela convivência na diversidade que busca os pontos de unidade na argumentação e na persuasão visando o melhor caminho para a cidade, em todos seus segmentos.

Esta tarefa não é possível sem que se conte com o esforço de produção de conhecimento técnico por parte de um corpo técnico profissional funcional, estável e em constante aprimoramento, capaz de contribuir em cada uma das suas áreas de competência na compreensão da realidade, na avaliação dos problemas e suas soluções e no enriquecimento do debate com dados e críticas objetivas. Enfim, assegurando as condições para que o debate se dê no plano das ideias e através de argumentações. Enfim, estabelecendo um arcabouço de realidade e de limitações objetivas que possam reduzir a gama de opções segundo sua viabilidade e plausibilidade, nas palavras ainda de Ortega y Gasset:

*“A ideia é um xeque-mate à verdade. Quem queira ter ideias necessita antes dispor-se a querer a verdade e aceitar as regras do jogo que ela imponha. Não vale falar de ideias ou opiniões onde não se admite uma instância que a regula, uma série de normas às quais na discussão cabe apelar.”*

É nesta preocupação de buscar o conhecimento nas diversas áreas, fundado não na falácia da autoridade, mas nesta busca racional à verdade que é a essência da verdadeira política – aquela que busca a felicidade de todos os cidadãos – que se insere a presente publicação. Ela reúne um conjunto de trabalhos realizados pelos integrantes da Consultoria Técnico-Legislativa, órgão detentor de uma variada gama de competências profissionais em diversas áreas do conhecimento, resgatando assim a herança histórica do Parlamento na construção do saber em prol da sociedade.

**José Police Neto**

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo*

# Sumário

## **A CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA - SGP.5.....11**

### **SGP.51 - ASSESSORIA E CONSULTORIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE .....13**

#### 1.1 Introdução.....15

#### 1.2 Trabalhos Desenvolvidos .....16

##### 1.2.1 Estudos Técnicos de Apoio à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e à Comissão Permanente de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente .....16

###### 1.2.1.1 Outro olhar sobre o licenciamento de atividades em nosso Município .....16

##### 1.2.2 Proposições Legislativas .....21

###### 1.2.2.1 As normas relacionadas à regularização fundiária de loteamentos precários.....21

###### 1.2.2.2 A simplificação das peças gráficas nos processos de aprovações e regularização de edificações.....25

##### 1.2.3 Consultas Técnicas.....29

###### 1.2.3.1 Aspectos técnicos sobre o Decreto nº 52.857, de 20 de dezembro de 2011. ....29

###### 1.2.3.2 A necessidade de avaliação constante e integrada das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente .....31

###### 1.2.3.3 A segurança estrutural das edificações .....34

##### 1.2.4 Aplicação dos Instrumentos Urbanísticos .....37

###### 1.2.4.1 Outorga onerosa do potencial construtivo adicional .....37

##### 1.2.5 Apoio Técnico em Atividades às Comissões Temporárias .....41

###### 1.2.5.1 Acessibilidade em edificações e logradouros públicos .....41

##### 1.2.6 Elaboração Legislativa.....46

###### 1.2.6.1 Padronização da numeração dos imóveis nas vias públicas .....45



1.2.6.2 A sustentabilidade nas edificações .....	48
1.2.7 Estudo Continuoado.....	52
1.2.7.1 Vistorias em edificações construídas em áreas contaminadas ....	52
1.2.8 Artigos Técnicos.....	55
1.2.8.1. A cidade de São Paulo como palco de conflitos socioambientais.....	55
<b>SGP. 52 - ASSESSORIA E CONSULTORIA DA ÁREA SOCIAL.....</b>	<b>61</b>
2.1. Introdução.....	63
2.2. Trabalhos Desenvolvidos .....	65
2.2.1 Estudo Técnico – Apoio à Mesa Diretora e às Comissões Permanentes .....	65
2.2.1.1 Relatório das audiências públicas sobre políticas adotadas pelo município de São Paulo dedicadas ao atendimento das pessoas com autismo .....	67
2.2.1.2 CAPS AD no contexto paulistano .....	79
2.2.1.3 Análise quantitativa e qualitativa do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da pedofilia e do enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil.....	86
2.2.1.4 Crimes de Maio de 2006: As Responsabilidades do Estado .....	105
2.2.1.5. Projetos Estruturantes da Consultoria Técnico-Legislativa.....	120
2.2.2 Apoio Técnico em Atividades de Fiscalização .....	124
2.2.2.1 Vistoria - Hospital Municipal Fernando Mauro P. da Rocha (“Campo Limpo”).....	124
2.2.2.2 Vistoria - Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio (“Hospital Tatuapé”).....	128
2.2.2.3 Vistoria - Complexo Prates .....	131
2.2.3 Relatórios de Comissão - Denúncias .....	135
2.2.3.1 Relatório acerca do córrego Maria Joaquina .....	135
2.2.3.2 Contrato Amplus – Histórico e visão geral do caso (2010).....	147
2.2.3.3 Pagamentos efetuados às Organizações Sociais OSEC e ACSC em 2009.....	151

2.2.3.4 Informações sobre o Projovem para subsidiar reunião da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança do Adolescente e da Juventude.....	153
--	-----

**SGP. 53 - ASSESSORIA E CONSULTORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....159**

3.1 Introdução.....	161
3.2 Trabalhos Desenvolvidos .....	164
3.2.1 Estudo Técnico - Apoio à Mesa Diretora e às Comissões Permanentes.....	164
3.2.1.1 Relatório da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre as planilhas tarifárias do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de São Paulo .....	165
3.2.1.2 Estudo da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre restrição à circulação .....	174
3.2.1.3 Manifestação técnica da Assessoria e Consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia e da Comissão de Administração Pública .....	183
3.2.2 Apoio Técnico em Atividades de Fiscalização .....	192
3.2.2.1 Pedido de informação .....	192
3.2.2.2 Relatório da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre a visita ao Pronto Socorro de Perus, no âmbito da Comissão de Administração Pública .....	198
3.2.3 Relatórios de Subcomissão.....	202
3.2.3.1 Apontamentos da Assessoria e Consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia acerca das atividades desenvolvidas pela “Subcomissão de Eventos” em 2010. ....	202
3.2.3.2 Subcomissão de Turismo, Lazer e Gastronomia.....	204
3.2.4 Artigos Técnicos.....	206
3.2.4.1 Sistema e Princípios da Gestão pela Qualidade .....	206
3.2.4.2 A metrópole paulistana: passado, presente e desafios futuros para o seu desenvolvimento econômico .....	213



## A Consultoria Técnico-Legislativa - SGP.5

*A* Câmara Municipal de São Paulo possui um quadro de consultores que fornece importante apoio às atividades dos legisladores. Trata-se de fundamental papel facilitador do desempenho dos trabalhos parlamentares, de caráter técnico, e vem se aprimorando ao longo dos anos, tendo em vista a crescente complexidade de que se revestem as demandas colocadas ao Parlamento.

A Consultoria Técnico-Legislativa exerce suas funções de forma diretamente vinculada ao processo legislativo constituindo-se em órgão de assessoramento da Câmara Municipal de São Paulo, que presta suporte às atividades das comissões de caráter técnico-legislativo destinadas, dentre outras funções expressas no Regimento Interno da Casa, a apreciar proposições submetidas ao seu exame.

Esse suporte ocorre no âmbito dos procedimentos estabelecidos para o trâmite da proposição submetida às Comissões Permanentes e Temporárias e, fora dele, através da produção intelectual motivada por demandas técnicas específicas. Tais demandas acrescentam dinamicidade às atividades da Consultoria pois, regularmente, são extraídas de uma constante interface com a comunidade.

As atividades de SGP.5 são desenvolvidas através da Equipe de Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente, Equipe de Assessoria e Consultoria da Área Social e da Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública, pelas quais responde às solicitações que lhes são endereçadas por meio de pesquisas, estudos, notas técnicas, relatórios de vistoria e análise de projetos de lei, fornecendo, dessa maneira, subsídios técnico-científicos ao parlamentar nos seus trabalhos propositivos, mediadores e fiscalizadores.

Dessa forma, constata-se que a atividade do Consultor Técnico-Legislativo ocorre por intervenção direta nos processos submetidos à sua análise através da explicitação de seu conteúdo, normatização ou contribuição técnica expressa, neste caso por via da elaboração de minutas de substitutivos ou emendas. A cada equipe cabe, no viés de sua competência de análise, o aprofundamento técnico da matéria em estudo, resguardando uma visão integrada de seu conteúdo já que parte de um processo analítico.

Pretende-se, por meio desta obra, apresentar trabalhos desenvolvidos pelos integrantes das equipes que compõem a Consultoria Técnico-Legislativa. O recente incremento de novos integrantes no corpo técnico tem possibilitado um exercício mais abrangente e diversificado de suas tarefas. A cooperação exercida com a Procuradoria da Câmara para fins de elaboração legislativa, os cursos ministrados, a estruturação de publicações e o estreitamento de contato com centros de pesquisa e acadêmicos, para formulação de ações propositivas que

contribuam no aprimoramento do desempenho das atividades do legislativo, pertencem a um universo mais amplo no qual estão inseridos os trabalhos consignados na presente publicação.



**SGP.51 - Assessoria e Consultoria  
de Urbanismo e Meio Ambiente**



## 1.1 Introdução

A Equipe da Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente é hoje constituída por três Arquitetos e dois Engenheiros tendo, por definição do ato que a instituiu, a função subsidiar e prestar suporte às Comissões, em especial, à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, tarefa que desempenha através da confecção de estudos, pareceres e relatórios sobre as matérias em apreciação no âmbito daquela Comissão. Mas não exclusivamente àquelas demandas está circunscrita sua atuação. Em regra, esses profissionais dedicam-se ao atendimento das demandas técnicas, eventualmente, oriundas dos 55 gabinetes, no âmbito de sua área do conhecimento.

O universo de temas abrigados sob a designação “urbanismo” e “meio ambiente” torna-se, a cada dia mais ampliado produzindo uma relação de causa e efeito entre ambas as matérias, que acabam por se complementar: quem poderia afirmar que a questão de mobilidade não é, também, uma questão ambiental, ou que a definição de parâmetros construtivos estaria totalmente dissociada desta mesma questão?

Esta Consultoria tem buscado otimizar os recursos físicos e humanos disponíveis, na direção da qualificação do suporte dado à Comissão de Política Urbana, Metropolitana a Meio Ambiente, aos demais setores que integram o processo legislativo e outras solicitações encaminhadas ao Setor por via dos gabinetes, da Mesa e Presidência. Neste sentido, os conteúdos estudos efetuados buscam analisar, de uma forma mais aprofundada o tema a ela submetido, indicando caminhos alternativos. Busca, desta forma, qualificar o conteúdo dos projetos em trâmite na Comissão, ou de interesse dos vereadores e da instituição, disponibilizando os dados necessários a um posicionamento crítico e embasado, frente às matérias em discussão nesta Casa Legislativa.

Entendemos que o aprimoramento do suporte técnico disponibilizado na área em apreço deve contar com o envolvimento de todos os integrantes da Equipe fazendo repercutir seus conhecimentos técnicos no conteúdo das análises e estudos submetidos à apreciação do demandante.

A diversidade de temas abordados pelo setor deu ensejo aos textos produzidos para o presente livro refletindo, no formato consignado, o entendimento de seus autores.



## 1.2 Trabalhos Desenvolvidos

### 1.2.1 Estudos Técnicos de Apoio à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e à Comissão Permanente de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

#### 1.2.1.1 Outro olhar sobre o licenciamento de atividades em nosso Município

por Vilma de Oliveira Mendonça -  
Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura,  
coordenadora do Grupo Técnico de Estudo sobre a Licença  
de Funcionamento da Câmara Municipal de São Paulo.

O PRESENTE ESTUDO EXPRESSA A RESULTANTE DE UMA DAS VERTENTES DO TRABALHO TÉCNICO EXERCIDO PELA ASSESSORIA E CONSULTORIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE.

Recentemente, o Município de São Paulo pode contar com a edição de uma lei inovadora, de prazo de vigência restrito, que buscou figurar como alternativa viável às regras, ora estabelecidas, para a expedição do auto de licença de funcionamento, constituindo-se numa nova forma de abordagem do modelo vigente: o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado – Lei nº 15.499 de 07 de dezembro de 2011.

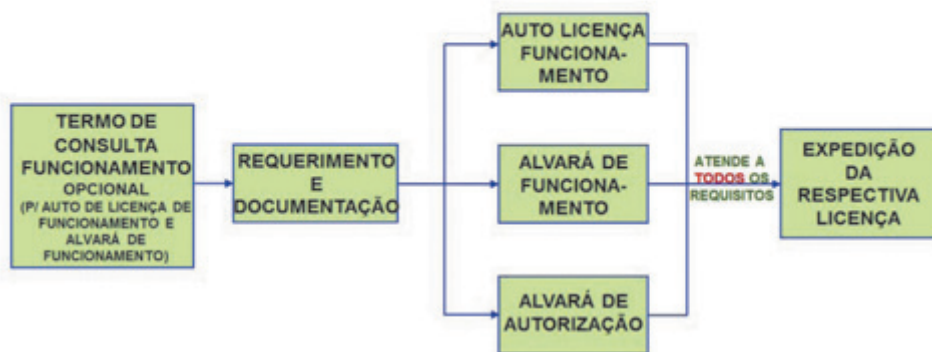
A mensuração da relevância da resultante deste trabalho pode ser aferida através do expressivo número de propostas de lei protocoladas por vereadores nesta Casa Legislativa no curso de 10 anos e de seus empenhos para a solução de questão trazida por seus representados. Computados desde o ano de 2002, foram protocolados quase cem projetos de lei que, de formas distintas, buscavam agregar ao mecanismo vigente de expedição da licença de funcionamento, elemento capaz de superar as dificuldades encontradas por aqueles que desejavam exercer regularmente o funcionamento de suas atividades.

Resultante da vontade política inerente à atividade parlamentar, conjugada a uma criteriosa análise técnica das proposições citadas e da legislação em vigor afeta à matéria, o Auto de Licença Condicionado pode ser desenhado por um Grupo Técnico de Estudo Multidisciplinar, constituído formalmente através de um Ato da Câmara Municipal de São Paulo, para propor mecanismos capazes de equacionar os entraves identificados.

A legislação municipal que disciplina a expedição da licença de funcionamento de usos não residenciais utiliza-se do Alvará de Funcionamento, Auto de Licença

de Funcionamento e do Alvará de Autorização para Eventos Públicos e Temporários, como modalidades de licenças aptas a promover autorização para a instalação dos usos não residenciais estabelecendo, dentre o rol de documentos a serem apresentados, a comprovação da regularidade do imóvel e da edificação, em observância ao seguinte fluxograma:

### Legislação anterior



Neste cenário, a expedição de quaisquer das licenças pleiteadas está atrelada a comprovação da regularidade do imóvel, fator que se revelou, ao longo do tempo, altamente impeditivo para grande parcela da população interessada na legalização de sua atividade, tendo em vista que as principais motivações das irregularidades decorrem de aspecto construtivo correspondente à diferença verificada entre a planta aprovada e os novos contornos dados à edificação através de “pequenas” intervenções físicas. Em alguns dos casos, a edificação nem mesmo figura dos cadastros do poder público competente para aprovação do projeto, pois construída irregularmente.

O novo instrumento legal deveria, por coerência, atender a legislação de uso e ocupação do solo e de zoneamento, sob o ponto de vista da compatibilidade entre o uso pretendido e o local de sua instalação, vedada as áreas de risco; observar as regras ambientais emanadas das diversas esferas aplicáveis ao território e aquelas referentes à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental, além de disposições legais específicas aplicáveis à atividade envolvida. Quanto às exigências provenientes do Código de Obras e Edificações, optou-se pelo atendimento obrigatório dos indeclináveis parâmetros construtivos referentes à segurança que, por óbvio, devem estar presentes em toda e qualquer edificação habitável.

Além das proposituras que deram origem ao estudo, o trabalho desenvolvido abordou a seguinte legislação:

- Lei Municipal nº 10.205/86 – “Disciplina a expedição da Licença de Funcionamento, e dá outras providências.”
- Decreto Municipal nº 49.969/08 –

*“Regulamenta a expedição de Auto de Licença de Funcionamento, Alvará de Funcionamento, Alvará de Autorização para eventos públicos e temporários e Termo de Consulta de Funcionamento, em consonância com as Leis nº 10.205, de 4 de dezembro de 1986, e nº 13.885, de 25 de agosto de 2004; revoga os decretos e a portaria que especifica.”*

E outras legislações pertinentes à matéria:

- Lei Municipal nº 13.430/02 - Plano Diretor Estratégico – PDE
- Lei Municipal nº 13.885/04 - Planos Regionais Estratégicos – PREs
- Lei Municipal nº 15.031/09 – Microempreendedor
- Lei Estadual nº 12.233/06 - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - Guarapiranga
- Lei Estadual nº 13.579/09 - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Billings
- Lei Complementar nº 123/06 , que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, em especial o artigo 7º:

*“Art. 7º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, para o microempreendedor individual para microempresas e para empresas de pequeno porte:*

*I – instaladas em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária ...”*

Da análise integrada dos entraves a serem enfrentados e das condicionantes técnicas a serem observadas resultou a adoção da principal diretriz que norteou o trabalho de elaboração da primeira minuta da proposta da lei, que já incorporava o entendimento de que a desvinculação da regularidade da edificação daquela objetivada pela obtenção da licença de funcionamento viabilizaria o atendimento da grande demanda extraída da análise às propostas de lei, além de promover o estímulo ao exercício da atividade econômica de forma regular.

Outras diretrizes, de semelhante importância, foram estabelecidas na formulação do novo instrumento de forma a preservar o atendimento às regras fixadas pelo Plano Diretor Estratégico, suas normativas complementares referentes ao uso e ocupação do solo, e demais aspectos relativos à qualidade ambiental e ao código de obras:

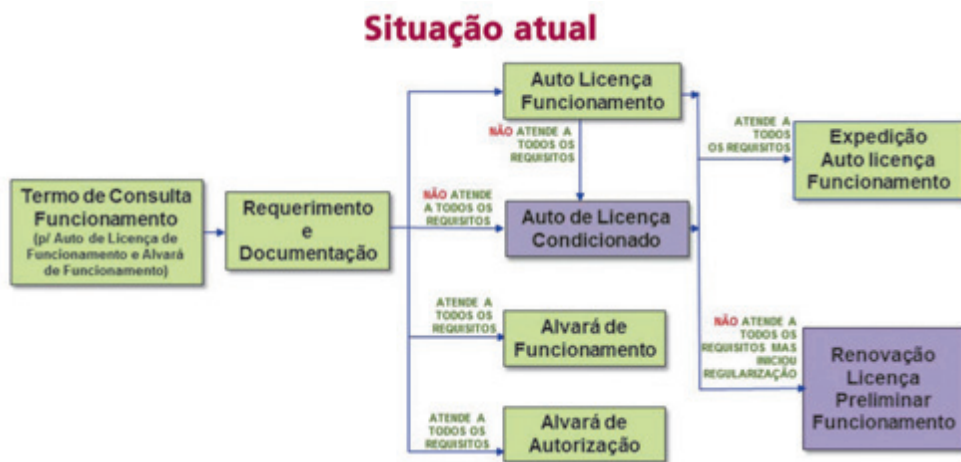
- observância à legislação de uso e ocupação do solo vigente;

- observância à legislação ambiental, de preservação e demais legislações específicas para cada tipo de atividade;
- identificação de requisitos mínimos a serem observados;
- atualização dos dispositivos legais, tendo em vista a vigência de nova legislação endereçada ao Microempreendedor Individual – MEI.

Durante o processo de construção do texto legal foi muito significativo verificar, através da execução de audiências públicas, o grande interesse da população em ajustar-se às regras do licenciamento proposto para alcançar a formalidade mais perene e adequada de sua atividade, através do atendimento a todos os requisitos da lei em construção.

Tais diretrizes, agora identificadas, possibilitaram um olhar mais objetivo sobre a realidade experimentada pelos interessados quando do requerimento da licença de funcionamento junto ao Poder Público. Frente às suas limitações, a regularidade do funcionamento tão almejada não lograva êxito.

A inserção de um novo modelo na sistemática de licenciamento, o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, viabilizou a obtenção da licença de modo condicionado, por via eletrônica, mediante o cumprimento das exigências expressas na lei.



Neste novo cenário, na impossibilidade temporária da apresentação de quaisquer dos documentos exigíveis pela legislação em vigor para a obtenção do Auto de Licença de Funcionamento, a obtenção do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado poderia constituir-se em instrumento apto ao exercício da atividade, até a complementação de todos os documentos necessários, dentro do prazo máximo de 04 anos, fixados na nova lei. Entretanto, a Lei nº 15.499/11 estará em vigor até 31 de março de 2013.

A nova lei também oferece mecanismo hábil à conversão do requerimento do Auto de Licença de Funcionamento já protocolado, e em análise junto ao órgão competente, em requerimento destinado a obtenção do Auto de Licença Condicionado até o prazo de vigência fixado na lei.

A revalidação do Auto de Licença Condicionado mediante a comprovação, por parte do interessado, de que deu início ao procedimento de regularização da edificação, viabiliza a adequação dos prazos fixados por outros órgãos para emissão dos documentos exigidos no procedimento de obtenção desta licença.

Ressalte-se que pelo caráter provisório, um fator de grande relevância na adoção deste procedimento, é a compreensão, por parte do interessado, das etapas a serem superadas para a obtenção do auto de licença de funcionamento, e a conseqüente introdução de sua atividade na cidade formal. O novo procedimento acaba por explicitar melhor ao interessado quais ajustes ou complementações devem ser efetuados, para alçar o “status” do Auto de Licença de Funcionamento, nos moldes estabelecidos pela legislação que trata do licenciamento de atividades como um todo.

Outro importante aspecto abrangido pela lei, resultante da necessária atualização da legislação que trata do funcionamento de atividades em razão de novas normas que entraram em vigor no lapso do tempo, foi a explicitação da dispensa de obtenção de licença de funcionamento, introduzida pela Lei 15.031/09, para o exercício das atividades não residenciais enquadradas na categoria de Microempreendedor Individual –MEI, a que se refere à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 de alcance nacional.

A minuta apresentada prevê, ainda, a possibilidade de emissão do Auto de Licença Condicionada para atividades exercidas em edificações localizadas em áreas de proteção aos mananciais, nas situações em que atendam concomitantemente às legislações municipal e estadual aplicável àquele importante perímetro. Desde fato decorre a necessária ação do órgão competente do Executivo, no sentido de identificar as zonas de compatibilidade das normas de uso do solo municipal e das áreas de intervenção definidas nas leis estaduais de proteção dos mananciais referentes à Bacia da Represa Billings e da Represa Guarapiranga, de forma a mapear as atividades ali exercidas reconhecendo o universo de atividades passíveis de licenciamento naquelas áreas.

No momento, o alvará condicionado representa 37% do total de licenças concedidas em seis meses pela internet, num total de 27 por dia, conforme dados fornecidos pelo órgão competente na expedição deste tipo de alvará.

## 1.2.2 Proposições Legislativas

### 1.2.2.1 As normas relacionadas à regularização fundiária de loteamentos precários

por Pedro Campones Rocha Santos  
Consultor Técnico Legislativo - Arquitetura

O TEXTO ABAIXO FOI EXTRAÍDO E ADAPTADO DE UM ESTUDO TÉCNICO ELABORADO EM 2011 PELA CONSULTORIA ACERCA DE UM PROJETO DE LEI QUE TRAMITOU NA COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE, QUE VISA ALTERAR A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO.

*A* Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1.999, que *dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências*, introduz os requisitos urbanísticos necessários aos loteamentos e desmembramentos, estabelece procedimentos para aprovação e registro e impõe sanções aos promotores de parcelamentos em desconformidade com as normas. O diploma legal admite, ainda, a possibilidade de regularização de parcelamentos através do poder público, para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e em defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

A Lei 6.766/79, em seu artigo 40, §5º, determina que a regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar dispositivos da lei, dentre os quais, conforme o artigo 3º, somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. O *parágrafo único* veda o parcelamento do solo nas seguintes situações:

*I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;*

*II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;*

*III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;*

*IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;*

*V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção."*

Com base no dispositivo federal supracitado, a Lei Municipal nº 11.775, de 29 de maio de 1995, possibilita, mediante critérios que prevê, a regulamentação de parcelamentos do solo para fins urbanos implantados irregularmente no Município de São Paulo, a partir de 2 de novembro de 1972, até 31 de dezembro de 1994. A referida lei compele o loteador a regularizar, incluindo a execução das obras necessárias, sendo que, na ausência ou omissão deste, o município assume o processo, através do despacho *ex-officio*. Como condição necessária à admissão do loteamento ao processo de regularização, requer a comprovação da irreversibilidade através de laudo técnico com a caracterização da implantação do loteamento.

De acordo com o artigo 6º, poderão ser regularizados, desde que atendidas as exigências da referida Lei, quaisquer parcelamentos do solo, independentemente da zona de uso onde se localizam.

O Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta a execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece como uma das diretrizes gerais que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana: *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, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais* (art. 2º, inciso XIV).

A Lei municipal nº 13.428, de 10 de setembro de 2002, introduz alterações à lei 11.775/95, dentre as quais estende até 30 de abril de 2002, a linha de corte para a regularização de parcelamentos. Este dispositivo legal inclui o conceito de regularização de interesse social e flexibiliza as exigências com relação à comprovação da titularidade da área e os percentuais de áreas públicas necessários. Ademais, o artigo 12 altera o artigo 39 criando o *Grupo Especial de Fiscalização e Contenção de Loteamentos Irregulares - Gefic, coordenado pela Secretaria de Implementação das Subprefeituras ou órgão que vier a substituí-la, com a atribuição de integrar as ações da Prefeitura na contenção da implantação ou expansão dos loteamentos irregulares ou clandestinos, observadas a legislação vigente e as providências necessárias à consecução daquela finalidade*.

O Plano Diretor Estratégico - PDE, Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002, incorpora diretrizes do Estatuto da Cidade e estabelece em seu artigo 192 que: *“legislação específica possibilitará a regularização das edificações, parcelamento, uso e ocupação do solo, em situações tecnicamente viáveis e compatíveis com as prioridades e diretrizes definidas nesta lei, condicionada à realização de obras e ações necessárias para garantir estabilidade jurídica, estabilidade física, salubridade e segurança de uso de forma a incorporar os assentamentos e imóveis ao tecido urbano regular”*.

O artigo 193 prevê que legislação ou normatização específica, a ser elaborada ou atualizada, definirá normas técnicas e procedimentos para a regularização. Fixa, no §1º, que no prazo de vigência do Plano Diretor Estratégico, definido para 2012,

não deverá ser editada mais de uma lei que trate das situações de regularização de parcelamentos do solo implantados irregularmente, de empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta, e de favelas.

Os parcelamentos do solo para fins urbanos implantados irregularmente, segundo o artigo 194 do PDE, poderão ser regularizados com base em lei que contenha no mínimo:

*I - os requisitos urbanísticos e jurídicos necessários à regularização, com base na Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99 e os procedimentos administrativos;*

*II - o estabelecimento de procedimentos que garantam os meios para exigir do loteador irregular o cumprimento de suas obrigações;*

*III - a possibilidade da execução das obras e serviços necessários à regularização pela Prefeitura ou associação de moradores, sem isentar o loteador das responsabilidades legalmente estabelecidas;*

*IV - o estabelecimento de normas que garantam condições mínimas de acessibilidade, habitabilidade, saúde, segurança;*

*V - o percentual de áreas públicas a ser exigido e alternativas quando for comprovada a impossibilidade da destinação;*

*VI - As ações de fiscalização necessárias para coibir a implantação de novos parcelamentos irregulares;*

*VII - A previsão do parcelamento das dívidas acumuladas junto ao erário público como o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, quando houver.*

Dentre os instrumentos urbanísticos previstos pelo PDE, destaca-se a ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), as quais com base nos respectivos Planos de Urbanização poderão promover a regularização fundiária destas áreas, independente da época da implantação.

Mais recentemente, a Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, em seu Capítulo III trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, instituindo a demarcação urbanística e a legitimação de posse, como novos instrumentos da política urbana. A regularização fundiária de interesse social, no citado dispositivo, é tratada em capítulo a parte, e abrange os seguintes casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)*
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou*
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;*



No âmbito estadual, destacam-se como importantes marcos regulatórios, as leis específicas que dispõem sobre os mananciais das Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Guarapiranga e Billings (Leis 12.223/06 e 13.579/09, respectivamente), que possibilitam a regularização urbanística e ambiental através dos chamados PRIS (Programas de Recuperação de Interesse Social), contudo para assentamentos implantados até a data da publicação das leis.

Note-se que após a promulgação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária é tratada como relevante instrumento no que diz respeito à função social da cidade. A recente legislação federal incorpora este conceito e não estabelece uma data limite para o enquadramento dos loteamentos.

É importante ressaltar que os parcelamentos à margem de lei, em grande parte, originaram-se da dificuldade de parcela da população no acesso à terra urbanizada, pois não foram previstos nos planos e programas, instrumentos capazes de garantir moradia à população de baixa renda.

Além disso, a ação clandestina dos loteadores associada a uma ineficiência da fiscalização corroborou para esse processo.

Portanto, além dos instrumentos necessários à regularização urbanística, é necessário garantir mecanismos de oferta de moradia a fim de evitar o ciclo reprodutor da irregularidade do parcelamento e ocupação do solo.

## 1.2.2.2 A simplificação das peças gráficas nos processos de aprovações e regularização de edificações

por Pedro Campones Rocha Santos  
Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura

O TEXTO ABAIXO FOI EXTRAÍDO E ADAPTADO A PARTIR DE DIVERSOS ESTUDOS TÉCNICOS ELABORADOS ENTRE 2009 E 2011 PELA CONSULTORIA ACERCA DE PROPOSIÇÕES QUE VISAM SIMPLIFICAR PEÇAS GRÁFICAS NOS PEDIDOS DE ALVARÁS DE APROVAÇÃO OU REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES, NO ÂMBITO DO CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO.

*A* Emenda Constitucional nº 16, promulgada em 25 de junho de 2002, acresce ao art. 181 da Constituição Estadual a seguinte disposição:

*“§ 4º - é vedado aos Municípios, nas suas legislações edilícias, a exigência da apresentação da planta interna para edificações unifamiliares. No caso de reformas, é vedado a exigências de qualquer tipo de autorização administrativa e apresentação de planta interna para todas as edificações residenciais, desde que assistidas por profissional competente.”*

No âmbito do município, o Código de Obras e Edificações – COE, Lei 11.228, de 25 de junho de 1992, prevê a apresentação de peças gráficas simplificadas por ocasião da solicitação de Diretrizes de Projeto (3.2) e de Alvará de Licença para Residências Unifamiliares (seção 3.10). Este último, segundo a seção 3.10 do COE, poderá ser obtido com a apresentação de peças gráficas que demonstrem a implantação, movimento de terra, volumetria, índices urbanísticos e área da edificação a ser projetada. Além do que, estabelece que as disposições internas dos compartimentos, suas dimensões e funções serão de total responsabilidade dos profissionais envolvidos e do proprietário.

O Decreto nº 32.329, de 23 de setembro de 1992, que regulamenta o COE, estabelece no Desenho 1-I do Anexo 18, a legenda e ser utilizada na representação gráfica, incluindo a “Planta de Massa”. Contudo, não se verifica normatização técnica mais específica sobre a apresentação das peças gráficas através da planta de massa.

Nesse sentido, a conceituação de peça gráfica simplificada poderá auxiliar os projetistas e analistas dos órgãos de aprovação, na utilização de tal recuso. Note-se, porém, que não se pretende abdicar das exigências do COE, mas sim, dispensar a representação gráfica detalhada das partes internas da edificação, quando se pressupõe não haver necessidade de aferição por meio de um projeto detalhado, bastando o profissional (arquiteto / engenheiro) atestar a conformidade com as disposições edilícias.

A simplificação das peças gráficas aplicada às edificações de menor porte e complexidade, que representam a grande maioria dos pedidos relacionados a estabelecimentos comerciais diversos e pequenos serviços, além de residências, poderá facilitar os procedimentos relativos à confecção de pranchas pelo interessado, bem como, a análise dos técnicos dos órgãos de aprovação.

Ademais, a aprovação com a representação simplificada, pressupõe a possibilidade de alteração das disposições internas *a posteriori*, através das pequenas reformas (seção 3.3 do COE) o que reforça a ideia de flexibilidade desses espaços da edificação, que poderá ser adaptada aos diversos usos compatíveis (situação típica que ocorre nas casas/sobrados que abrigam pequenos comércios ou serviços), uma vez que, alterações na compartimentação horizontal sem acréscimo de área são consideradas pequenas reformas para as quais não se requer aprovação de projeto.

Entretanto, é importante observar que o Código de Obras apresenta normas específicas de âmbito do Município de São Paulo, que o profissional não pode deixar de observar, tais como as dimensões mínimas dos compartimentos internos das edificações, dos espaços de circulação, das faixas necessárias à aeração e insolação, do dimensionamento mínimo das unidades sanitárias, vagas para estacionamentos de veículos, etc.

Assim, o nível de detalhamento do projeto está diretamente associado à demonstração dos elementos técnicos relacionados ao COE. Ou seja, a dispensa da necessidade de apresentação dos compartimentos internos da edificação decorre do pressuposto de que o responsável técnico pelo projeto tem o conhecimento necessário para o atendimento ao COE e o cumprirá. Nessa hipótese, há sempre um risco, na medida em que os projetos podem ser elaborados segundo critérios próprios que podem ficar aquém do exigido pelo Código do Município de São Paulo.

Dessa maneira, a ponderação a respeito da necessidade de detalhamento das peças gráficas deve se balizar na avaliação de suas implicações, caso a caso.

Para tanto, recomenda-se que sejam consideradas as edificações que requeiram condições especiais a serem observadas com respeito aos aspectos de segurança que estão relacionados à capacidade de lotação do edifício e o dimensionamento adequado de seus espaços de circulação. Nestas situações, s.m.j., não bastaria o profissional atestar o atendimento às normas edilícias, sendo preciso demonstrar as exigências relacionadas ao COE no interior da edificação.

O Capítulo 12 do COE dispõe sobre as exigências *“relativas às disposições construtivas das edificações e instalação de equipamentos considerados essenciais à circulação e à segurança de seus ocupantes visam, em especial, permitir a evacuação da totalidade da população em período de tempo previsível e com as garantias necessárias de segurança, na hipótese de risco”*.

Com base no Capítulo 12, o Decreto nº 49.969/08, que regulamenta o licenciamento necessário ao funcionamento das edificações, dispõe sobre a necessidade

de demonstração do atendimento às questões de segurança nas edificações dependendo de suas características. O § 2º do artigo 26 indica a dispensa de tal exigência nos seguintes termos:

§ 2º. Excluem-se da obrigatoriedade de demonstração do atendimento às condições de segurança:

*I - as edificações que estejam desobrigadas de espaços de circulação protegidos, de acordo com o Capítulo 12 do Anexo I da Lei nº 11.228, de 1992, com altura igual ou inferior a 9,00 m (nove metros) e população igual ou inferior a 100 (cem) pessoas (por andar), exceto as atividades ou grupos de atividades referidos no inciso II do § 2º deste artigo, com capacidade de lotação total superior a 100 (cem) pessoas;*  
*II - as edificações destinadas ao comércio, à prestação de serviços de saúde, educação e automotivos, às indústrias, às oficinas e aos depósitos, aos locais de reunião e à prática de exercício físico ou esporte, com capacidade de lotação igual ou inferior a 100 (cem) pessoas;*  
*III - as atividades enquadradas na subcategoria de uso nR1, de acordo com a Lei n. 13.885, de 2004, e o Decreto nº 45.817, de 2005, instaladas nos pavimentos térreos de edifícios, desde que em locais compartimentados vertical e horizontalmente em relação ao restante da edificação, e com saída imediata para a via pública.*

Já, sob a ótica do projetista devem ser consideradas as diferentes fases de elaboração do projeto e em que momento se procede ao requerimento do alvará de aprovação. Segundo a NBR 6492 – “Representação de projetos de arquitetura”, há, basicamente, três etapas no desenvolvimento de projetos, quais sejam: 1º Estudo Preliminar, 2º Anteprojeto, e 3º Projeto Executivo. De acordo com a esta norma, os documentos para aprovação em órgãos públicos são elaborados na fase de anteprojeto conforme o item 5.1.3, a saber:

### **5.1.3 Anteprojeto**

*Definição do partido arquitetônico e dos elementos construtivos, considerando os projetos complementares (estrutura, instalações, etc.). “Nesta etapa, o projeto deve receber aprovação final do cliente e dos órgãos oficiais envolvidos e possibilitar a contratação da obra.”*

Diante desse regramento, depreende-se que a fase das aprovações junto aos órgãos oficiais embora seja condicionante ao desenvolvimento do projeto, está inserida no meio do processo, na medida em que, para a conclusão de um determinado projeto é necessário, ainda, o desenvolvimento de todo o detalhamento necessário à execução da obra (Projeto Executivo). Durante esta fase de detalhamento, pode-se

aguardar a manifestação dos órgãos de aprovação, procedendo-se aos ajustes necessários em função de “comunique-se”. Contudo, o projetista deverá estar seguro quanto ao atendimento às normas legais. Portanto, infere-se que a adoção de peças gráficas simplificadas objetivando maior rapidez na aprovação junto à municipalidade, tem maior eficácia para os projetos que não requerem extenso detalhamento, o que reforça a tese de que a planta simplificada deve ser aplicada para as edificações de pequeno porte, que utilizam soluções convencionais de projeto e obra.

Há que se observar, ainda, com relação ao responsável técnico pelo projeto, que este profissional fica menos resguardado com relação ao seu projeto, no caso de uma eventual denúncia ou vistoria que aponte para uma inconformidade interna à edificação, pois a “planta sem as disposições internas” não revelaria tais condições dos espaços interiores.

Por fim, outro aspecto desfavorável à representação perimétrica consiste na impossibilidade de aferição das áreas não computáveis internas para efeito de cálculo do coeficiente de aproveitamento (exemplo: mezanino, caixa de elevadores), além das exigências relativas à acessibilidade (NBR 9050/04). Nesses casos, não há com abdicar da demonstração de elementos internos que comprovem o atendimento às normas.

## 1.2.3 Consultas Técnicas

### 1.2.3.1 Aspectos técnicos sobre o Decreto nº 52.857, de 20 de dezembro de 2011

por Pedro Campones Rocha Santos  
Consultor Técnico – Arquitetura

O TEXTO A SEGUIR FOI PRODUZIDO A PARTIR DE UMA CONSULTA SOLICITADA EM 21/12/11 SOBRE UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR SOBRE O CONTEÚDO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 52.857, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2011, QUE REGULAMENTA A LEI Nº 15.499, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2011, QUE INSTITUI O AUTO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO CONDICIONADO.

O Decreto em apreço complementa o disposto na Lei nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, com relação ao detalhamento dos requisitos necessários para a obtenção da licença condicionada, além da documentação exigida para a expedição por via eletrônica.

Ademais, descreve os procedimentos, definindo as atribuições dos diferentes órgãos municipais envolvidos e estabelece as informações que deverão constar do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado.

Dentre as disposições acrescidas pelo Decreto à Lei nº 15.499/11, destacam-se os seguintes aspectos relacionados às condições necessárias a expedição da referida licença:

- A exigência que o responsável técnico ateste que realizou pessoalmente vistoria na edificação no caso de edificação dispensada de sistema de segurança (art. 3º, inciso IV);
- Apresentação de documento municipal comprobatório da segurança da edificação (Auto de Verificação de Segurança ou outro documento comprobatório, além do Certificado de Manutenção) no caso da edificação estar sujeita à instalação de sistema de segurança, na conformidade da legislação municipal em vigor (art. 3º, inciso IV);
- Comprovação da acessibilidade, no caso de edificação sujeita às normas de acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, na conformidade do Decreto nº 45.122, de 12 de agosto de 2004 (art. 3º, inciso V);
- Diferenciação entre a atividade principal e as atividades secundárias com suas respectivas licenças em uma mesma edificação cuja área total não exceda a 1.500,00m<sup>2</sup> (art. 3º, §1º);
- Estabelece que a para a renovação do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado (após dois anos), dentre outros documentos, deverão

ser apresentados atestados técnicos atualizados, além da regularização das pendências registradas no Cadastro Informativo Municipal – CADIN (art. 4º, § 3º);

Além das exigências acima indicadas, o Decreto 52.857/11 disciplina as atribuições dos diferentes órgãos municipais envolvidos (STLEA; Subprefeituras e Prodam).

Com relação às disposições que tratam da ação fiscalizatória e da aplicação das sanções administrativas, especialmente na hipótese da ausência de licença após decurso de prazo, o *parágrafo único* do art. 13, ratifica, independentemente do licenciamento em questão, a aplicação das sanções cabíveis ao proprietário da edificação em situação irregular, com base na legislação municipal aplicável, especialmente pela falta de Certificado de Conclusão ou documento equivalente, e pelas inadequadas condições de salubridade, segurança e habitabilidade da edificação.

Ademais, fixa o prazo de 90 dias a partir da data de publicação do Decreto para o Sistema Eletrônico estar disponível através da rede mundial de computadores.

Em conclusão, não se verificam incongruências entre o conteúdo da Lei e o seu decreto regulamentador. Contudo, os pontos a acima citados indicam aspectos relevantes a serem observados no âmbito do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, notadamente com relação à documentação exigida para a sua expedição, e a necessidade de regularização das pendências e débitos junto ao Cadastro Informativo Municipal para a renovação do instrumento.

### 1.2.3.2 A necessidade de avaliação constante e integrada das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente

por Pedro Campones Rocha Santos  
Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura

TRATA-SE DE CONTEÚDO ADAPTADO AO PRESENTE ARTIGO BASEADO EM MANIFESTAÇÃO TÉCNICA ELABORADA PELA CONSULTORIA NO INÍCIO DE 2012.

A Carta Magna em seus artigos 182 e 183 e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) dispõe sobre a execução da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no âmbito do município.

O Plano Diretor Estratégico - PDE, instituído pela Lei municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, em consonância com o Estatuto da Cidade, reafirma o PDE como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (Art. 2º, § 1º).

Prevê, ainda, planos complementares, dentre os quais, o Plano de Circulação e Transporte e o Plano de Habitação.

Segundo o disposto no art. 3º, o PDE abrange a totalidade do território do Município, definindo: a política de desenvolvimento urbano do município; a função social da propriedade urbana; as políticas públicas do Município; o plano urbanístico-ambiental; e a gestão democrática.

Em seu Título I, prevê um conjunto de diretrizes, objetivos e ações estratégicas específicas acerca das políticas públicas de meio ambiente e desenvolvimento urbano, tendo como horizonte uma década a partir de sua concepção, consoante o art. 5º, que fixa como prazos *2006 para o desenvolvimento das ações estratégicas previstas, proposição de ações para o próximo período e inclusão de novas áreas passíveis de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; e 2012 para o cumprimento das diretrizes propostas.*

No Título III, o plano urbanístico-ambiental organiza a urbanização do território em elementos estruturadores e integradores, os quais abarcam as redes urbanas e suas atividades que compõe a cidade. Sobre a estrutura urbana existente e pensando na expansão e no desenvolvimento urbano, o plano orienta a política de uso e ocupação do solo, consolidada posteriormente pela Lei de Zoneamento, e pre-



coniza medidas voltadas à habitação, ao incremento de áreas verdes, à preservação dos recursos hídricos, à gestão dos resíduos, à melhoria da infraestrutura urbana, à acessibilidade e mobilidade urbana.

Para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, o PDE lança mão de importantes instrumentos urbanísticos, já indicados pelo Estatuto da Cidade, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo, as zonas especiais de interesse social, além das áreas de intervenção urbana, as operações urbanas consorciadas, a concessão urbanística, o consórcio imobiliário e o relatório de impacto de vizinhança.

A Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que *estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo*, acrescenta ao PDE, metas específicas dos Planos Regionais, no horizonte 2006/2012. Tais metas se referem a intervenções nas redes estruturais hídrico-ambiental, viária, de transporte coletivo, de centralidades, e relacionadas ao conjunto de equipamentos, necessárias à complementação da estrutura urbana, como por exemplo, a construção de “piscinões”, a abertura de novas vias, e implantação de corredores de transporte coletivo, de parques lineares e caminhos verdes.

No que diz respeito à temática ambiental, há que se observar ainda, os princípios, as diretrizes e estratégias voltadas às políticas públicas com base na Lei nº 14.933, de 05 de junho de 2009, que institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo.

Além desse dispositivo, a Lei 14.173, de 26 de junho de 2006, que estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, apresenta indicadores específicos voltados aos serviços de proteção ao meio ambiente, dentre outros.

Com relação à política de saneamento, a Lei 14.934, de 18 de junho de 2009, autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos e convênios com empresas e órgãos do Estado de São Paulo, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo, assegurando a sua prestação pela SABESP, pelo prazo de 30 anos, prorrogável por igual período. Ademais, institui o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, junto à Secretaria Municipal de Habitação, destinado a apoiar e suportar ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura no Município. Prevê, em seu art. 13, a apresentação do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB no prazo de 120 dias. O PMSB, redigido por SEHAB de acordo com a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, apresenta diretrizes e estratégias acerca da política municipal de saneamento, as quais devem ser observadas.

A Emenda 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que institui a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executi-

vo, estabelece que o referido programa conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico (art. 69-A).

O Plano Plurianual para quadriênio 2010/2013, instituído pela Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009, apresenta as diretrizes estratégicas de governo estruturadas nos seis eixos originários do Programa de Metas instituído pelo art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, (Cidade de Direitos; Cidade Sustentável; Cidade Criativa; Cidade de Oportunidades; Cidade Eficiente; e Cidade Inclusiva).

Verifica-se, portanto, uma forte correlação entre peças estruturantes a partir do eixo de análise: desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Desse modo, mostra-se necessário o acompanhamento integrado e a avaliação de metas relacionadas à execução da política urbana e de meio ambiente, de acordo como os instrumentos legalmente vigentes, em especial o Plano Diretor Estratégico, e a Lei 13.885/04, além do “Plano de Metas”, do PPA e planos municipais setoriais (saneamento, habitação). Assim como, a aferição dos efeitos de tais políticas no ordenamento urbano, consoante as diretivas dos instrumentos do planejamento urbano.

Não obstante, como suporte à elaboração de diagnósticos, há que se buscar uma base de dados cadastrais físicos e ambientais relacionados à estruturação do espaço urbano, bem como, da dinâmica social e econômica, que envolve a distribuição espacial da população, da infraestrutura urbana, da renda, dos empregos, dos equipamentos comunitários, das condições de moradia, das áreas verdes e demais elementos associados ao estudo da cidade.

### 1.2.3.3 A segurança estrutural das edificações

por Vilma de Oliveira Mendonça  
Consultor Técnico Legislativo - Arquitetura

TRATA-SE DE CONSULTA EFETUADA SOBRE O CONTEÚDO NORMATIVO MUNICIPAL VIGENTE, ORIENTADO À GARANTIA DA SEGURANÇA ESTRUTURAL DAS EDIFICAÇÕES.

*R*eportando-nos aos parâmetros estabelecidos pelo COE - Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, a Lei nº 11.228 de 25 de junho de 92, que “*dispõe sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis*” podemos destacar em três dos seus capítulos as disposições que mais concretamente versarão sobre segurança guardando, entretanto, abordagens distintas.

No primeiro deles, Capítulo 6 – Procedimentos Fiscais, o foco principal é o procedimento fiscalizatório a ser observado pelo servidor municipal quando incumbido da fiscalização de obras em execução, perigo de ruína ou contaminação. Tal procedimento o assegurará livre acesso às instalações a serem vistoriadas com os objetivos de verificação de regularidades (Seção 6.1) ou aspectos relacionados à sua estabilidade, segurança e salubridade (Seção 6.2).

Neste âmbito, os aspectos relacionados à garantia da segurança da edificação serão contemplados por via do exercício da fiscalização da obra pelo servidor competente, iniciado através da verificação dos documentos comprobatórios de sua regularidade, do não desvirtuamento do objeto licenciado, além da observância das condições de estabilidade, segurança e salubridade necessárias à obra ou edificação. Restará ao fiscal, se constatada alguma irregularidade ou risco, a possibilidade de interditar parcial ou totalmente o imóvel e, se necessário, também seu entorno. O procedimento fiscalizatório, dará ensejo, nestes casos, à exigência do atendimento aos requisitos indispensáveis à liberação da obra ou imóvel em questão.

Ressalte-se que este instrumento, embora assegurador do exercício da fiscalização de obras pelo Poder Público, não constitui mecanismo de atuação preventivo, tendo por pressupostos a execução da obra à revelia das exigências impostas pelo licenciamento obrigatório, a execução da obra em desconformidade com as exigências técnicas inerentes ao projeto aprovado ou a constatação de risco iminente de sua estabilidade.

No Capítulo 9 – Componentes – Materiais, Elementos Construtivos e Equipamentos, a questão da segurança volta a ser abordada, desta vez quanto ao desempenho dos materiais utilizados na execução do projeto.

Tendo em vista os padrões mínimos estabelecidos pelo Código de Obras e Edificações ao projeto em aprovação e a responsabilidade técnica do profissional signa-

tário na solução estrutural e materiais empregados em sua execução, neste capítulo os aspectos relativos à segurança estão expressos através da exigência de observância às Normas Técnicas Oficiais – NTO, registradas na Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT na execução dos componentes básicos da edificação (fundações, estruturas, paredes e cobertura), asseguradoras da boa técnica construtiva. Não apenas as normas citadas constituirão a garantia da solidez e adequação da edificação às exigências do Código de Obras, também a responsabilidade técnica assumida pelo profissional perante seu órgão de classe.

A garantia da solidez estrutural da edificação, objeto da consulta formulada, conforme exposto, é condição é inerente ao exercício da atividade profissional do engenheiro ou arquiteto, em todas as ocasiões em que atue como dirigente técnico da obra:

“responsável pela direção técnica das obras desde seu início até sua total conclusão” ... “a correta execução e adequado emprego de materiais conforme aprovado na PMSP e observância das NTO.” (Subitem 2.4.2.2 do COE).

Esclareça-se, entretanto, que a responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos num projeto de engenharia ou arquitetônico é de 05 anos:

*“Responsabilidade pela solidez e segurança da construção: pelo Código Civil Brasileiro, o profissional responde pela solidez e segurança da obra durante cinco anos; é importante pois, que a data do término da obra seja documentada de forma oficial. Se, entretanto, a obra apresentar problemas de solidez e segurança e, através de perícias, ficar constatado erro do profissional, este será responsabilizado, independente do prazo transcorrido, conforme jurisprudência existente.” CREA*

Mais adiante, no capítulo 12, nominado “Circulação e Segurança” esta questão é mais uma vez abordada. Aqui, o enfoque é a garantia de acesso, circulação e escoamento dos ocupantes de uma edificação em condições de segurança. Desta forma, dispõe sobre o dimensionamento e posicionamento, de corredores escadas e rampas em espaços privativos e coletivos. Também o potencial de risco, decorrente dos materiais utilizados na edificação determinarão exigências adicionais, em atenção à manutenção da segurança dos usuários de uma edificação.

A Seção 12.11, designada “Sistemas de Segurança”, agrupa disposições relacionadas ao conjunto de equipamentos que, em caso de risco dos usuários de uma edificação, deverão ser acionados de forma a assegurar “a evacuação da totalidade da população em período de tempo previsível e com as garantias necessárias de segurança,

na hipótese de risco". Conforme apresentado pelo próprio código, são exigências de segurança complementares àquelas de natureza construtiva.

A iluminação de emergência, indicadores das rotas de saída ou equipamentos de combate a incêndio são itens destes sistemas de segurança que, dimensionados e executados em conformidade com as normas técnicas, serão objeto de projeto específico a ser submetido à aprovação do Corpo de Bombeiros e posterior vistoria daquele órgão. São elementos acessórios à edificação, não constituintes de sua parte estrutural.

Num outro momento aspectos relacionados à segurança estrutural da edificação são novamente verificados: quando do licenciamento da atividade não residencial a ser abrigada na edificação. Em nosso Município, o Decreto nº 49.969/ 08 que "regulamenta a expedição de Auto de Licença de Funcionamento, Alvará de Funcionamento, Alvará de Autorização para eventos públicos e temporários e Termo de Consulta de Funcionamento" é a norma básica.

Neste decreto a Seção II do Capítulo V, que dispõe sobre os requisitos para a obtenção das licenças citadas reserva especial atenção à segurança da edificação reputando os documentos para controle da atividade de obras e edificações instituídos pelo Código de Obras e Edificações em vigor, como instrumentos hábeis à demonstração das condições de segurança da edificação, além de outros decorrentes da regularização da edificação ou de laudos asseguradores da adaptação da edificação às normas de segurança, elaborados por profissionais competentes.

Através daquele decreto as disposições afetas aos quesitos de segurança da edificação encontram sua via de concretização em solicitações pontuais dos alvarás mencionados. A exigência de documentos comprobatórios dos aspectos de segurança para o funcionamento da atividade reflete, por via transversa, o necessário atendimento às regras oriundas dos códigos de obras e edificações, ao longo dos anos.

Conclui-se do exposto que os aspectos estruturais da edificação são objeto de avaliação no momento da aprovação da obra nova, da ocorrência de reforma ou regularização da edificação existente e, em decorrência, a fiscalização de suas execuções, e nos casos em que se objetiva a obtenção de licença de funcionamento para o exercício de uma atividade. Em todos os casos, a assunção da responsabilidade técnica por um profissional habilitado é condição essencial à garantia da estabilidade da edificação, sua segurança e de seus usuários.

A cogitada normatização de mecanismo de verificação periódica das condições estruturais da edificação introduz valioso instrumento para a verificação da saúde estrutural dos edifícios ao longo dos anos, tendo em vista a cada vez mais frequente ocorrência de desabamentos de construções, motivadas pelo envelhecimento das estruturas envolvidas, da exposição a novas solicitações externas ou mesmo por intervenções equivocadas de seus usuários.

## 1.2.4 Aplicação dos Instrumentos Urbanísticos

### 1.2.4.1 Outorga onerosa do potencial construtivo adicional

por Nilson Braz

Consultor Técnico Legislativo - Engenharia

O PRESENTE ARTIGO APRESENTA UM BREVE RELATO DESTE VALIOSO INSTRUMENTO URBANÍSTICO, QUE POSSIBILITA CONSTRUIR ACIMA DO COEFICIENTE BÁSICO DE APROVEITAMENTO ESTABELECIDO PARA A ZONA, DENTRO DE LIMITES PREVIAMENTE ESTABELECIDOS PELA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, MEDIANTE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA.

#### **Introdução**

*A* Outorga Onerosa do Potencial Construtivo Adicional, conhecida como Solo Criado, consiste em uma autorização para construção acima do limite permitido pelo coeficiente de aproveitamento básico até o máximo, mediante contrapartida financeira ou outro mecanismo previsto em lei.

O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificada, excluída área não computável, e a área total do lote ou gleba. Os coeficientes de aproveitamento variam em função da zona e do distrito, podendo ser classificados em:

- a) mínimo: abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado;
- b) básico: que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas; e
- c) máximo: que não pode ser ultrapassado.

Estudos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA estabeleceram limites para o crescimento da cidade para o período de 2000-2009, resultando num estoque (limite de potencial construtivo adicional) de 9,7 milhões de metros quadrados; deste total foram destinados 6,9 milhões para o uso residencial e 2,8 milhões ao uso não residencial (SEMPLA, 2004).

O presente trabalho será limitado ao estudo do potencial construtivo adicional passível de ser adquirido por meio da Outorga Onerosa. Ao final, será apresentado um roteiro de cálculo para obtenção da contrapartida financeira.

Cabe, ainda, informar que os recursos auferidos com a Outorga Onerosa são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB - criado pelo art. 235 da Lei 13.430/02 - com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor Estratégico, em obediência às prioridades nele estabelecidas.

## **Breve Histórico do Solo Criado (Potencial Construtivo Adicional)**

O Solo Criado teve seu primeiro grande debate no âmbito nacional em meados da década de 1970, resultando em 1976 com a elaboração da “Carta de Embu”. Foi um documento construído com a participação de diversos urbanistas e juristas e admitia a criação de coeficiente único de edificação pelo município. Contudo, reconhecia a possibilidade de se construir acima deste coeficiente, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (CEPAM, 2001).

Em 1986 foi promulgada em São Paulo a Lei nº 10.209, que possibilitava aos proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos requererem a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e a doar ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada.

Com a aprovação da Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995, ampliou-se as possibilidades da modificação de índices urbanísticos e das características de uso e ocupação do solo, com oferecimento de importância em dinheiro como contrapartida.

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e aprovou, dentre outros instrumentos, a outorga onerosa do direito de construir (art. 4º, inciso V, alínea n), estabelecendo critérios e procedimentos para a sua aplicação no município. O artigo 28 do Estatuto é reproduzido abaixo:

*Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.*

*§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.*

*§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.*

*§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.*

Merece destaque a preocupação dos legisladores com a utilização dos recursos auferidos da outorga onerosa em finalidades habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e

proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, conforme apresenta o art. 26, incisos I a VIII, do Estatuto das Cidades.

### **Contrapartida Financeira**

O cálculo da contrapartida financeira das áreas passíveis de outorga onerosa do potencial construtivo adicional é apurado segundo a seguinte equação (art. 213 da Lei 13.430/02):

$$Ct = Fp \times Fs \times B$$

Onde:

Ct = Contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de área construída adicional.

Fp = Fator de planejamento, onde se deseja estimular ou desestimular o adensamento construtivo, entre 0,50 e 1,40 (Quadro 15A, Anexo a Lei 13.8885/04).

Fs = Fator de interesse social, função do uso e da localização, entre 0 e 1,00 (Quadro 16A, Anexo a Lei 13.8885/04).

B = Benefício econômico agregado ao imóvel, calculado pela expressão abaixo:

$$B = Vt \div CAB$$

Onde:

Vt = Valor do m<sup>2</sup> do terreno fixado no IPTU do ano em curso.

CAB = Coeficiente de Aproveitamento básico (Quadro 04 dos PRes, Anexo a Lei 13.8885/04).

Para aplicação da equação, por exemplo, em um terreno situado no Distrito da Barra Funda com finalidade residencial (unidades habitacionais com mais de 70 m<sup>2</sup>), em região classificada como zona mista de densidade demográfica e construtiva alta (ZM3), cujo valor do metro quadrado do terreno fixado para o IPTU em curso seja por hipótese R\$ 1.462,00 (um mil quatrocentos e sessenta e dois reais), tem-se o seguinte roteiro:

#### **1º etapa: Verificar zoneamento e coeficientes de aproveitamento:**

- Zona: ZM3a/09 (Mapa 04 da Subprefeitura da Lapa)
- Empreendimento: Permitido. (Art. 152, IV, da Lei 13.885/04).
- CAB = 1,0 (Quadro 04 da Subprefeitura da Lapa).
- CAmáx = 2,5 (Quadro 04 da Subprefeitura da Lapa).

#### **2º etapa: Verificar existência de estoque para região:**

De acordo com quadro divulgado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento (em cumprimento ao disposto no § 3º, do Art. 212, da Lei nº 13.430/02), datado de 31.08.2012, dos 100.000,00 m<sup>2</sup> (cem mil metros quadrados) de estoque residencial possíveis de serem “comercializados” no Distrito da Barra Funda somente cerca de 23.000,00 m<sup>2</sup> (vinte e três mil metros quadrados) estão comprometidos, restando aproximadamente 77.000,00 m<sup>2</sup> (setenta e sete mil metros quadrados).



**3º etapa: Consultar os Quadros 15A e 16A, Anexos da Lei 13.885/04, para a extração dos índices Fp e Fs:**

- $F_p = 0,60$ .
- $F_s = 1,00$  (habitação com área maior que  $70 \text{ m}^2$ )

**4º etapa: Consultar Planta Genérica de Valores (PGV):**

- $V_t = \text{R\$ } 1.462,00/\text{m}^2$  (valor hipotético)

**5º etapa: Cálculo do Benefício Econômico agregado ao imóvel (B):**

$$B = V_t \div \text{CAb}$$

$$V_t = \text{R\$ } 1.462,00/\text{m}^2$$

$$\text{CAb} = 1,0$$

$$B = 1.462,00 \div 1,0$$

**$B = \text{R\$ } 1.462,00/\text{m}^2$  (um mil quatrocentos e sessenta e dois reais por metro quadrado)**

**6º etapa: Cálculo da Contrapartida Financeira (Ct):**

$$C_t = F_p \times F_s \times B$$

$$F_p = 0,60$$

$$F_s = 1,0$$

$$B = \text{R\$ } 1.462,00/\text{m}^2$$

$$C_t = 0,60 \times 1,0 \times 1.462,00$$

**Resultado final:**

**$C_t = \text{R\$ } 877,00/\text{m}^2$  (oitocentos e setenta e sete reais por metro quadrado adicional construído).**

### **Referências Bibliográficas**

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/CEPAM. *Estatuto da Cidade*, 2001.

SÃO PAULO (município). SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO. *O Novo Zoneamento de São Paulo*. Série Manuais, 2004.

## 1.2.5 Apoio Técnico em Atividades às Comissões Temporárias

### 1.2.5.1 Acessibilidade em edificações e logradouros públicos

por Eduardo Buchala

Consultor Técnico Legislativo – Engenharia

O PRESENTE ARTIGO APRESENTA UM RESUMO DE OBSERVAÇÕES EFETUADAS EM VISTORIAS DE EDIFICAÇÕES, EM CUMPRIMENTO A UM PROGRAMA ESTABELECIDO POR UMA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO CONSTITUÍDA NESTA CASA EM ABRIL DE 2011, COM A FINALIDADE DE INVESTIGAR AS CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA NO MUNICÍPIO.

A aplicação de medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em edificações e logradouros públicos tem sido motivo de preocupação por parte dos legisladores deste município.

Define-se uma pessoa com mobilidade reduzida como aquela que, temporária ou permanentemente, tem limitada sua capacidade de relacionar-se com o meio e de utilizá-lo, sendo incluídas como tal as pessoas com deficiência, as idosas, as obesas e as gestantes, entre outras. As deficiências são classificadas em física, auditiva, visual, mental ou múltipla (quando existe a associação de duas ou mais) (ABNT, 2004).

Atualmente a acessibilidade é associada com a ideia de um mundo sem obstáculos, tanto para a locomoção, quanto para a comunicação, sendo definida como a possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia as edificações, os espaços públicos, o mobiliário e os equipamentos urbanos. É um nome para o “**direito de ir e vir**” para cerca de 25 milhões de brasileiros com algum tipo de deficiência, segundo estimativas recentes (SÃO PAULO, 2012).

E visando investigar irregularidades na efetiva aplicação da política de acessibilidade para estas pessoas no município foi instalada em abril de 2011 uma Comissão Parlamentar de Inquérito, com prazo inicial de funcionamento de 120 dias, e que foi posteriormente prorrogado por igual período.

Coube a esta Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente a participação nesta Comissão na função de Assessoria Técnica colaborando nas vistorias técnicas que foram programadas e realizadas em edificações existentes neste município, visando conhecer as suas reais condições de instalação e funcionamento com respeito a este assunto.

Estas vistorias foram realizadas no período de maio a novembro daquele ano sendo que as principais observações efetuadas com respeito à acessibilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida nestas edificações, juntamente com os

registros fotográficos mais significativos, foram apresentadas em relatório específico que foi anexado ao relatório final daquela Comissão.

Foram inspecionadas diversas edificações situadas neste município e consideradas representativas de diversas atividades. Dentre elas podem ser citados restaurantes, casa de shows, um Shopping Center, uma agência bancária, um hotel, além de uma vistoria no Estádio Cícero Pompeu de Toledo (Morumbi), antecedendo a realização de um evento musical com grande afluxo de pessoas.

Diferentes situações foram verificadas nestas vistorias, desde a constatação de uma preocupação com a acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida por parte dos proprietários dos imóveis até a desconsideração quase total para esta questão. Encontraram-se, portanto, os bons e os péssimos exemplos no atendimento e respeito para com esta faixa da população.

As fotos 01 e 02 apresentam os exemplos de respeito às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida registrados no Shopping Anália Franco, com aspectos do estacionamento no subsolo daquela edificação, com vagas reservadas para aquelas pessoas, assim como a sinalização tátil de piso, além da demarcação com pintura indicativa dos percursos, privilegiando a segurança dos usuários. Igualmente no restante de suas dependências notou-se o cuidado com a acessibilidade através da instalação de elementos importantes para aquelas pessoas como a sinalização tátil de piso, sanitários adequados e equipamentos.

Entretanto, exemplos de situações que dificultam significativamente a vida das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida também foram observadas, como a falta de acesso adequado a edificações de uso público (agências bancárias, restaurantes, etc.), sanitários inseguros e inadequados, calçadas irregulares e de difícil circulação, mobiliários urbanos inacessíveis e outros. As fotos 03 e 04 apresentam alguns destes aspectos negativos observados.

Estas observações foram incluídas no referido relatório das vistorias, o qual, conforme já citado, constou do relatório final da Comissão referida, servindo como uma advertência de que a cidade, embora com aspectos positivos, ainda possui suas deficiências no tratamento com as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, o que exige do Poder Público o acompanhamento permanente deste problema.

### **Referências Bibliográficas**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Norma brasileira NBR 9050:2004 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.**

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Relatório de vistorias em edificações no município para a verificação da acessibilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida – Período: maio a novembro/2011.** Relatório interno de 15 dez. 2011.

SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida - SMPED. **Mobilidade acessível na cidade de São Paulo. Acessibilidade.** Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 06 set. 2012



**Foto 01:** Vista de uma vaga de estacionamento reservada para veículos de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e com cavalete impeditivo de utilização por outros veículos



**Foto 02:** Vista da sinalização tátil de piso no estacionamento do Shopping Anália Franco e de pintura indicativa de percurso para deficientes



Foto 03: Vista do acesso precário e inseguro a uma agência bancária do município



Foto 04: Vista da falta de sinalização tátil de piso no interior da mesma agência bancária

## 1.2.6 Elaboração Legislativa

### 1.2.6.1 Padronização da numeração dos imóveis nas vias públicas

por Pedro Campones Rocha Santos  
Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura

O TEXTO A SEGUIR FOI PRODUZIDO COM BASE EM MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DE SOLICITAÇÃO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA REALIZADA EM 2011 QUE RESULTOU EM PROJETO DE LEI.

*T*rata-se de proposta de projeto de lei que visa padronizar a numeração dos imóveis em vias públicas.

O assunto em tela é objeto da Lei 14.454, de 27 de junho de 2007 que *consolidada a legislação municipal sobre a denominação e a alteração da denominação de vias, logradouros e próprios municipais, e dá outras providências*. O artigo 14 da referida lei estabelece que *os imóveis edificados deverão ter seu emplacamento numérico efetuado em padrão e local visíveis*.

De acordo com o Decreto nº 49.346, de 27 de março de 2008, que regulamenta a referida Lei, a numeração de imóveis é tratada pelos artigos de 31 a 40, notadamente, pelas seguintes disposições:

*Art. 33. Consideram-se, para fins deste decreto:*

.....

*IV - placa numérica padrão: a placa metálica com um único dígito, sendo o número escrito em algarismo arábico.*

.....

*Art. 37. No caso de adoção de solução arquitetônica ou estética diferenciada ou de adoção de placa numérica padrão, deverão ser observadas as seguintes exigências:*

*I - o elemento numérico não poderá, em qualquer hipótese, dificultar a circulação de pedestres na calçada, constituir-se em obstáculo ou proporcionar perigo a deficientes visuais;*

*II - a grafia dos algarismos utilizados deverá proporcionar fácil compreensão e será feita em algarismos arábicos com altura mínima de 10cm (dez centímetros);*

*III - o número deverá ser instalado à altura mínima de 1,20m (um metro e vinte centímetros) em relação ao passeio, de frente para o logradouro, em local visível, junto à entrada principal do imóvel;*

*IV - o número deverá estar contido dentro dos limites do imóvel, não podendo apresentar apoios ou elementos que se projetem sobre o passeio.*

*Parágrafo único. No caso de imóveis edificadas no alinhamento, o número poderá avançar sobre o passeio, no máximo, 2,5cm (dois centímetros e cinco milímetros), desde que atendidas as demais condições.*

Desse modo, conclui-se que as normas vigentes estabelecem parâmetros mínimos para a numeração dos imóveis, contudo, não há um padrão previamente fixado pelo regramento atual, motivo pelo qual, verifica-se uma grande diversidade de “estilos” nas fachadas dos imóveis. Tal diversidade, muitas vezes dificulta a identificação dos imóveis, principalmente na situação que envolve o deslocamento de veículos na via.

Se por um lado a falta de uma identidade visual relacionada à numeração dos imóveis dificulta a sua observação na paisagem urbana, por outro, permite-se a individualização deste tipo de elemento, conforme a característica da edificação. Ou seja, é comum observarmos a existência de numeração diferenciada em grandes edifícios corporativos, instituições públicas, edifícios de notoriedade, nos quais a solução adotada se orienta através das características estéticas da fachada dos edifícios.

A concepção de um suporte que contém informações no âmbito de um sistema de comunicação visual deverá considerar minimamente as características e dimensões dos caracteres (tipo, tamanho, cor, brilho) e principalmente do fundo, que tem a importante função de destacar os algarismos através do contraste (não é por acaso que as placas de denominação de logradouros e de orientação no trânsito são compostas por letras brancas em fundo azul e verde, respectivamente).

A definição da altura do caractere está diretamente relacionada à distância do observador, além das características do imóvel, especialmente, quanto à extensão horizontal da fachada do imóvel. As condições de visualização do observador, quando este se encontra em deslocamento, com já abordado, também interfere na capacidade de identificação da informação numérica. Assim, nas vias de trânsito rápido, como nas vias estruturais e expressas, o transeunte necessita visualizar a informação de forma instantânea. Neste caso, recomenda-se a utilização de caracteres em destaque, com altura superior ao mínimo de 10 cm fixado em norma. Como subsídios a elaboração de regras de dimensionamento, a NBR 13.434-2/04 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, que trata de sinalização de segurança, no item 4.1.2 prevê a relação 1/125 para a altura do caractere, já a NBR 9050/04 (acessibilidade) indica o razão de 1/200.

Observa-se que, na prática, a grande maioria dos proprietários dos pequenos imóveis recorre a padrões disponíveis no mercado. A escolha das soluções comercializadas, muitas vezes, leva em conta fatores estéticos, particulares do proprietário.

A definição de um padrão único pressupõe o desenho do elemento visual, contendo especificações técnicas detalhas, de modo a não gerar dúvidas, ou deixar

margens para pequenas variações que podem descaracterizar o elemento. Tal detalhamento é mais adequado ao conteúdo de normas e manuais técnicos.

Em conclusão, verifica-se que é pertinente a revisão dos parâmetros técnicos existentes, a partir da Lei 14.454, de 27 de junho de 2007, conforme as situações supra indicadas. Contudo, não se recomenda a fixação de um único padrão que poderá limitar demasiadamente as soluções existentes.

Note-se que, quanto maior o detalhamento do conteúdo normativo, serão necessários estudos mais aprofundados acerca do impacto das soluções nas diversas situações existentes.



## 1.2.6.2 A sustentabilidade nas edificações

por Eduardo Buchala

Consultor Técnico Legislativo– Engenharia

O PRESENTE ARTIGO APRESENTA OS ELEMENTOS TÉCNICOS QUE SERVIRAM DE SUBSÍDIO PARA UMA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA REALIZADA EM CONJUNTO COM A PROCURADORIA DESTA CASA, VISANDO A UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS CONSTRUTIVOS E RECURSOS ECOLÓGICOS NA CONSTRUÇÃO DOS CENTROS EDUCACIONAIS UNIFICADOS – CEU’S NESTE MUNICÍPIO.

O conceito de sustentabilidade é derivado do debate sobre o desenvolvimento sustentável, cujo marco inicial é a primeira Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972. O conceito de desenvolvimento sustentável refere-se ao modo de desenvolvimento que tem como objetivo o alcance da sustentabilidade e a sua definição foi apresentada em 1987 pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, conhecida por Comissão Brundtland, sendo a seguinte:

Desenvolvimento sustentável é o tipo de desenvolvimento que atende às necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades.

A sustentabilidade é a situação desejável que permite a continuidade da existência do ser humano, sendo o objetivo máximo do processo de desenvolvimento sustentável. Ela busca integrar aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana com a preocupação principal de preservá-los, para que os limites do planeta e a habilidade e a capacidade das gerações futuras não sejam comprometidos (CÂMARA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2008).

Com a difusão deste conceito e à medida que cresceu a consciência sobre o esgotamento dos recursos naturais, muitos estudos foram realizados com o intuito de identificar os grandes responsáveis pela geração de impactos ambientais negativos. Neste panorama constatou-se que a indústria da construção civil aparece como responsável pela extração de aproximadamente 20% dos recursos naturais e sendo geradora potencial de poluições atmosférica e de resíduos (AMBIENTEBRASIL, 2012).

A sustentabilidade nas edificações é um processo existente no Brasil e em todo o mundo e envolve tecnologias como o emprego de fontes de energias renováveis como o aproveitamento da luz solar, a eficiência energética, a escolha dos materiais na preservação dos recursos naturais, a redução de emissões de gases, principalmente os causadores do efeito estufa, e da geração de resíduos, o uso racional da água, inclusive o aproveitamento da água de chuva e outros (UMAPAZ, 2011).

Dentro deste tema a Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente, por solicitação da Procuradoria desta Casa, pesquisou e apresentou um texto técnico visando subsidiar um Projeto de Lei que determina que seja priorizado o uso de métodos construtivos e recursos ecológicos na construção dos Centros Educacionais Unificados – CEU’s no município de São Paulo, com o propósito de obtenção de economia de recursos e de demais benefícios ao meio ambiente.

Foram analisadas as alternativas propostas, com pesquisa na literatura técnica existente sobre o assunto e inclusive com consulta a fabricantes de equipamentos, sendo concluída pela possibilidade de instalação dos seguintes tipos de sistemas e equipamentos naquelas edificações:

- sistema de coleta e armazenamento de água de chuva para fins não potáveis;
- emprego de telhados verdes nas coberturas;
- utilização de células fotovoltaicas;
- sistemas de aquecimento de água através da energia solar.

Estes sistemas e equipamentos possuem características, funcionamento e objetivos que podem ser resumidos da seguinte forma:

**Sistema de coleta e armazenamento de água de chuva para fins não potáveis:** este sistema funciona com a captação da água de chuva que cai nos telhados das edificações, seguido do seu direcionamento, através de condutores horizontais (calhas) e verticais, para um sistema de tratamento e depois para um reservatório de acumulação. Esta água destina-se ao uso não potável, como por exemplo, para a lavagem de pátios e estacionamentos, a rega de plantas e áreas verdes e a lavagem de veículos.

O sistema de tratamento de água é necessário uma vez que a água inicialmente coletada contém impurezas que se encontravam nos telhados como fezes de animais, insetos, galhos e folhas de árvores etc. Este tratamento depende da qualidade da água coletada e do seu destino final, mas, em geral, pode ser adotado um tratamento simples composto por sedimentação natural, filtração simples e cloração.

O sistema possui um custo de implantação baixo e retorno de investimento rápido em regiões onde a precipitação anual é relativamente elevada. A utilização deste sistema resulta em economia no consumo mensal de água da edificação e conseqüentemente em benefícios ao meio ambiente por poupar água da rede de abastecimento local.

**Emprego de telhados verdes:** São áreas verdes plantadas nas coberturas das edificações, constituindo-se de uma base impermeabilizada, de um substrato permeável filtrante e uma camada de solo com vegetação (grama, arbustos ou mudas de diversas espécies).

Estes telhados funcionam como excelentes isolantes térmicos, fazendo com que seja economizada energia elétrica para a refrigeração dos ambientes e, além disso, o solo absorve a água de chuvas contribuindo para a redução do escoamento de águas pluviais para a rede pública e conseqüentemente colaborando para a prevenção de inundações no município. Também melhoram a qualidade do ar através da fotossíntese, absorvendo gás carbônico e fornecendo oxigênio ao ambiente e contribuem também para a atenuação dos bolsões de calor nas metrópoles conhecidos por “ilhas de calor”, o que torna o microclima mais agradável.

Pela redução do consumo de eletricidade, considerou-se importante o emprego desta tecnologia de telhados verdes nas edificações dos CEU's.

**Utilização de células fotovoltaicas:** a energia solar fotovoltaica é a energia obtida através da conversão direta da luz do Sol em eletricidade (efeito fotovoltaico) e a célula fotovoltaica é a unidade fundamental deste processo de conversão. Inicialmente o desenvolvimento da tecnologia apoiou-se na busca, por empresas do setor de telecomunicações, de fontes de energia para sistemas instalados em localidades remotas. Diferentemente dos coletores de energia solar térmica (cuja única função é aquecer a água através da captação do calor do Sol) os painéis fotovoltaicos promovem a transformação da luz em energia elétrica e o resultado é comprovadamente aplicável a todas as utilidades da energia elétrica convencional (BLUESOL, 2011).

Os painéis de energia fotovoltaica são compostos por materiais semicondutores, sendo o silício cristalino o mais utilizado. Através da radiação solar os elétrons interagem e entram em movimento produzindo uma corrente elétrica e o processo não deixa nenhum tipo de resíduo, sendo, portanto, esta energia considerada limpa, ecológica e silenciosa (BLUESOL, 2011).

Nos CEU's estas células podem ser aplicadas em conjunto com o sistema de energia elétrica convencional, sendo uma solução adequada para o abastecimento de equipamentos que não podem ser paralisados como câmaras de monitoramento, iluminação de emergência e equipamentos de telecomunicações, entre outros, pois o banco de baterias permite que o sistema funcione, inclusive, durante a noite.

**Sistema de aquecimento solar:** É a utilização da radiação solar como fonte energética para a realização de processos como o aquecimento de água com o emprego de coletores solares (placas ou painéis) e um reservatório térmico (boiler), que a mantém aquecida para ser utilizada em períodos noturnos ou em dias nublados (ou chuvosos) (BLUESOL, 2011).

O sistema utiliza, portanto uma fonte de energia renovável, gratuita e limpa e se aplica perfeitamente nos CEU's pela economia no consumo da energia elétrica fornecida através da rede pública e o conseqüente benefício para o meio ambiente (BLUESOL, 2011).

O texto técnico elaborado teve uma revisão conjunta com a Procuradoria desta Casa e posteriormente, sua redação final serviu de subsídio a um Projeto de Lei, que na data atual se encontra em tramitação nesta Casa.

### **Referências Bibliográficas**

AMBIENTEBRASIL. **A emergência do conceito de Arquitetura Sustentável**. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br>>. Acesso em 25 set 2012.

BLUESOL ENERGIA SOLAR. **Manual de Energia Solar Fotovoltaica**. Disponível em: <<http://www.blue-sol.com>>. Acesso em 22 mar 2011.

CÂMARA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Guia de Sustentabilidade na Construção**. Belo Horizonte: FIEMG, 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente – SGP.12. **Manifestação técnica**. Relatório interno de 24/03/2011.

SÃO PAULO (município). UMAPAZ – Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz. **Guia: Sustentabilidade para Instalações Domiciliares – Água e Energia**. São Paulo: 2011.

## 1.2.7 Estudo Continuado

### 1.2.7.1 Vistorias em edificações construídas em áreas contaminadas

por Eduardo Buchala

Consultor Técnico Legislativo –Engenharia

O PRESENTE ARTIGO APRESENTA UM RESUMO DE OBSERVAÇÕES EFETUADAS EM VISTORIAS DE EDIFICAÇÕES CONSTRUÍDAS SOBRE ÁREAS CONTAMINADAS NESTE MUNICÍPIO COM SUSPEITA DE RISCO DE EXPLOSÃO ASSOCIADO À EMISSÃO DO GÁS METANO ORIUNDO DA DECOMPOSIÇÃO DO MATERIAL ORGÂNICO EXISTENTE NO TERRENO DE CONSTRUÇÃO DAQUELAS EDIFICAÇÕES.

Uma área contaminada, segundo a CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo pode ser definida como uma área, local ou terreno onde há comprovadamente poluição ou contaminação causada pela introdução de quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural.

Nessa área, os poluentes ou contaminantes podem concentrar-se em subsuperfície nos diferentes compartimentos do ambiente, como por exemplo, no solo, nos sedimentos, nas rochas, nos materiais utilizados para aterrar os terrenos e nas águas subterrâneas. Os poluentes ou contaminantes podem ser transportados a partir desses meios, propagando-se por diferentes vias, como o ar, o próprio solo, as águas subterrâneas e superficiais, alterando suas características naturais de qualidade e determinando impactos negativos e/ou riscos sobre os bens a proteger, localizados na própria área ou em seus arredores (CETESB, 2012).

Segundo Morinaga (2011) a cidade de São Paulo, a partir do final do século XIX, passou a apresentar uma ampla transformação econômica, tendo início um processo de industrialização com a instalação ao longo das vias férreas, nas várzeas dos rios Tamanduateí e Tietê, de indústrias e bairros operários e isto ocorreu em razão do baixo preço dos terrenos, por serem áreas inundáveis e insalubres e de facilidade de transporte de produtos.

O mesmo autor prossegue:

A ausência de mecanismos de controle, o desconhecimento da noção de contaminação, as formas de produção da época e as próprias condições ambientais dos terrenos de várzea podem ter contribuído para o agravamento de possíveis ocorrências de contaminação do solo e das águas subterrâneas nas antigas zonas industriais da cidade (p.140).

A mudança do perfil da cidade nas últimas décadas tem provocado a transformação daquelas áreas, algumas delas com grande potencial de contaminação, que vêm recebendo novos usos, sem a realização de uma investigação adequada das condições do solo e das águas subterrâneas. Além dos antigos terrenos industriais, postos de abastecimento de combustíveis e depósitos irregulares de resíduos, bastante frequentes na periferia da cidade, também apresentam potencial de contaminação do solo por processos químicos (MORINAGA, 2011).

O mesmo autor ainda lembra:

*Quando se trata de áreas contaminadas, a grande preocupação, sem dúvida, é o risco à saúde pública e ao meio ambiente, embora problemas de ordem econômica também sejam bastante significativos. Além da desvalorização dos imóveis, os altos custos envolvidos na remediação de um terreno e do tempo preciso par executá-la quase sempre desestimulam os seus proprietários a realizar investimentos nessa operação (p.142-143).*

Dentro deste tema a Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente juntamente com a Assessoria da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente, com vereadores e demais funcionários desta Casa, com técnicos da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e de representantes de demais órgãos envolvidos, participou de vistorias realizadas em 2011 no Shopping Center Norte e no Conjunto Habitacional Cingapura em razão de informações veiculadas sobre o risco de explosão associado à emissão do gás metano oriundo da decomposição de material orgânico existente no terreno de construção daqueles imóveis.

O Shopping Center Norte, situado na zona Norte da cidade, foi construído em 1984 sobre um antigo depósito de lixo, cuja decomposição provocou a formação de gases e principalmente de gás metano, constando a informação de que na construção deste empreendimento este lixo não foi removido, sendo instalados respiros para a eliminação destes gases, tanto na área do estacionamento como nas calçadas do lado externo. A possibilidade de explosão dentro do empreendimento está associada à penetração destes gases através de trincas no piso ou pelas canalizações de esgoto ou outros caminhos, seguida do seu eventual confinamento em ambientes fechados.

As vistorias naquela edificação foram realizadas em setembro e outubro de 2011, sendo verificada a solução adotada que foi a instalação de 10 (dez) drenos verticais no subsolo do empreendimento para a extração do gás metano do terreno de fundação, através de bombeamento e um sistema de monitoramento da presença de gases em poços executados para esta finalidade, por técnicos da CETESB.

Em razão do risco de explosão o Shopping Center Norte chegou a ser interdito por 48 horas, porém ao serem constatados níveis considerados seguros do gás metano e também após um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público e a CETESB, o empreendimento foi reaberto ao público. Mesmo sendo cumprida a instalação dos drenos nas áreas emergenciais e consideradas mais críticas, ficou acertado que o monitoramento dos gases teria prosseguimento e que novas investigações seriam realizadas em demais áreas do Shopping.

O Conjunto Habitacional Cingapura, situado nas proximidades, embora de construção mais recente igualmente foi construído sobre terreno de deposição de lixo, e conseqüentemente apresentava o mesmo risco potencial de explosão que o Shopping Center Norte. Entretanto, a vistoria realizada nos apartamentos térreos e em uma escola infantil situada ao seu lado não registrou a presença do gás metano e, portanto, não houve necessidade de remoção dos moradores daquele Conjunto Habitacional.

Este caso de duas edificações de grande porte construídas sobre antigos depósitos de lixo, com riscos aos seus ocupantes e usuários trouxe um alerta sobre os perigos para a população residente em moradias construídas em ocupações e loteamentos, cujos usos anteriores são desconhecidos ou não são corretamente investigados e, portanto, merecem a atenção do Poder Público sobre este assunto.

### **Referências Bibliográficas**

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Assessoria da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente. **Relatório da vistoria ao Shopping Center Norte**. Relatório interno de 27 set. 2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Assessoria da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente. **Relatório da vistoria ao Shopping Center Norte**. Relatório interno de 04 out. 2011.

CETESB - COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Áreas Contaminadas. Disponível em <<http://www.cetesb.sp.gov.br>>. Acesso em 13 set. 2012.

MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos. In: **Revista do Parlamento Paulistano**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 137-157. dez. 2011.

## 1.2.8 Artigos Técnicos

### 1.2.8.1. A cidade de São Paulo como palco de conflitos socioambientais

por Carlos Minoru Morinaga

Consultor Técnico Legislativo - Arquitetura

*D*urante as últimas décadas, a questão ambiental tem se configurado como um dos grandes temas do debate mundial, especialmente em razão das possíveis consequências decorrentes do aquecimento global, preconizadas pelos especialistas na matéria. Por outro lado, a emergência de uma economia cada vez mais globalizada e ávida por recursos naturais, para satisfazer as demandas de consumo crescentes, contrasta com a intensificação do nível de empobrecimento e de exclusão social de grande parcela da população, que se torna mais evidente e adquire contornos dramáticos em algumas situações.

Em regiões urbanizadas, os conflitos originados a partir de uma aparente incompatibilidade entre as atividades humanas e a proteção ambiental acarretam o acirramento dos embates entre o ambiental, o social e o econômico, situação que se agrava em função das formas de ocupação do espaço urbano historicamente constituídas.

Em São Paulo, os cursos d'água exerceram um papel fundamental na estruturação da cidade, sobretudo a partir do período em que as primeiras ferrovias começaram a ser implantadas em suas várzeas, como parte da expansão da economia cafeeira, no final do século XIX. O café produziu os excedentes necessários à viabilização do processo de industrialização que, por sua vez, induziu o surgimento de indústrias, bairros operários e atividades correlatas nas regiões mais planas e inundáveis, junto aos rios Tamanduateí e Tietê.

Com o passar do tempo, as várzeas, que exerciam a função natural de acomodar as águas dos rios, durante os períodos de cheias, foram sendo ocupadas, ao mesmo tempo em que seus leitos se tornaram meros depositários de esgotos, passando a ser retificados e canalizados.

O avanço crescente da urbanização sobre as áreas desocupadas da cidade tem resultado na elevação constante do índice de impermeabilização do solo, dificultando a capacidade de infiltração das águas superficiais no solo e contribuindo para exacerbar o problema das inundações a cada novo período de chuvas. Além disso, o aumento da velocidade de escoamento das águas, resultante das inúmeras obras de canalização executadas pelo próprio Poder Público, apenas acabou transferindo o problema para regiões mais a jusante. Contraditoriamente, a ideia de que a canalização dos cursos d'água seria a solução para as constantes enchentes



na cidade parece ter se incorporado ao pensamento da população em geral, o que certamente faz com que a cidade passe definitivamente a ter uma percepção negativa de seus córregos e rios.

Estudos científicos recentes, desenvolvidos por pesquisadores, relacionam os efeitos do processo de urbanização à mudança no padrão de pluviosidade na Região Metropolitana de São Paulo e demonstram uma tendência à alternância da ocorrência de dias com chuvas muito intensas e concentradas com longos períodos de seca. Esta constatação aponta para a elevação da probabilidade da ocorrência de enchentes com consequências mais graves.

A presente questão remete necessariamente à acirrada disputa atualmente travada no Congresso Nacional, em torno da reformulação do Código Florestal, especialmente nos aspectos concernentes às Áreas de Preservação Permanente - APPs.

As APPs são áreas ambientalmente frágeis e protegidas pelo Código Florestal brasileiro, originalmente aprovado pela Lei Federal nº 4.771/65, que foi recentemente revogada pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Esta lei define-a como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Dentre as Áreas de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, estão incluídas as faixas marginais dos cursos d’água, cuja dimensão mínima varia em função da sua largura, e as encostas ou parte delas com declividade superior a 45°. Considerando apenas estes dois casos, observa-se que a maior parte delas, na cidade de São Paulo, já se encontra ocupada há anos, muitas vezes com a população vivendo em condições de risco, o que evidencia uma clara situação de conflito entre a existência de uma legislação que busca a proteção ambiental e a realidade presente em áreas urbanas que se materializa sob a forma de favelas, loteamentos irregulares e invasões.

O próprio Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, aprovado em 1992, dispõe de forma divergente da legislação federal, quando trata dos recuos que constituem faixa não-edificável, fixando a largura mínima de quinze metros das margens de córregos ou do eixo de fundo de vale e da faixa de escoamento das águas pluviais. Por outro lado, em função do dimensionamento da bacia hidrográfica e da topografia local, o código admite recuos inferiores até o mínimo de três metros em bacias com área máxima de cem hectares, no caso de parcelamentos do solo anteriores à Lei Federal nº 6.766/79 ou em processo de regularização.

A forma como se deu o intenso processo de urbanização, principalmente até meados da década de 1970 na cidade de São Paulo, restringiu cada vez mais a possibilidade de aquisição de moradia de baixo custo nos bairros mais centrais, pela população de baixa renda, restando como principal alternativa os assentamentos irregulares, implantados à margem da legislação urbanística e ambiental,

na região periférica da cidade, o que produziu uma significativa expansão da mancha urbana.

A legislação urbanística municipal passa, então, a realizar uma série de exigências para a aprovação de loteamentos, como a instalação de infraestrutura e a destinação de áreas públicas para a implantação de equipamentos institucionais e de áreas verdes, cuja indicação ficava a cargo do loteador. A escolha destas áreas geralmente recaía sobre aquelas com as condições menos favoráveis à ocupação urbana e mais frágeis do ponto de vista ambiental, estando hoje a maior parte delas tomada por habitações precárias ou por atividades incompatíveis com sua destinação original, fato que deu origem a um novo problema, o da falta de terrenos para a construção de equipamentos públicos.

Certamente um dos efeitos mais graves produzidos pela somatória de fatores, como a dificuldade de acesso aos imóveis em bairros mais centrais, o surgimento de legislações mais restritivas em relação ao uso e ocupação do solo urbano e a incapacidade de fiscalização do Poder Público, pode ser constatada na ocupação das Áreas de Proteção aos Mananciais, na zona sul da cidade. Refinetti<sup>1</sup> destaca as consequências da aprovação da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, de 1975, para as bacias das represas Billings e Guarapiranga, com a proliferação de inúmeros loteamentos irregulares sem grandes preocupações quanto à regularidade urbanística, legal e ambiental, onde atualmente vive uma população de mais de 1,5 milhão de habitantes, exatamente no sentido oposto à situação pretendida pela lei aprovada.

A questão habitacional configura-se como um dos aspectos mais preocupantes para uma cidade que ainda apresenta um grande *déficit* de moradias, principalmente para a população com menor renda. Por outro lado, não há como desconhecer a existência de profundas desigualdades sociais e econômicas que induzem significativa parcela da população a ocupar áreas sensíveis do ponto de vista ambiental.

A Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, procura viabilizar os assentamentos localizados em APPs considerados de interesse social, permitindo a regularização daqueles constituídos até 31 de dezembro de 2007, mesmo em Áreas de Preservação Permanente situadas em área urbana consolidada, “desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.”

Enquanto isso, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que integram o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE, aprovado pela Lei nº 13.430/2002, constituem “porções do território destinadas, prioritariamente, à recu-

---

<sup>1</sup> MARTINS, M.L.R. Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

peração urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP ....., incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local.” Um aspecto preocupante com relação às ZEIS na cidade de São Paulo diz respeito à localização de algumas delas em antigas áreas industriais em processo de transformação de uso, devido à possibilidade da existência de contaminação do solo, o que exigiria a realização das investigações necessárias e, uma vez constatada a contaminação, a tomada das medidas adequadas para a sua remediação, visando à ocupação segura do local.

Em grandes metrópoles, a destinação final dos resíduos sólidos tem se tornado um problema recorrente, em virtude da falta de espaços para a implantação de equipamentos para tal finalidade. Em São Paulo, durante décadas, os lixões foram o destino de todo o resíduo gerado na cidade e, somente em 1974, tem-se a notícia da instalação do primeiro aterro, em Lauzane Paulista, muito embora este não pudesse ser enquadrado na categoria de aterro sanitário. Em diversos casos, os aterros tiveram origem em cavas de mineração desativadas situadas em locais afastados das regiões centrais da cidade, porém, com o passar tempo, eles foram sendo envolvidos pela ocupação urbana, transformando-se em elementos estranhos à paisagem e incômodos à população moradora do entorno. Situação semelhante ocorre atualmente com os aeroportos que servem a cidade, notadamente no caso de Congonhas que, além dos problemas relacionados ao ruído das aeronaves, gera outros riscos à vizinhança.

Os dois únicos aterros sanitários em funcionamento na cidade, Bandeirantes e São João, tiveram a sua capacidade de recebimento de resíduos esgotada e foram encerrados há pouco tempo. Recentemente foi inaugurado o Centro de Tratamento de Resíduos Leste – CTR, em área contígua ao aterro São João com remanescente de vegetação significativa, o que obrigou a concessionária a efetuar a respectiva compensação ambiental.

Historicamente, o Poder Público Municipal tem se mostrado refratário às questões ambientais, desde a época em que o projeto proposto pela equipe coordenada por Saturnino de Brito para a várzea do Rio Tietê foi preterido em favor da sua retificação e, anos mais tarde, da construção das vias marginais. A implantação de vias de fundo de vale, a canalização generalizada dos cursos d'água, a aquisição de grandes glebas com vegetação significativa para a construção de imensos conjuntos habitacionais, a edificação de vários equipamentos públicos em áreas de APP, inclusive sobre o próprio leito de córregos, são exemplos claros desta atitude. Apesar de ações que indicam uma pequena mudança de posicionamento, pode-se afirmar que o meio ambiente ainda é visto como um entrave ao desenvolvimento econômico e urbano, particularmente quando condicionam a realização de empreendimentos que requerem o licenciamento ambiental.

Ainda assim, o PDE prevê um Plano Urbanístico-Ambiental, mediante o qual se organiza a urbanização do território em torno de elementos estruturadores, que constituem os eixos que formam o “arcabouço permanente da Cidade”, e de elementos integradores, que compõem o tecido urbano no qual se desenvolvem as atividades de seus moradores e usuários.

Um dos elementos estruturadores é constituído pela Rede Hídrica Estrutural, que é formada pelos cursos d’água e fundos de vale, ao longo dos quais devem ser implementadas as ações com a finalidade de promover a sua recuperação ambiental, por meio de intervenções de drenagem, recomposição vegetal e saneamento, no âmbito do Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D’água e Fundos de Vale. Neste contexto, prevê-se a implantação de parques lineares e caminhos verdes, que passarão a integrar o Sistema de Áreas Verdes do Município à medida que forem sendo executados.

Contudo, a inserção de parques lineares em áreas urbanizadas apresenta-se como uma tarefa extremamente complexa, particularmente em regiões consolidadas, pois levanta uma série de aspectos bastante conflituosos que envolvem, entre outras, questões relativas à drenagem urbana, à poluição das águas, à moradia, à ocupação em Áreas de Preservação Permanente, à situação fundiária e à disponibilidade de recursos, as quais demandam soluções que dificilmente são viabilizadas no curto prazo.

Assim, por exemplo, eventuais desapropriações necessárias à implantação dos parques, além de implicar transtornos às famílias envolvidas, exigem a disponibilidade orçamentária para o pagamento de indenizações, havendo ainda a possibilidade de longas disputas judiciais na discussão destes valores. Da mesma forma, as soluções habitacionais para a remoção de famílias requerem não só a disponibilidade de recursos financeiros, mas também de terrenos para a construção de novas moradias, cada vez mais escassos.

No entendimento de Fuks<sup>2</sup>, há uma tendência de se atribuir um caráter de universalidade à questão ambiental, fazendo pressupor a existência de uma sociedade homogênea, fato que se torna relativo quando se examina o tema no âmbito das relações sociais, em razão dos diferentes significados que ele assume para cada grupo social, o que dá margem ao surgimento dos conflitos e das contradições inerentes à própria realidade. A partir da análise da problemática ambiental e das demandas dirigidas por setores sociais organizados aos órgãos do Estado, na cidade do Rio de Janeiro, o referido autor chega à conclusão de que são justamente os conflitos com foco no uso do solo que apresentam maior propensão a adquirir o caráter de conflito

---

<sup>2</sup> FUKS, M. Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

ambiental, o que tem como principal consequência o reposicionamento da questão ambiental como problema social.

De qualquer modo, não há como negar que os problemas ambientais são reais e afetam negativamente grande parte da população, especialmente as camadas menos favorecidas do ponto de vista econômico, e que eles decorrem principalmente de formas inadequadas de uso e ocupação do espaço urbano ao longo do tempo. O redirecionamento dos rumos do ordenamento urbano, a partir de um olhar socioambiental, passa por uma série de medidas integradas que devem ser discutidas de uma forma abrangente, no âmbito da sociedade e do Poder Público. Ao mesmo tempo implica uma mudança de postura com relação ao que se espera de uma cidade mais justa e equilibrada social e ambientalmente, considerando a sua inserção numa escala metropolitana. Sob este ponto de vista, ressalta-se a importância do papel do Plano Diretor Estratégico no estabelecimento das diretrizes e dos instrumentos que devem orientar a condução desse processo.

#### **EQUIPE – SGP.51**

##### **ASSESSORIA E CONSULTORIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE**

**Vilma de Oliveira Mendonça** – Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura Supervisora

**Carlos Minoru Morinaga** – Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura

**Eduardo Buchala** – Consultor Técnico Legislativo – Engenharia

**Nilson Braz** – Consultor Técnico Legislativo – Engenharia

**Pedro Campones Rocha Santos** – Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura



**SGP.52 - Assessoria e  
Consultoria da Área Social**



## 2.1. Introdução

*M*arcado pelo espectro variado de matizes, este setor se notabiliza por acompanhar e prestar, regimentalmente, consultoria a uma gama singular de comissões, dentre as quais constam:

- a) Ordinárias permanentes:
  - Educação, Cultura e Esportes;
  - Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher;
- b) Extraordinárias permanentes:
  - Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude;
  - Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais;
  - Idoso e Assistência Social;
  - Meio Ambiente;
- c) Temporária:
  - Verdade;

Abrangendo um escopo tão amplo e inusitadamente diverso de temas, este segmento da consultoria técnico-legislativa é marcado pela multidisciplinaridade acadêmica e teórico-metodológica. Da mais elevada extração acadêmica e com densa experiência na esfera estatal, seu quadro funcional é insigne e conjuga profissionais das áreas de sociologia, psicologia, serviço social, administração e arquitetura, havendo ainda a possibilidade de incorporação de engenharia e medicina sanitária, administração pública, economia, história e antropologia, em consideração à diversidade de temas com os quais a equipe se confronta cotidianamente.

Por essa característica privilegiada, constituiu-se uma equipe cujo trabalho é extremamente profícuo, e pautado por debates que fomentam intensa partilha e desenvolvimento do conhecimento técnico-científico. A partir desse ambiente preñado de reflexão e intercâmbio, caminhou-se no sentido da consecução de uma assessoria ágil, célere, precisa e atualizada para as atividades das comissões, tanto no âmbito das reuniões ordinárias e extraordinárias, quanto nas audiências públicas temáticas e de projeto, nos relatórios de vistoria, nos estudos e pareceres técnicos. No entanto, além de cumprir seu desígnio regimental básico, a SGP.52 vem transcendendo seus limites, principalmente de recursos humanos, e tem se dedicado a uma série de diretrizes desafiadoras.

No campo técnico-científico, o corpo de profissionais tem mobilizado sua competência para a constituição de um núcleo de produção, gestão e difusão de conhecimento. Isto é facilmente verificável nas pesquisas em andamento, na elaboração de artigos, na organização de seminários intra e intersetoriais, na orientação ao público e no fornecimento de docentes para cursos da Escola do Parlamento. Também deve ser listado aqui o monitoramento, ainda não sistemático, da elaboração e



execução das políticas públicas dentro do município paulistano, notadamente nas áreas delimitadas pelas comissões que assessoram. Neste mesmo nicho das políticas públicas, há que se salientar a interação com as diversas entidades de participação e controle social dos atos do Executivo, com destaque para o acompanhamento dos planos municipais de cultura, educação e saúde. Por último, é importante mencionar o acúmulo e sistematização de informações que acabou se consubstanciando num acervo modesto, mas representativo, de obras bibliográficas e audiovisuais sobre temática variada.

Dentro desse contexto dinâmico e estimulante, ao longo dos anos a SGP.52 foi responsável pela elaboração de uma miríade de contribuições, das mais prosaicas e contingentes até aquelas de maior envergadura e cunho mais perene.

Para os fins desta publicação, foram selecionados alguns documentos cuja autoria é reputada a todos os profissionais que atuaram na SGP.52 e que exemplificam o matiz e a linha de ação da equipe técnica. São rebentos que se originaram em ocasiões bastante variadas e que refletem muito do calor da hora.

## 2.2. Trabalhos Desenvolvidos

### 2.2.1 Estudo Técnico – Apoio à Mesa Diretora e às Comissões Permanentes

#### 2.2.1.1 Relatório das audiências públicas sobre políticas adotadas pelo município de São Paulo dedicadas ao atendimento das pessoas com autismo

LOCAL DE REALIZAÇÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, SALÃO NOBRE PRESIDENTE JOÃO BRASILEIRO, 8º ANDAR.

DATAS: 19 DE OUTUBRO E 16 DE NOVEMBRO DE 2011.

#### **Introdução**

A “Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher” da Câmara Municipal de São Paulo, a partir de requerimento de um dos seus componentes, realizou nos dias 19 de outubro e 16 de novembro de 2011, no Salão Nobre desta casa, duas audiências públicas sobre as políticas adotadas pelo Município de São Paulo dedicadas ao atendimento das pessoas com autismo. O objetivo foi avaliar e encaminhar questões importantes atinentes ao autismo e sua abordagem na rede municipal de saúde.

Participaram destas audiências familiares de pessoas com este transtorno do desenvolvimento, profissionais, associações e entidades que trabalham com esta população e representantes do poder público.

Na primeira audiência estavam presentes na mesa, além de vereadores componentes da Comissão, o Dr. Estevão Vadasz, Psiquiatra do Hospital das Clínicas; Dra. Renata Flores Tibiryriá, Defensora Pública do Estado e Coordenadora da Unidade da Fazenda Pública - Capital; Dra. Maria Claudia Tedeschi Vieira, representante da Área de Saúde Mental da Secretaria Municipal de Saúde; e a Sra. Heloísa Leite, representante da Associação Pró-Autista.

Na segunda audiência, estavam presentes na mesa, além de vereadores componentes da Comissão, a Dra. Renata Flores Tibiryriá, Defensora Pública do Estado e Coordenadora da Unidade da Fazenda Pública - Capital; Sr. Ivan Caceres, Assessor Parlamentar da Secretaria Municipal de Saúde; Dra. Sonia Palma, Psiquiatra da Área Técnica de Saúde Mental e Dra. Maria Cláudia Vieira, Psicóloga da Área Técnica de Saúde Mental.

Estima-se que na cidade de São Paulo existam 100 mil pessoas com autismo. Estas pessoas necessitam de condições especiais durante toda a vida para que possam viver com qualidade.

Durante as audiências vários relatos emocionados foram proferidos, principalmente pelos familiares presentes e ficou evidente a indignação pelas dificuldades que estes encontram para conseguir o diagnóstico correto e em fase inicial do transtorno, até quando ficam idosos e precisam de cuidados que os pais já não podem oferecer pela idade avançada que se encontram ou porque já faleceram e não há parentes dispostos a seguir com os cuidados que necessitam.

Este documento visa sistematizar as demandas explicitadas nestas audiências e apresentar propostas de políticas públicas que atendam estas demandas.

### **Conceito de autismo**

Marques refere que o termo “autismo” é proveniente da palavra grega “autos” que equivale a “próprio” ou “de si mesmo”, junto ao sufixo “ismo” reporta para uma ideia de orientação ou estado. Para este autor autismo significa: *“uma condição ou estado de alguém que tem tendência para se alienar da realidade exterior, a par de uma atitude de permanente concentração em si próprio”* (MARQUES, 2000).

O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais DSM-IV-R (2002) define que:

“O transtorno autista consiste na presença de um desenvolvimento comprometido ou acentuadamente anormal da interação social e da comunicação e um repertório muito restrito de atividades e interesses. As manifestações do transtorno variam imensamente, dependendo do nível de desenvolvimento e da idade cronológica do indivíduo.”

Segundo a cartilha “Direitos Humanos das Pessoas com Autismo”, o autismo é:

“(…) um Transtorno Global do Desenvolvimento (também chamado de Transtorno do Espectro Autista), caracterizado por alterações significativas na comunicação, na interação social e no comportamento da pessoa desde a infância. Essas alterações levam a importantes dificuldades adaptativas e aparecem antes dos 03 anos de idade, podendo ser percebidas, em alguns casos, já nos primeiros meses de vida. As causas ainda não estão claramente identificadas, porém já se sabe que o autismo é mais comum em pessoas do sexo masculino e independente da etnia, origem geográfica ou situação socioeconômica”.

Geralmente aparece com sintomas de timidez excessiva, medo descabido ou retraimento exagerado e progride para posterior afastamento completo do mundo exterior, quando toda a atenção se volta para o mundo subjetivo. As pessoas com

autismo apresentam dificuldade em estabelecer relacionamentos sociais, apresentam alterações no desenvolvimento dos processos de linguagem e uma insistência muito marcante na manutenção da rotina (BLAKISTION, 1982).

De acordo com Gillberg (1990), a concepção de autismo foi alterando-se com base em pesquisas científicas, as quais identificaram diferentes etiologias, graus de severidade e características específicas ou não usuais, deixando então de ser considerado um quadro único e passando a ser visto como uma síndrome. Atualmente, existe a tendência de conceituar o autismo como uma síndrome comportamental, de etiologias múltiplas, que compromete o processo do desenvolvimento infantil.

Pesquisas indicam que o autismo pode apresentar-se em comorbidade com muitas anormalidades biológicas, tais como a epilepsia, deficiência intelectual, e a uma variedade de doenças associadas ao sistema nervoso. Também pode haver uma base genética, uma vez que a incidência deste transtorno é maior em gêmeos e irmãos. É uma doença que não se sabe ao certo sobre as suas origens ou sobre seu prognóstico: alguns autistas apresentam lesões cerebrais, outros não; uns têm problemas neurológicos, outros não; uns dão sinais de inteligência, outros não. Por isso esta síndrome não está claramente definida.



Fonte: <http://descontraindocomapsicologia.blogspot.com/2010/02/autismo.html>

## **Histórico do autismo**

A palavra “autismo” foi utilizada pela primeira vez em 1911<sup>3</sup>, por Eugene Bleuler, psiquiatra suíço, denotando um sintoma da esquizofrenia, o qual conceituou como sendo uma “fuga da realidade”.

Leo Kanner assim como Hans Asperger, psiquiatras austríacos, denominaram “autistas” os pacientes que expressavam sintomas bem definidos e repetitivos.

Em 1943, Kanner realizou o primeiro trabalho científico publicado e reconhecido internacionalmente, descrevendo um conjunto de sintomas sob o nome de “distúrbio autístico do contato afetivo”. Esse autor descreveu os casos de crianças que apresentavam como características em comum a inabilidade para desenvolver relações interpessoais, extremo isolamento, atraso no desenvolvimento da linguagem e uso não comunicativo da mesma, repetições de simples padrões de atividade de brinquedo e presença de habilidades isoladas. Kanner também reconheceu que existiam diferenças individuais nos casos descritos, porém dois traços foram sistematicamente encontrados: isolamento e insistência obsessiva na repetição. No mesmo ano, Asperger descreveu, em sua tese de doutorado, a “psicopatia autista da infância”. (FILIPE, 2005).

Os trabalhos de Asperger apenas vieram a ser conhecidos nos anos 1970, quando a médica inglesa Lorna Wing os traduziu para o inglês. O autismo identificado foi aquele de menor gravidade, em que a pessoa apresenta melhor desempenho, que passou a ser conhecido como “Síndrome de Asperger”. Esta síndrome diferencia-se do autismo essencialmente pelo fato de que não é acompanhado por dificuldade na linguagem ou no desenvolvimento cognitivo. Na prática clínica, a distinção faz pouca diferença, porque o tratamento e as intervenções dirigidas aos dois casos são semelhantes. (PERISSINOTO, 2003).

Entre as décadas de 1950 a 1960, o psicólogo Bruno Bettelheim declarou que a causa do autismo seria o desinteresse das mães, as quais denominou de “mãe-geladeira”. Durante os anos 1970, essa teoria foi rejeitada e novas pesquisas sobre o autismo foram desenvolvidas (ASSUMPTÃO JR., 1995).

Em 1980 o Departamento de Saúde dos Estados Unidos da América catalogou o autismo como uma doença, mas até hoje se discute sua causa. Existem estudiosos que dizem ser de causa orgânica, outros dizem ser um distúrbio neurológico do cerebelo (deficiência) ou na transmissão dos impulsos do cerebelo ao córtex cerebral. (ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS DO AUTISTA, 2004).

Em 1988, a psiquiatra Lorna Wing introduziu o conceito de “espectro autista”, concebendo o autismo como um complexo sintomatológico, ocorrendo num

---

<sup>3</sup> Ajuriaguerra (1991).

continuum, dependendo do comprometimento cognitivo. A autora propôs a existência de uma “tríade de transtornos da interação social”, associadas ou não a outros transtornos. Também assinalou que as descrições referem-se a pontos selecionados dentro de um continuum e que, na prática, são encontradas todas as formas intermediárias possíveis. Essa perspectiva reforça a tendência a abordar o autismo não mais como uma entidade única, mas sim como um grupo de doenças. Da mesma forma, o cientista suéco Christopher Gillbert (1990) define autismo como uma síndrome comportamental com etiologias diferentes, na qual o processo de desenvolvimento infantil encontra-se profundamente distorcido.

Em 2007, a Organização das Nações Unidas - ONU decretou 02 de abril como o Dia Mundial do Autismo. Em 2008, a ONU, realizou a primeira comemoração desta data.

Em dezembro de 2010, pesquisas indicaram a possibilidade de uma melhora significativa no tratamento da pessoa com autismo. Pesquisadores americanos, liderados pelo brasileiro Alysson Muotri, publicaram na revista científica Cell da Universidade da Califórnia – UCLA, ter conseguido identificar e recuperar um neurônio, em laboratório, que possivelmente teria um forte papel no desenvolvimento desta característica genética. O estudo baseou-se na “Síndrome de Rett”, um tipo de autismo com maior comprometimento e com comprovada causa genética.

Resumo Histórico do Autismo (Pereira, 1998):

Passado	Presente
* Explicações teóricas e psicanalíticas para o autismo.	* Explicações para o autismo com base na investigação empírica e resultados concretos.
* Autismo é um isolamento da criança causado por características e atitudes patológicas de pais de classes elevadas.	* Autismo é uma perturbação do desenvolvimento causada por vários tipos de disfunção cerebral.
* Os pais são a 1ª causa da perturbação	* Os pais pertencem a todas as classes socioeconômicas e tal como os filhos são vítimas e não causa desta perturbação.
* O autismo é a forma mais precoce da esquizofrenia, distinguindo-se da deficiência intelectual	* O autismo é distinto da esquizofrenia e pode coexistir com a deficiência intelectual.

### **Levantamento de demandas apresentadas nas audiências**

De acordo com o Dr. Estevão Vadasz, psiquiatra especialista no tema, 90% das pessoas com autismo ainda não foram diagnosticadas, isto devido à falta de preparo e de conhecimento dos profissionais e falta de informação da população em geral. Segundo o psiquiatra, muitos diagnósticos poderiam ser efetuados por meio de um questionário de triagem adotado pela Academia de Pediatria dos Estados Unidos, que poderia ser aplicado nas escolas municipais infantis e nas UBS pelos pediatras.

Efetuada este diagnóstico precoce o paciente seria encaminhado para uma investigação mais profunda, porém seria necessário capacitar os profissionais para realizarem este atendimento. Dr. Estevão mencionou que a maioria das faculdades de medicina não tem na grade curricular conhecimentos na área de autismo, com exceção da Universidade de São Paulo e da Faculdade de Medicina.

O médico afirma que, atualmente, na rede municipal de saúde pública existem apenas três instituições aptas a atender esta população: Hospital das Clínicas, Hospital São Paulo e uma unidade dentro do espaço do Hospital Pinel, em Pirituba, que tem um CAPS especializado em autismo na esfera da Secretaria de Estado da Saúde, sendo que a demanda por atendimento não é esgotada por estes equipamentos.

Segundo o Dr. Estevão, apesar de existirem 66 CAPS no município, os profissionais que atuam nestes centros não estão habilitados para receber um paciente com autismo, fazer o diagnóstico e dar o acompanhamento e o tratamento necessário, por não terem capacitação ou treinamento para tanto. O movimento das pessoas com autismo também considera os CAPS despreparados e já realizaram muitas denúncias à Defensoria Pública, especialmente em relação aos CAPS adulto por não atendimento às pessoas com autismo de idade mais elevada.

Conforme relato dos participantes, as Secretarias Municipal e Estadual de Saúde têm diversos convênios com entidades, associações, ONGs que atendem pessoas com autismo, no entanto, estes locais não fazem o diagnóstico de autismo e para conseguir vaga nestes equipamentos é necessário um laudo médico que comprove a patologia. Como consequência, o paciente acaba ficando muito tempo na fila de espera das poucas instituições (acima citadas) habilitadas a fazê-lo. Além disto, durante as audiências, houve muitas críticas quanto ao atendimento prestado em algumas destas entidades conveniadas, e solicitações para que sejam fiscalizadas efetivamente pelo poder público.

Outras entidades que prestam atendimento nas áreas de educação e saúde perderam o convênio, contudo foram avaliadas positivamente pelo movimento das pessoas com autismo, que solicitam que estas continuem recebendo apoio técnico e financeiro pelo poder público.

Também foi discutido nas audiências sobre a dificuldade em adquirir a medicação, a qual muitas vezes é receitada para diminuir a sintomatologia do transtorno, mas não são disponibilizados na rede pública. O psiquiatra esclareceu que a ANVISA não libera os medicamentos alegando falta de estudos que comprovem sua eficácia no tratamento do autismo, porém, os mesmos são disponibilizados no caso de outros transtornos mentais.

Denunciaram ainda que, são poucos os equipamentos que prestam atendimento odontológico especializado, que os profissionais que neles atuam não têm especialização em pacientes com necessidades especiais, e que quase todos os procedimentos são realizados por meio de anestesia geral.

Muitos participantes comunicaram a necessidade da criação de Centros de Referência voltados à pessoa com autismo e que nesses centros fossem realizados diagnóstico e intervenção precoces, atendimentos multiprofissionais (psicólogo, psiquiatra, assistente social, neurologista, fonoaudiólogo, fisioterapeuta, dentista, pedagogo, psicopedagogo, terapeuta ocupacional, educador físico, musicoterapeuta, enfermeiro, entre outros), oficinas terapêuticas, oficinas profissionalizantes, orientação e apoio familiar, promoção e integração à vida comunitária, e encaminhamentos adequados para os demais serviços necessários. Existe a necessidade de um protocolo de atendimento para obtenção de medicamentos e a capacitação dos médicos, dentistas e terapeutas em geral.

Outra necessidade reivindicada nas audiências foi a de transporte público especializado. Várias mães relataram casos em que seus filhos perderam a possibilidade de convívio social, direito a escolarização e ficaram restritos ao ambiente familiar pela impossibilidade de utilizarem os transportes públicos tradicionais, visto que a maioria das pessoas com autismo não tolera aglomerações de pessoas, possuem intolerância ao toque, a mudança de rotina e ao ruído. Segundo as mães, para o pleno atendimento das pessoas com autismo seria necessário um transporte apropriado com o monitoramento de um cuidador, e que este serviço possa ser utilizado para o acesso aos direitos à educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social e convivência comunitária. Sugerem que o recurso utilizado seja proveniente do orçamento da Secretaria Municipal de Transportes.

Foi citado o Serviço de Atendimento Especial - Atende<sup>4</sup>, oferecido pela Prefeitura de São Paulo, tem como público alvo pessoas com deficiência física severa, e por isso não beneficia a maioria das pessoas com autismo. Citaram também o programa de Transporte Escolar Gratuito – TEG, realizado pelo poder público municipal, o qual leva as crianças de suas residências até a escola e, findas as aulas, de volta para suas casas. Contudo, segundo as mães presentes, por não serem especializados, não se adequam às necessidades dos seus filhos.

Outra questão de preocupação expressada foi o processo de envelhecimento das pessoas com autismo, que na falta de seus pais ou cuidadores, correm o risco de desamparo social, devido à baixa incidência de residências terapêuticas/assistidas que abrigam e prestam assistência a essas pessoas, sendo que as que existem não são adequadas para casos de autismo.

Abordaram ainda a necessidade da adequação da rede municipal de ensino para o atendimento da pessoa com autismo. A Sra. Silvana Lucena dos Santos Drago, responsável pelo Núcleo de Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação

---

<sup>4</sup> Modalidade de transporte gratuito, porta a porta, destinado às pessoas com deficiência física severa e dependência, impossibilitadas de utilizar outros meios de transporte público.



de São Paulo, afirmou que o Projeto Incluir atende as crianças com deficiência ou dificuldade no processo de inclusão, e que este conta com estagiários e auxiliares de vida escolar, mas admite que, infelizmente, estes profissionais não tiveram capacitação específica para atender as necessidades pedagógicas das pessoas com o autismo.

Pedagogos, psicopedagogos participantes do movimento da pessoa com autismo declararam que o atendimento educacional especializado deve ocorrer, de preferência, na rede regular de ensino. Porém, nem todas as crianças e adolescentes com autismo se beneficiam do ensino em salas comuns de escolas regulares, por isso, cada aluno deve passar por uma avaliação pedagógica, para que seja possível montar um plano pedagógico de acordo com as peculiaridades individuais. Afirmaram que alguns alunos, apesar de se adaptarem bem à inclusão em escolas regulares, necessitam de salas menores e com suporte individualizado no apoio pedagógico, e outros alunos, geralmente com outras deficiências associadas, se adaptam melhor às escolas especiais.

Denunciaram que a maioria das pessoas com autismo encontra-se fora do sistema educacional e que, salvo algumas exceções, os profissionais da rede pública de ensino não receberam capacitação específica para lidar com as peculiaridades comportamentais e dificuldades de socialização que estes alunos apresentam e que algumas escolas exigem a permanência da mãe e ou responsável da criança durante o período letivo.

Reclamaram que o Projeto Incluir não atende as necessidades dos indivíduos com autismo e que nem todas as escolas contam com estagiários, além do que a função deste no ambiente escolar é aprender e não atender as necessidades especiais dos alunos com deficiência, por isso a necessidade de cuidadores nas salas de aula em que houver alunos com autismo.

Os participantes afirmaram que algumas pessoas com autismo podem e devem ser inseridos no mercado de trabalho, reivindicam capacitação profissional e criação de oficinas de trabalho protegidas.

Solicitaram o reconhecimento para que indivíduos com transtornos globais do desenvolvimento tenham a mesma proteção da legislação da Convenção da ONU direcionada às pessoas com deficiência.

Foram feitas muitas reivindicações em relação à regulamentação do aparato legal de proteção aos direitos da pessoa com autismo no Brasil: a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei 1.631/2011 que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; a execução da Lei Municipal 15.409/2011, a qual estabelece diretrizes a serem observadas na formulação da Política Municipal de Atendimento às Pessoas com Transtorno Invasivo do Desenvolvimento – Autismo; e a Implantação do Serviço Social e Psicológico no processo ensino-aprendizagem nas escolas, conforme Projeto de Lei 280/2009.

## **Considerações para a formulação de políticas públicas municipais de atendimento à pessoa com autismo**

Em 25 de agosto de 2009, o Decreto 6.949 aprovou no Brasil a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual considera as pessoas com deficiência aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condição com as demais pessoas.

Em 02 de abril de 2010, o Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, afirmou que todas as pessoas com autismo são consideradas por esta organização como pessoas com deficiência.

Contudo, no Brasil, mesmo com a aprovação da Convenção, muitas vezes as pessoas com autismo não são consideradas pessoas com deficiência e, conseqüentemente, não conseguem acessar os direitos previstos pelas legislações<sup>5</sup> voltadas a esse segmento.

Está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.631/2011, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, e considera a pessoa com autismo como pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais. Também estão em tramitação em algumas Câmaras Municipais Projetos de Lei<sup>6</sup> propondo este mesmo reconhecimento. Seria de fundamental importância que na cidade de São Paulo as pessoas com autismo também sejam reconhecidas legalmente como pessoas com deficiência.

Existe a necessidade de estabelecer um protocolo de atendimento da pessoa com autismo nas políticas públicas municipais, o que favorecerá a padronização das ações e encaminhamentos adequados.

Um ponto relevante para a formulação das políticas públicas para as pessoas com autismo na cidade de São Paulo é a integração e intersectorialidade das ações e serviços prestados, constituídos de: saúde, educação, assistência social, transporte, esporte, cultura e lazer, pois para o atendimento global das necessidades da pessoa com autismo a interface das políticas é de suma importância.

A criação de centros especializados<sup>7</sup> de atendimento integral à pessoa com autismo e a seus familiares também será importante para esta integração das políticas, pois, serão um local de referência, sendo que os atendimentos devem ser prestados

<sup>5</sup> Leis específicas para pessoas com deficiência: 7.853/89, 8.742/93, 8.899/94, 10.048/2000, 10.098/2000, entre outras.

<sup>6</sup> Projeto de Lei 1794/2011, da Câmara Municipal de Belo Horizonte; Projeto de Lei 903/2006, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro;

<sup>7</sup> Pelo menos um equipamento em cada região da cidade de São Paulo e dissociadas das unidades de atendimento a pessoa com transtorno mental.

preferencialmente nestes equipamentos e, excepcionalmente, por meio de encaminhamentos destes para a rede pública ou entidades conveniadas.

É importante que os centros tenham quadro de equipe multidisciplinar, e com a utilização de métodos e técnicas terapêuticas e pedagógicas específicas<sup>8</sup>, os quais garantam atendimento especializado<sup>9</sup> integrado nas áreas de: comunicação; pedagogia especializada; psicoterapia comportamental; capacitação motora; psicofarmacologia; diagnóstico e intervenção precoce; pediatria; terapia ocupacional; educação física; convivência familiar e comunitária; terapias alternativas.

Estudos apontam que, quanto mais cedo a pessoa com autismo iniciar o processo educacional e terapêutico com profissionais especializados maiores as possibilidades de desenvolvimento funcional e integração à vida social. Por isso, o poder público deve estimular o diagnóstico e intervenção precoce nas unidades públicas de saúde e educação municipais<sup>10</sup>, visando à qualidade de vida da pessoa com autismo e acesso aos tratamentos indicados.

São recentes e escassas as pesquisas sobre o autismo no Brasil, faltam dados sistematizados sobre quem são e onde estão estas pessoas e sobre quais são os serviços oferecidos a elas. Mas muitas pesquisas já constataram que a maioria dessa população está desassistida, em termos de serviços e possibilidades de atendimento. A maioria dos profissionais da rede pública municipal desconhece o transtorno do espectro autista, seus sintomas e possibilidades de intervenção adequada. A desinformação e o preconceito acabam contribuindo para situações de desamparo, exclusão social e não acesso aos direitos. Neste sentido existe a necessidade de investir na formação e treinamento dos profissionais que prestam

---

<sup>8</sup> Técnicas que vêm sendo utilizadas com eficácia em países desenvolvidos no tratamento da pessoa com autismo e que poderiam ser utilizadas e ensinadas nos equipamentos de atendimento a este segmento, são elas: TEACCH (Treatment and Education of Autistic and Related Communication Handcapped Children) que é um programa estruturado que combina diferentes materiais visuais para organizar o ambiente físico através de rotinas e sistemas de trabalho, de forma a tornar o ambiente mais compreensível, esse método visa à independência e ao aprendizado. O PECS (Picture Exchange Communication System) que é um método que se utiliza figuras e adesivos para facilitar a comunicação e compreensão ao estabelecer uma associação entre a atividade/símbolo. A ABA (Applied Behavior Analysis), ou seja, análise comportamental aplicada que se embasa na aplicação dos princípios fundamentais da teoria do aprendizado baseado no condicionamento operante e reforçadores para incrementar comportamentos socialmente significativos, reduzir comportamentos indesejáveis e desenvolver habilidades.

<sup>9</sup> Estes atendimentos devem ser prestados preferencialmente nos centros especializados no atendimento integral à pessoa com autismo e excepcionalmente através de convênios.

<sup>10</sup> Para as crianças de seis meses a um ano de idade: método AOSI (Autism Observation Scale for Infants), que consiste em observação clínica por parte de profissionais de saúde e também pode ser aplicado por agentes auxiliares de creches ou professores da educação infantil. Para crianças de um a dois anos de idade: método CHAT (Checklist for Autismo in Toddlers), o qual consiste em observação pelo pediatra e um pequeno questionário a ser respondido pelos pais. Para crianças com mais de dois anos: método M-CHAT (Modified Checklist for Autismo in Toddlers), cujo número de perguntas aos pais é maior. É importante ressaltar que estes exames-instrumentos são somente clínicos, não envolvendo laboratórios nem custos adicionais.

atendimento às pessoas com autismo, especialmente os que trabalham nas áreas de saúde e educação.

Os CAPS precisam organizar o atendimento de forma diferenciada entre crianças, adolescentes e adultos e ou suas especificidades, contar com equipe multiprofissional com capacitação em técnicas terapêuticas adequadas para o tratamento do paciente com autismo.

Pesquisas comprovaram a eficácia de algumas medicações no tratamento dos transtornos do espectro autista, mesmo que nenhuma delas atinja o núcleo da patologia, são consideradas úteis, pois controlam as manifestações e sintomas secundários, o que pode proporcionar conforto aos pacientes e suas famílias. A rede pública municipal deve garantir o acesso aos medicamentos necessários ao tratamento de sintomas do autismo.

É necessário criar um programa educacional que atenda as necessidades especiais e singulares das pessoas com autismo, independente da idade, preferencialmente na rede regular de ensino. Que toda escola realize avaliação pedagógica individual do aluno com autismo, com a finalidade de verificar necessidade de: encaminhamento para sala especial com número reduzido de alunos, horário flexível, necessidades pedagógicas especiais, etc. E garantir escolas especializadas para atendimento do aluno com autismo que não se adapte à inclusão em escolas regulares (ensino especial);

A figura do facilitador (cuidador) deve ser regulamentada no âmbito educacional, com a função de acompanhar o educando com autismo, intermediar a ação pedagógica, promover as adaptações curriculares necessárias a sua inclusão, além de atendê-lo em suas necessidades especiais.

É importante que os Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão, órgãos da Secretaria Municipal de Educação responsáveis pelo suporte ao processo de inclusão dos alunos na rede regular de ensino, ofereçam capacitação sobre transtornos do espectro autista aos professores e demais profissionais da comunidade escolar.

O esporte é um instrumento e ferramenta de interação entre as pessoas com autismo, é indicado para facilitar o convívio e socialização com outras pessoas, a compreender regras, desenvolver os movimentos, incentivar a disciplina, estimular o desenvolvimento da memória física e mental. A pessoa com autismo também deve ter garantido o seu direito a convivência comunitária e social. Nesse sentido, é preciso envolver e integralizar as ações, programas e projetos referentes a esporte, lazer e recreação ofertados pela administração municipal para o adequado atendimento à pessoa com autismo, e devido às especificidades, que os profissionais envolvidos recebam capacitação.

Considerando que muitas pessoas com autismo correm o risco de vulnerabilidade e desamparo social quando perdem seus pais/responsáveis ou encontram-se em situação de risco pessoal e social, é essencial a criação de residências terapêu-

ticas assistidas, residências inclusivas, casas-lar, especializadas no atendimento à pessoa com autismo.

Muitas vezes as pessoas com autismo têm dificuldades em utilizar os transportes públicos, já que estes costumam ser barulhentos e superlotados, o que pode provocar crises de agressividade. Disponibilizar transporte público municipal e especializado para as pessoas com autismo que apresentem dificuldades de utilizar o transporte coletivo regular contribui para que o trajeto até a escola ou estabelecimento que presta atendimento terapêutico seja mais tranquilo e garante o acesso à educação e saúde.

A Defensoria Pública do Estado recebe todos os meses denúncias referentes ao mau atendimento prestado pelos serviços públicos e conveniados que atendem a população com autismo. O poder público deve realizar monitoramento, avaliação e fiscalização sistemática dos programas, projetos e serviços de atendimento a esse segmento.

Considerando que a atual situação de exclusão social das pessoas com autismo decorre da desinformação por parte de diferentes setores da sociedade, o município deve promover campanhas informativas de sensibilização da sociedade sobre o autismo e as necessidades das pessoas com autismo e sua família, além de divulgação de seus direitos, como forma de combate ao preconceito e estímulo à cidadania.

Devido ao alto índice de desaparecimento de pessoas com autismo, faz-se necessário a criação de um banco de dados com identificação fotográfica atualizada periodicamente, contendo perfil genético e biológico destas.

É fundamental que nos serviços de atendimento às pessoas com autismo haja acompanhamento e orientação constante para os familiares, garantindo o envolvimento da família.

Em 2011, foi publicada nos anais da Sociedade Brasileira de Odontologia que 53,8% dos pacientes autistas são atendidos com anestesia geral, evidenciando a necessidade do poder público investir em prevenção de cáries e doenças periodontais para esse grupo. O tratamento odontológico da pessoa com autismo deve ser realizado preferencialmente nas unidades básicas de saúde com profissionais capacitados em abordagem lúdica e condicionamento. Os casos de dificuldade intermediária podem ser encaminhados à atenção secundária, com profissionais especializados no atendimento de pessoas com deficiência. Para casos mais graves é necessária atenção terciária, intervenção com anestesia geral em ambiente hospitalar.

Nos casos de autismo sem deficiência intelectual ou com deficiência intelectual leve há a possibilidade de inclusão do indivíduo no mundo do trabalho, nesse sentido, o poder público deve estimular a capacitação profissional e criação de oficinas de trabalho protegidas para este segmento.

## **Considerações finais**

A realização das duas audiências públicas para levantamento de demandas e discussão sobre os programas, projetos e serviços de atendimento as pessoas com autismo trouxe uma visão crítica do contexto das políticas públicas da cidade de São Paulo: ausência de integralidade, precariedade, ineficiência, profissionais não capacitados para o adequado atendimento, desresponsabilização do poder público e responsabilização da sociedade civil organizada (ONGs, entidades filantrópicas, movimentos sociais) para o cumprimento deste atendimento.

O Estado deve ser o principal responsável pela inclusão social das pessoas com autismo, porém os movimentos sociais são de suma importância para essa inclusão, pois, são eles que pressionam o poder público para que disponibilize uma rede de atendimento que realmente leve em conta as especificidades das pessoas com autismo, garanta a organização de atenção diferenciada entre as diversas faixas etárias e adequado suporte pedagógico e terapêutico.

Os debates significaram um importante marco na participação e controle social por parte do movimento das pessoas com autismo, mas é preciso continuar e intensificar esta participação cidadã na elaboração, implementação, acompanhamento e fiscalização das políticas sociais, e também participação nos conselhos, conferências e fóruns de debate.

A Câmara Municipal de São Paulo, mas especificamente a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, cumpriu importante papel de interlocução entre o movimento das pessoas com autismo e o poder público na direção da universalização dos direitos de cidadania. As audiências públicas ocorridas configuraram-se canais importantes de participação coletiva, debate público, criação de novas relações políticas entre o governo e o movimento das pessoas com autismo.

Espera-se que as políticas públicas de atendimento as pessoas com autismo realmente atendam suas necessidades específicas, que o poder público municipal se comprometa a proteger e promover os seus direitos, melhore a qualidade dos serviços e o precário acesso a eles, trabalhe em benefício das pessoas com autismo e colabore com elas, lado a lado, a fim de alcançar o desenvolvimento incluído, sustentável e equitativo na cidade de São Paulo.

## **Referências bibliográficas**

AJURIAGUERRA, J. ; MARCELLI, D. *Manual de psicopatologia infantil*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

American Psychiatric Association - APA. *Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais - DSM IV TR*. Tradução de Cláudia Dornelles. 4ª. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

Assumpção Jr. F. B. *Transtornos Invasivos do Desenvolvimento Infantil*. São Paulo: Ed. Lemos, 1997.

BLAKISTON. *Dicionário Médico*. Nova York: Mc Graw Hill, 1982.

FILIFE, C. N. *Por dentro de Nós*. Publicação da Associação Portuguesa para as Perturbações do Desenvolvimento e Autismo (APPDA), Açores, Portugal, 2005.

GILLBERG, C. *Infantile autism diagnosis and treatment*. Acta Psychiat. Scand, 1990.

MARQUES, Carla Elsa. *Perturbações do Espectro do Autismo – Ensaio de uma Intervenção Construtivista Desenvolvimentista com Mães*. Coimbra: Quarteto Editora, 2000.

Pereira, E. *Autismo: do conceito à pessoa*. Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência. 2º ed. Lisboa: Graforim Artes Gráficas Lda, 1998.

PERISSINOTO, J. *Autismo*. Coleção CEFAC, São Paulo: Pulso Editorial, 2003.

SCHWARTZMAN, J. S. *Autismo e outros transtornos do espectro autista*. In: Revista Autismo, edição de setembro de 2010.

WING, L. *O continuum das características autistas*. In: Gauderer (org.), *Autismo e outros atrasos do desenvolvimento: Guia prático para pais e professores*. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.

<http://www.dsm5.org/ProposedRevision/Pages/proposedrevision.aspx?rid=94>

[http://repositorio.esepf.pt/bitstream/handle/10000/496/PG-EE\\_133\\_2011\\_ANAFERREIRA.pdf..pdf?sequence=1](http://repositorio.esepf.pt/bitstream/handle/10000/496/PG-EE_133_2011_ANAFERREIRA.pdf..pdf?sequence=1)

<http://descontraindocomapsicologia.blogspot.com/2010/02/autismo.html>

<http://www.sergiomendes.net.br/psicosite/textosartigos/artigo.xhtml?id=166&idp=9>

<http://educaofisicaadaptadaeducaoespecial.blogspot.com/2010/11/autismo-e-esporte-especial-uol-blog.html>

<http://www.rizoma.ufsc.br/html/343-of4-st2.htm>

## 2.2.1.2 CAPS AD no contexto paulistano

DOCUMENTO ELABORADO PARA SUBSIDIAR AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER, EM 2010.

### **Introdução**

*D*urante muito tempo, o tratamento da saúde mental (incluído aí o uso de álcool e outras substâncias psicoativas) foi recoberto de muito preconceito e de medidas médico-repressivas (solução policial e manicomial). Isso começa a mudar a partir dos anos setenta e das lutas contra as internações psiquiátricas.

No Brasil essa mudança institucional começa a se implantar nos anos noventa, com a estruturação do SUS e o redirecionamento gradativo dos recursos para o chamado “modelo substitutivo de base comunitária”. Ao invés de tratar da saúde mental de uma forma apenas médico-psiquiátrica (com internação e medicamentos), começa-se a lidar com os casos por meio de uma abordagem mais ampla, considerando o meio sócio-econômico, as relações familiares e vários outros aspectos de ordem comunitária.

Com base num sólido referencial legal (Lei 10216/01 e portaria GM/MS 336/02), estabeleceu-se que as pessoas acometidas de transtornos mentais não podem ser excluídas do convívio social. Para isso, os pacientes devem ser acolhidos nas seguintes modalidades de atendimento público não-hospitalar:

- CAPS - Centros de Atenção Psicossocial (separados por tipo I (cidades pequenas), II (regiões ou cidades com população acima de 200.000), III (24 horas), AD (álcool e outras drogas) e Infantil (crianças e adolescentes));
- SRT - Serviço residencial terapêutico;
- Programa Volta para Casa;
- Ambulatório de saúde mental;
- Centro de Convivência.

Cada uma dessas modalidades é composta por equipes multiprofissionais que procuram tratar do paciente de forma integral, em conjunto com a família e mantendo-o na vida cotidiana normal.

Ainda de acordo com a nova orientação, todos esses serviços de saúde mental devem ser realizados dentro do esquema mais geral de atenção básica da saúde. Para o Ministério da Saúde:

“é necessária a articulação da rede de cuidados, tendo como objetivo a integralidade do sujeito, constituindo um processo de trabalho voltado para as necessidades singulares e sociais e não



somente para as demandas. Considera-se que a atenção básica/saúde da família é a porta de entrada preferencial de todo o Sistema de Saúde, inclusive no que diz respeito às necessidades de saúde mental dos usuários. Busca-se resgatar a singularidade de cada usuário, investindo no seu comprometimento com o tratamento, apostando em seu protagonismo, tentando romper com a lógica de que a doença é sua identidade e de que a medicação é a ‘única’ responsável pelas melhoras; investir nas suas potencialidades; auxiliar na formação de laços sociais e apostar na força do território como alternativa para a reabilitação social.” (Portal do Ministério da Saúde)

Para conseguir efetivar essa visão inclusiva do paciente com transtorno mental, é, portanto, necessário que os serviços de saúde mental trabalhem obrigatoriamente em sintonia com as Equipes de Saúde da Família (ESF) e com os recém-criados Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF).

Em síntese, o tratamento das questões de saúde mental passa a ser pautado pelos seguintes parâmetros:

- não pode ser repressiva / policial;
- não pode utilizar princípios religiosos e morais (por serem estigmatizantes);
- não pode ser concentrada na aplicação de medicamentos;
- deve procurar compreender toda a rede de fatores sociais (família, comunidade, trabalho, cultura etc) e individuais (psíquicos e biológicos) que envolvem a saúde;
- deve seguir a substituição gradativa do modelo psiquiátrico-hospitalar pelo convívio comunitário e socialmente inclusivo.

### **A orientação geral para o tratamento do uso abusivo e/ou dependência de substâncias psicoativas**

É o Ministério da Saúde que concebe a orientação geral, portanto nacional, para o tratamento dos problemas decorrentes do uso abusivo / dependência de substâncias psicoativas (álcool e outras drogas).

Para o Ministério, tais problemas devem ser abordados dentro da política de saúde mental vigente exposta anteriormente. Portanto, do ponto de vista da saúde, o principal marco legal da atenção aos usuários de substâncias psicoativas continua sendo a Lei 10216/01 e a Portaria GM 336/02, porém com o acréscimo da Portaria SAS 189/02 (que cria os “serviços de atenção psicossocial para o desenvolvimento de atividades em saúde mental para pacientes com transtornos decorrentes do uso prejudicial e/ou dependência de álcool e outras drogas”).

A partir dessa perspectiva, o Ministério da Saúde lançou em 2004 um conjunto de diretrizes sistematizadas num documento chamado: “A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas”.

Essa política está baseada majoritariamente nos seguintes pontos:

A) Intersetorialidade: a questão das substâncias psicoativas deve envolver vários setores e níveis governamentais, os diversos atores da sociedade civil;

B) Atenção integral:

- Prevenção: atuar na estruturação de condições psicossociais, culturais, educacionais e econômicas para diminuir o uso abusivo de substâncias psicoativas;
- Promoção e proteção à saúde de usuários de substâncias psicoativas: garantir os direitos e a dignidade dos usuários por meio da atuação contra a discriminação e a marginalização dos usuários e a busca da redução de danos provenientes desse uso, inclusive com incentivos financeiros para os CAPS AD (conforme portaria MS 1.059 / 05);
- Modelos de atenção: utilizar prioritariamente os CAPS e as redes assistenciais correlatas para tratar dos usuários;
- Controle das substâncias que provocam dependência física e psíquica: consolidar a ANVISA como órgão de controle das drogas lícitas (incluindo medicamentos).

## **Prefeitura de São Paulo e o tratamento do usuário de substâncias psicoativas**

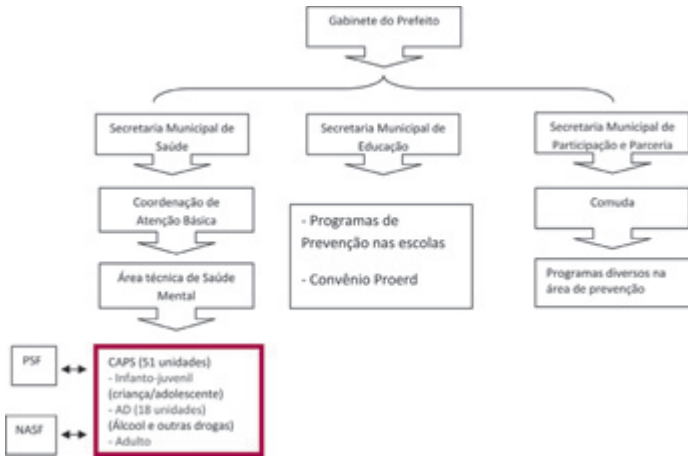
### **Visão geral**

Por força dos ditames legais e institucionais, a Prefeitura incorpora **formalmente** as diretrizes nacionais de organização da saúde mental estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pelas instâncias federais correlatas.

A questão da prevenção e do tratamento de usuário de substâncias psicoativas é contemplada pela Prefeitura por meio de várias frentes:

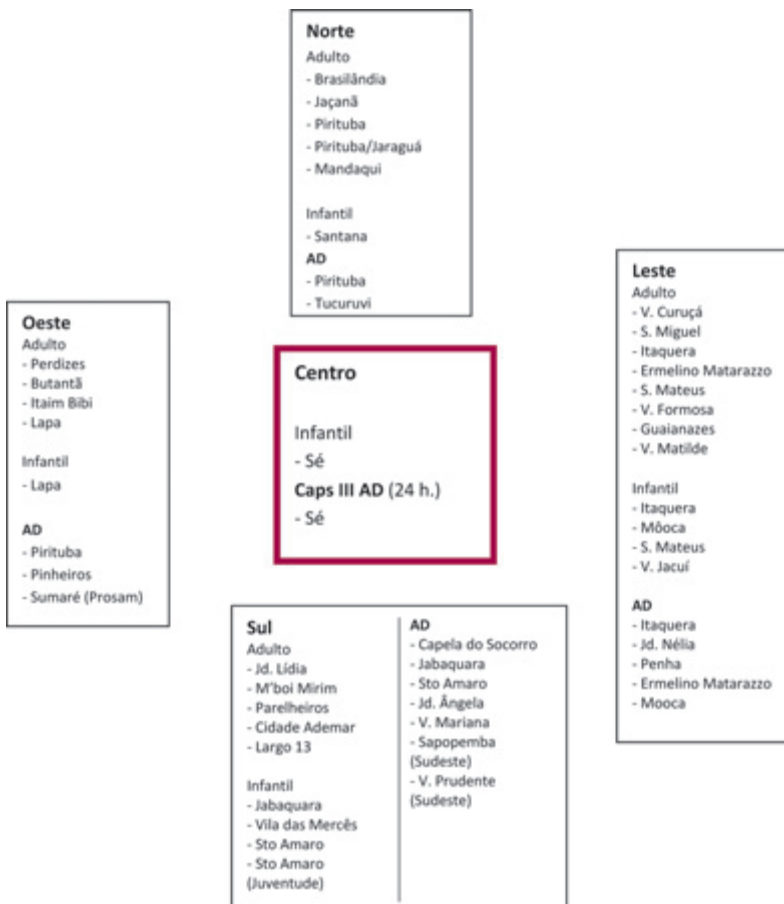
- Secretaria de Educação: programas de prevenção nas escolas por meio de palestras, cursos etc (Convênio Proerd, Prevenção é saúde, etc)
- Secretaria de Participação e Parceria: sedia o COMUDA (Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool): promoção de eventos e programas pontuais de prevenção (Beber e dirigir, Cola de sapateiro, Projeto Nova Luz, Fala Jovem Mix Peça Ainda etc)
- Secretaria de Saúde: Ações concentradas nos CAPS

## Estrutura organizacional



### CAPS – Distribuição regional

- Em termos territoriais, os CAPS estão vinculados diretamente a um interlocutor de saúde mental da Supervisão técnica de saúde que por sua vez se vincula a uma interlocução de saúde mental da Coordenadoria Regional de Saúde
- CAPS II Adulto: atende pessoas acima dos 18 anos que sofram de transtornos mentais (esquizofrenia, depressão etc), exceto usuários de substâncias psicoativas
- CAPS II i (Infanto-juvenil): atende criança e adolescente com transtornos mentais (em princípio deveriam incluir adolescentes usuários de substâncias psicoativas, mas não o fazem)
- CAPS II AD (álcool e outras drogas): atende somente usuários de substâncias psicoativas acima dos 18 anos (não possuem estrutura operacional/profissional para atender crianças e adolescentes, mas acabam incluindo esse perfil etário)



### CAPS AD sob controle de Organização Social de Saúde (OSS)

A incorporação de unidades de saúde pelas OSS está ocorrendo também no atendimento psicossocial. Trata-se de um processo gradativo que já está efetivado nos seguintes lugares:

- Ermelino Matarazzo (OSS Associação Saúde da Família / Family Health International)
- Jd. Ângela (Associação Santos Mártires)
- Capela do Socorro (Congregação das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus)
- São Mateus (Associação Comunitária e Beneficente Padre José A. M. Moreira)
- Jd. Nélia (previsão de ser incorporada por OSS em março /09)
- Centro (UNIAD)

## **Diagnóstico sumário da situação da prevenção e do tratamento no município**

Num diagnóstico bastante sumário, inicial, é possível identificar três categorias de problemas:

### **a) A abordagem da questão do uso de substâncias psicoativas**

- Inexiste um programa de prevenção e tratamento sólido e efetivo, ou seja, falta uma política pública para isso;
- As ações voltadas para a questão ocorrem de forma pontual, sem uma conexão sistemática muito clara;
- O poder público municipal não possui uma base de dados estatísticos ampla e profunda sobre a prevalência de consumo de substâncias psicoativas na cidade;
- Os projetos de prevenção e tratamento muitas vezes são conduzidos por organizações da sociedade civil que apresentam orientações bastante diversas entre si e, às vezes, em descompasso com as diretrizes da Política do Ministério da Saúde;
- Modelos de prevenção com caráter repressivo desenvolvidos pela Segurança Pública acabaram sendo introduzidos no ambiente escolar (caso Proerd);
- O papel do Comuda se mostra retraído no que se refere à construção e acompanhamento de uma política pública de prevenção e tratamento.

### **b) O tratamento de usuários e o papel dos CAPS AD**

Os CAPS AD significaram um avanço fundamental na afirmação de um modelo antipsiquiátrico e, especificamente em São Paulo, isso foi importante para a humanização e a descentralização do atendimento. Entretanto, em que pese tal contribuição, alguns problemas (que tem a ver com os problemas da saúde como um todo) podem ser constatados:

- Não há uma ação sistemática, baseada em diretrizes precisas de Política Pública, vigente em todos os CAPS;
- As equipes profissionais não possuem um padrão de atendimento e parece faltar um trabalho mais efetivo e eficaz de preparação técnica para lidar com a questão das substâncias psicoativas;
- Inexiste um monitoramento adequado, padronizado e regular dos casos atendidos e dos resultados alcançados, isto significa que a Secretaria não possui dados confiáveis e atualizados do serviço;
- As OSS que estão assumindo os CAPS AD não seguem um padrão de atendimento de acordo com o que exige as normas da Política Nacional;
- Os instrumentos utilizados pela Secretaria para avaliar a “produção” dos CAPS não é adequada ao tipo de trabalho desenvolvido; o trabalho dos

CAPS é de caráter mais qualitativo e não poderia ser avaliado a partir de uma questionário quantitativo;

- A política de Redução de Danos, sugerida pelo Ministério da Saúde (portaria MS 1.059 / 05), não é contemplada como parte de uma política pública da Secretaria de Saúde.

### **c) Atendimento aos usuários infanto-juvenis**

- Os CAPS i (infantil) não atendem usuários de substância psicoativas, pois afirmam não estar preparados para isso;
- Os CAPS AD atendem crianças e adolescentes (inclusive os infratores), mas não possuem recursos técnicos para tratar das peculiaridades desse faixa etária

### **Possibilidades de atuação**

- Questionamento do Executivo com relação a uma Política Pública Municipal de Prevenção e Tratamento que esteja de acordo com as orientações federais (legislação e Política Nacional);
- Questionamento sobre a falta de uma padronização do trabalho dos CAPS;
- Questionamento sobre a falta de uma adequação dos CAPS AD para atender a demanda infanto-juvenil;
- Questionamento sobre a falta de uma atenção para a Política de Redução de Danos;
- Questionamento sobre o repasse e a destinação dos recursos federais para os CAPS e CAPS AD.

### **Estratégia de trabalho sugerida**

- 1º Passo: Desenvolver um levantamento mais aprofundado sobre a situação consumo, prevenção e tratamento da situação;
- 2º Passo: Chamar especialistas para discussão/palestra sobre os dados de consumo de drogas no município;
- 3º Passo: Palestra / discussão sobre os modelos de atendimento nos CAPS;
- 4º Chamar o executivo (SMS) e o Comuda para questioná-los sobre as ações do governo municipal.
- 5º Passo: Sistematizar e apresentar um conjunto de propostas a partir dos debates.

### 2.2.1.3 Análise quantitativa e qualitativa do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da pedofilia e do enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil

APRESENTADO EM DEZEMBRO 2009, COMO SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS COLHIDOS PELA CPI SUBSIDIANDO A PRODUÇÃO DE RELATÓRIO FINAL.

#### **Introdução**

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara Municipal de São Paulo que trata da Pedofilia e do Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil teve como objetivo inicial averiguar os casos de pedofilia na cidade de São Paulo. Após algumas sessões o nome da CPI foi ampliado para CPI da Pedofilia e do Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil em virtude de que, sendo a pedofilia um estado psicológico de atração por crianças e não um crime em si, o foco seria tão-somente o estado psicológico. Por outro lado, a contemplação das práticas de violência sexual, permitiria a investigação do contexto da exploração e do abuso sexual, e, conseqüentemente, a defesa e a proteção de crianças e adolescentes.

Dessa forma, a CPI teve o objetivo principal de apontar as falhas e os caminhos existentes na rede de atendimento, e, por conseqüência, aprimorar a política pública de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil.

A assessoria técnica desta Casa foi solicitada a fazer a análise quantitativa e qualitativa dos dados enviados à CPI. Portanto, o relatório apresentado a seguir tem a finalidade de sistematizar as informações e analisá-las, sobretudo qualitativamente, de forma a subsidiar as conclusões finais desta Comissão.

Sendo assim, para compreendermos o processo dos trabalhos da CPI, buscamos num primeiro momento proceder à leitura das informações coletadas, à análise quantitativa de todos os documentos e em seguida à sistematização. Num segundo momento, empreendemos a discussão do material obtido, tecemos algumas considerações a respeito do quadro constatado e apresentamos propostas que podem contribuir para equacionar os problemas.

#### **Metodologia**

##### **Fonte de dados**

Os dados integrantes do presente relatório constituíram-se de fontes primárias: os relatos nas audiências públicas e fontes secundárias: os documentos enviados e respectivas respostas.

Assim, o universo de documentos disponibilizados à assessoria técnica baseou-se:

- dos três volumes de documentos digitalizados que se referiam a todos os ofícios enviados pela Comissão e a alguns documentos de respostas aos ofícios, tais como: dados estatísticos, pesquisas acadêmicas e informações institucionais;
- das notas taquigráficas das reuniões ordinárias e extraordinárias;
- das apresentações exibidas em algumas reuniões por meio do recurso em data show;
- dos dois quadros sobre ofícios enviados e recebidos, elaborados pela Secretaria da Comissão.

Cabe ressaltar que a existência de grande quantidade de informações procedentes de diferentes fontes e, algumas vezes, encaminhadas de maneira insatisfatória para uma análise rigorosa. Mesmo nas reuniões, são diversas as interferências feitas por outras pessoas, o que de alguma maneira pode ter influenciado nas respostas. Portanto, os dados não possuem uma padronização de coleta e de apresentação rigorosa, segundo os preceitos técnico-científicos.

A partir dos dados e da própria metodologia de ação da CPI (fase de diagnóstico, investigação e intervenção, derivamos algumas questões que serviram de guia para a análise. São elas:

- Qual é a Rede de Atendimento existente atualmente?
- Quais os problemas enfrentados pelos atores desta Rede?
- Quais as propostas para o enfrentamento destes problemas e o aprimoramento da Rede e da Política de Enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil?
- Qual é a demanda? Quais são os fatores relacionados à violência infanto-juvenil?

### **Definições conceituais**

Ao longo das discussões iniciais foram estabelecidas algumas definições conceituais com o intuito de padronizar as investigações.

Entre os referenciais mais comuns, elencamos:

**violência sexual doméstica:** utilização do corpo de uma criança/adolescente por um ou mais adultos com a finalidade de estimular ou obter estimulação sexual, baseada na relação de poder, através de sedução ou coação. **Pedofilia:** distúrbio de conduta sexual, com desejo compulsivo de um adulto por crianças ou adolescentes, podendo ter característica homossexual ou heterossexual. **Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual** - imposto pelos pais, responsáveis ou são raptados por “aliciadores”, resulta em trabalho escravo e expõe a diversos riscos à saúde física e mental. **Exploração Sexual Comercial:** uso de crianças e adolescentes para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual.

**proteção social básica:** previne situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e



comunitários. Destina-se população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

**proteção social especial** é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

**Trabalho em Rede:** Compromisso das organizações, das pessoas, das instituições em se articularem em torno de uma questão da sociedade. Programam e realizam ações articuladas e integradas e avaliam juntos os resultados e reorientam a ação.

**Intersetorialidade:** articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. \*

## Apresentação e análise dos dados

### Aspecto quantitativo

#### I - Quadro geral de ofícios enviados referentes à solicitação de informações, por órgão

Órgãos	Requerimentos de informações	Requerimentos de informações: Reiteraões	TOTAL
SMADS	6	3	9
SME	1	-	1
SMS	1	-	1
SEDH	2	1	04*
SSP	1	-	1
POL. MIL. S/P	1	-	1
HOSPITAL PÉROLA BYINGTON	2	-	2
CT	76	37	113
CMDCA	1	-	1
Procuradoria Geral SP	1	1	2
Outros			
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>92</b>	<b>42</b>	<b>134</b>

Na análise quantitativa, foram considerados os ofícios de requerimentos de informações enviados pela CPI e as respostas condizentes que retornaram.

Do total de ofício enviados (206), a maioria com a finalidade de se obter informações a respeito da rede de atendimento e do levantamento da demanda atendida (134), responderam na primeira solicitação. Os demais órgãos foram notificados uma segunda vez.

Do total de ofícios 33 retornaram com respostas. Ressalta-se que o número elevado de ofícios aos Conselhos Tutelares diz respeito a quantidade de 37 equipamentos existentes na cidade. E que as solicitações sobre o número de casos de violência e abuso atendidos, tiveram que ser reiteradas para todos os conselhos.

Com relação à Secretaria Especial de Direitos Humanos, 03 ofícios foram referentes à solicitação de dados do disque denúncia 100, principalmente sobre as informações da cidade de São Paulo e um ofício sobre a única convocação desta CPI.

Algumas questões podem ser levantadas com relação a reiteração dos ofícios enviados aos Conselhos, uma vez que foram entregues via *estafeta*, o que significa eliminar qualquer hipótese sobre o não recebimento pelo destinatário.

Sendo assim, chama a atenção que se tenha solicitado de um dos principais órgãos desta rede, a SMADS, tantas vezes o envio de informações sobre a rede de atendimento, levando-se em consideração de que tenha sob a sua coordenação uma comissão específica para tratar da complexidade desta Política.

## II – Quadro geral dos ofícios-convite enviados

Convites	
EXECUTIVO	24
CONSELHOS DE DIREITOS	10
CONSELHOS PROFISSIONAIS	06
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	18
OUTROS	12
Total Geral	70

Grande parte dos ofícios-convite, foi para os convidados participarem da reunião do dia 21 de maio de 2009, ocasião em que a Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual (CMESCA) fez uma exposição sobre a própria Comissão e suas atribuições, assim como a explanação do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual. Essa reunião de trabalho foi importante, pois a Comissão tomou ciência de que o referido Plano ainda não havia sido publicado.

### III – Quadro geral das respostas referentes aos órgãos

Órgão	Quant.	Descrição (teor do docto)
SMADS	3	informam sobre a rede de a.social de atendimento e enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual de crianças/adolescentes.
	1	Comunica as novas datas das reuniões do CMESCA.
SEDH	1	informa sobre o Disque Denúncia 100 referente a cidade de S.P. e relatório geral do serviço.
PÉROLA BYINGTON	1	Informações sobre atendimento de crianças/adolescentes pelo Programa Bem Me Quer e denúncias referentes a abuso, violência e exploração.
	1	Envia material com estudos, estatísticas e bibliografia sobre o Programa Bem Me Quer.
SMS	1	Informações sobre a mortalidade e morbidade por violência e entrega material sobre o programa de Prevenção da Violência e Promoção da Cultura da Paz.
	2	Informa que duas convidadas não fazem parte mais do CMESCA.
TJ/SP	1	Solicita maiores informações sobre o processo Suzane Basso
Procuradoria Geral	2	Informam que nada foi encontrado sobre o processo Suzane Basso.
CRP	2	Confirma a presença em reunião de convidada e justifica a ausência de outra.
CMDCA	1	Esclarece a não publicação do Plano M. Combate Violência Sexual por parte do CMDCA.
SME	1	Informa sobre o Convênio com a WCF no tocante a capacitação de servidores; sobre o livro distribuído nas escolas e o Programa S.P. é uma Escola.
SEPP	1	Comunica a substituição de funcionário por outro lotado na SMADS.
P.Mil.S.P.	1	Traz alguns dados sobre o serviço 181 e um
		ANEXO CONFIDENCIAL
Desemarg.	1	Justifica a impossibilidade de envio de informações sobre Suzane Basso.
C. Tutelares Ofício 03	2	informam dados sobre o atendimento à violência, abuso e exploração sexual de crianças/adolescentes.
C. Tutelares Ofício 119		
C. Tutelares Ofício 159	5	Informam o atendimento referente aos plantões (horários, escalas, períodos)
C. Tutelares		
COMAS	2	Informam a destituição de dois conselheiros.
CMDCA		

Cabe ressaltar o número pouco significativo de retornos em relação aos conselhos tutelares para as duas primeiras solicitações de informações. Diante disso, caberiam algumas questões sobre a infra-estrutura disponibilizada e a capacitação dos conselheiros com relação ao registro das informações.

Sendo assim, foi ponderável não fazer comparações dos conselhos com os demais atores da rede em relação a obtenção de respostas. Portanto, constatamos que os pedidos de informações, considerando cada órgão separadamente, foram quase todos respondidos pelas devidas instâncias, sendo que algumas levaram mais tempo do que outras.

#### IV- Quadro geral das reuniões realizadas

Do nosso conhecimento, até o momento foram realizadas oito reuniões ordinárias, duas reuniões extraordinárias, duas reuniões de trabalho, além de duas diligências, sendo uma para participar de um encontro com a CMESCA e outra para conhecer os trabalhos realizados no CREAS-Sé.

Assunto	Data	Órgão/Organização
Discussão sobre a ampliação do foco da CPI e metodologia dos trabalhos	1ª Reunião Ordinária 19 de Março	Membros da CPI
Conceituação do fenômeno "Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes"	1ª Reunião Extraordinária 26 de Março	Instituto Sedes Sapientiae e Associação Farol Sra. Dalka e Sra. Glória Mª Motta Lara
Informações dadas pelo Poder Executivo local sobre a rede de atendimento e a demanda	2ª Reunião Ordinária 2 de Abril	SMADS - Sra. Miriam Tronnone
O olhar da Proteção Integral - Normativas nacionais e internacionais; Direito à sexualidade; Reconhecimento do Sistema de Garantia de Direitos; Incapacidade preventiva real das políticas de proteção	3ª Reunião Ordinária 16 de Abril	UNIBAN – Professor e Consultor Social - Sr. Claudio Hortêncio Costa
Detalhamento do funcionamento do Fluxo de Atendimento as Vítimas; Necessidade de investimento na prevenção e formação de profissionais para uma ação qualificada; Apresentação de dados estatísticos; Depoimento sem Danos	4ª Reunião Ordinária 30 de Abril	SMS Hospital Pérola Byington Hospital das Clínicas/SP Sra. Mariângela Aoki Dr. Jefferson Drezzetti Sra. Lúcia C. de A. Williams
CPI Nacional - Pedofilia	5ª Reunião Ordinária 14 de Maio	Senador Magno Malta

Assunto	Data	Órgão/Organização
<i>(continuação)</i>		
Composição e atribuições da CMESCA Histórico da trajetória da CMESCA; Desafios para a aprovação e implantação do Plano Municipal para o Enfrentamento da Violência infanto-juvenil, nos termos das diretrizes da descentralização político-administrativa	Reunião de Trabalho 21 de Maio	CMESCA Lucia Fonseca de Toledo (CR P-SP) e Bethania Rezende de Carvalho (CM DH)
Rede de Pedofilia Investigação dos Crimes Responsabilidades do Município	6ª Reunião Ordinária - 18 de Junho	Delegacia Especializada em Crimes Cibernéticos DR. José Mariano de Araújo Filho
A atuação dos atores do Sistema de Justiça, particularmente, do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP); A ATUAÇÃO DOS Conselhos Tutelares (CT) na cidade. paulistana; a comunicação estabelecida no fluco de atendimento dentre os serviços de proteção	2ª Reunião Extraordinária 25 de Junho	Promotor de Justiça – Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini
Apresentação do Relatório Parcial da CPI	7ª Reunião Ordinária 6 de Agosto	Relatoria da CPI
Comunicação sobre a participação da CPI na reunião da CMESCA	Reunião de Trabalho 20 de Agosto	Comissão
Comunicado sobre a saída da Comissão para diligência no CREAS-Sé	8ª Reunião Ordinária 17 de Setembro	Comissão

A primeira reunião ordinária da CPI foi realizada no dia 19 de março de 2009 e teve como objetivo a definição da linha dos trabalhos e algumas discussões a respeito da ampliação do objeto.

As demais reuniões, considerando os assuntos que foram abordados, nos permite dizer que seguiram a proposta pactuada no início dos trabalhos da CPI, ou seja, tomar conhecimento dos conceitos sobre a violência sexual infanto-juvenil, da rede de atendimento, da própria Política de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Todos os participantes contribuíram sobremaneira com as discussões realizadas em reuniões da Comissão. Algumas autoridades convidadas não compareceram, porém, indicaram representantes aptos a falarem sobre o assunto de respectiva competência.

Assim as reuniões da forma como se deram, contribuíram demasiadamente para os trabalhos da CPI na medida em que trouxeram outras informações, tais como os conceitos de proteção integral, depoimentos sem danos; esclarecimentos

sobre as diferenças de pedofilia e violência sexual; o fluxo de atendimento; a questão da intersectorialidade e da integralidade, dentre outros.

A seguir a apresentação e análise qualitativa dos dados, ordenados conforme as questões descritas na metodologia.

### Aspecto qualitativo

#### Quadro V – Diagnóstico da rede

Os documentos foram considerados importantes para a obtenção de informações quando acompanhados de relatórios e pesquisas institucionais. Alguns dados foram completados nas reuniões, como por exemplo, as informações referentes a SMADS.

REDE					
	ÓRGÃO	ORGANIZAÇÕES	SERVIÇOS	Descrição	
ATENDIMENTO	SMADS	PROJETO QUIXOTE		Serviços localizados nas cinco macro regiões. Total de Vagas: 340.	
		SEDES SAPIENTIAE		Atendimento jurídico, psicológico e social às vítimas de violência sexual e suas famílias.	
		REDE CRIANÇA DE COMBATE A VIOLÊNCIA		Serviços de acolhida, atendimento individual e grupal, encaminhamentos à rede socioassistencial das criança, adolescentes e famílias em situação de risco	
		CREAS - SÉ			
	SMS	UBS HOSPITAIS MUNICIPAIS			Profissionais treinados para os encaminhamentos à rede.
					Núcleos especializados de atendimento às vítimas de violência sexual
	SES	PÉROLA BYINGTON			Oferece acolhimento, reabilitação física, emocional e social. Atendimento 24 horas, atende casos crônicos e realiza aborto.
					Proteção física, social e mental à crianças e adolescentes
	PREFEITURA	CONSELHOS TUTELARES			37 Conselhos Tutelares
					Proteção aos direitos da criança/adolescente
					Encaminhamentos à rede.
	SISTEMA JUDICIÁRIO	VARAS E DEFENSORIA PÚBLICA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE.			Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
					Instâncias de apuração e julgamentos das denúncias de violência sexual
SEDH	DISQUE 100			Acolhe denúncias de violência contra crianças/adolescentes buscando interromper a situação revelada.	
SSP	181			Encaminha as denúncias ao Conselho Tutelar	

REDE				
	ÓRGÃO	ORGANIZAÇÕES	SERVIÇOS	Descrição
<i>(continuação)</i>				
PREVENÇÃO	SMADS	CRAS		Proteção Social Básica que oferece trabalho de prevenção e acompanhamento.
	SMS	Programa de Prevenção da Violência e Promoção de Cultura de Paz.		Material de Divulgação.
CAPACITAÇÃO	SME	Parceria com a WCF		400 servidores capacitados que levaram o conhecimento a outros tantos servidores e estes transmitiram a mais de 150.000 alunos.
	SMS	Programa de Prevenção da Violência e Promoção da Cultura de Paz		Através de educação permanente visa a construção da rede de Cuidados e a produção de estratégias de prevenção com base no sistema de notificações. (seminários, cursos de formação intersetoriais, encontros). Produção de material de apoio aos profissionais

### **Atendimento jurídico, social e psicológico**

Os serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social atende nas cinco macro-regiões de São Paulo: Sudeste, Centro-Oeste, Leste, Sul e Norte. São serviços conveniados com a Prefeitura e, juntos oferecem um total de 340 vagas. O atendimento é feito por equipe multiprofissional e especializada, inclusive aos familiares das vítimas.

Outro equipamento de atendimento específico é o Centro de Referência Especial de Assistência Social, que atende a região central. A administração é direta e o quadro de funcionários, também multiprofissional, é conveniado. O serviço é de acolhida, atendimento individual e grupal com encaminhamentos à rede socioassistencial, principalmente de adolescentes em situação de risco pessoal e social.

### **Atendimento à saúde, social e psicológico**

A Secretaria Municipal de Saúde oferece atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual tanto nas Unidades Básicas de Saúde, através da detecção da violência e encaminhamentos necessários, quanto nos hospitais Municipais que possuem núcleos especializados de atendimento à violência e, que inclui o aborto legal, o atendimento psicológico e social.

A Secretaria Estadual de Saúde, através do Hospital Pérola Byington, oferece atendimento às vítimas de violência sexual de ambos os sexos e de qualquer faixa etária. O atendimento constitui-se dos cuidados à saúde, inclusive o aborto legal e o tratamento dos casos crônicos, além do acompanhamento psicológico e social. Exis-

te uma equipe multiprofissional somente para atender estes casos e o atendimento é realizado 24 horas por dia.

### **Atendimento pelo Sistema de Garantia de Direitos**

A cidade de São Paulo tem atualmente 37 Conselhos Tutelares em todas as regiões da cidade. Suas atribuições no tocante à violência sexual contra a criança e o adolescente é atender sempre que solicitado qualquer chamado sobre estas ocorrências, fazer os encaminhamentos devidos (judiciário, Saúde, rede socioassistencial), assim como verificar os casos sob suspeita.

O sistema judiciário em relação à criança e ao adolescente na cidade de São Paulo constitui-se de Varas específicas de atendimento, da Defensoria Pública da infância e juventude e no que se refere ao Ministério Público, a Coordenadoria da Infância e Juventude. Suas atribuições principais são a defesa dos direitos da criança e do adolescente e a apuração e julgamento dos casos que tramitam na justiça.

### **Canais de denúncias**

Em todo o território nacional há o Disque 100, da Secretaria Especial de direitos Humanos. É um serviço de discagem direta e gratuita que acolhe denúncias de violência contra crianças e adolescentes, buscando interromper a situação revelada. A secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, disponibiliza o serviço de denúncias pelo número 181, que aciona os Conselhos Tutelares e a Base Operacional da Polícia correspondente à região.

### **Rede de capacitação e prevenção**

A Secretaria de Assistência Social proporciona serviços de prevenção à violência sexual a partir dos Centros De Referência de assistência Social (CRAS). Existem atualmente na cidade 31 Cras, um em cada subprefeitura. Os CRAs são equipamentos da rede de proteção social básica.

A Secretaria Municipal de Saúde por meio do “Programa de Prevenção da Violência e Promoção de Cultura de Paz” realiza ações intersetoriais de prevenção através da participação em Fóruns, Comissões de outras Secretarias e pesquisas, o que resultou na elaboração de diferentes materiais de divulgação sobre a violência (revistas, vídeos, cadernos e álbuns seriados sobre prevenção da violência).

Com relação a área da educação, a Secretaria Municipal de Educação, em parceria com a WCF no ano de 2008, realizou a capacitação de 400 servidores. Posteriormente, estes capacitaram mais servidores, que por sua vez, transmitiram as informações a mais de 150 mil alunos da rede municipal de educação.

As ações de Prevenção foram realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, também pelo Programa de Prevenção da Violência e Promoção da Cultura de Paz, que propõe a construção da rede de cuidados na área da saúde e a produção de estra-



tégias de prevenção com base na educação permanente e no sistema de notificações da violência.

Realizaram diversas capacitações tanto para os profissionais de saúde em todas as regiões da cidade, como para os demais profissionais integrantes das equipes de Saúde da Família, dos CAPS Álcool e Drogas, Conselheiros Tutelares, entre outros.

**Quadro VI – Problemas**

Problemas Referentes a:	Descrição
Serviços Insuficientes	• Fila de espera para atendimento psicossocial.
	• Falta de vagas
	• Número insuficiente de CAPS e CREAS
	• Ausência de profissionais (psicólogos e psiquiatras)
Fiscalização	• Crianças/adolescentes freqüentam lan houses.
Prevenção/ Informação	• Desconhecimento dos pais/responsáveis
Judiciário	• Processos Judiciais morosos
	• Vítimas abrigadas retornam para família com o abusador solto.
	• “Abusador” que freqüenta o abrigo/visitário criança
	• Falta de promotores especializados, pois não há juízes especializados.
	• Acompanhamento do processo judiciário
Integralidade	• Difícil integração dos vários setores.
	• Falta o atendimento integrado.
	• Dificuldades na identificação de pontos de exploração sexual
Legislação	• Separar os crimes de natureza sexual dos crimes contra os costumes.
	• Impunidade passa para a sociedade que o delito é “menor”
Capacitação	• Desafio de que as notificações venham da atenção básica.
	• Necessidade de profissionais altamente especializados (DIG)
	• Desinformação e dificuldade em lidar com o tema.
	• Criar um indicador para monitorar as capacitações
	• Áreas que desconhecem os encaminhamentos e acabam gerando uma peregrinação em vez do fluxo.
	• Vítimas submetidas a fluxos longos, entrevistas que são inquéritos aplicadas por profissionais sem capacitação
Revitimização	• Nossos Procedimentos estão preocupados em atender as formalidades legais e formalidades de fluxos
	• Depoimentos das crianças que não são valorizados.
	• Repetição dos depoimentos
Burocracia	• Dificuldade na obtenção e/ou negação de informações para investigação.
Gestão/ Celeridade da Política Pública	• Plano de Enfrentamento não publicado
	• Poder Público não tem respondido a crescente demanda de violência.
	• SIPIA é incipiente/ Cidade de São Paulo sem diagnóstico

Em relação às dificuldades e problemas enfrentados pelos atores desta Rede, observou-se a insuficiência de serviços socioassistenciais, de equipamentos da rede direta, como os CREAS, equipamentos específicos de saúde, como os CAPS (centros de atendimento psicossocial) e falta de profissionais específicos. Os serviços da rede conveniada com a SMADS expuseram que existem 158 crianças e adolescentes, bem como seus familiares na fila de espera para o atendimento.

A capacitação foi um item bastante comentado e das deficiências apontadas observou-se: - que muitos profissionais estão despreparados para o atendimento dessa demanda, seja por falta de informação, seja por questões culturais para lidar com o assunto da violência sexual; - existência também do despreparo e desconhecimento dos encaminhamentos a serem realizados; - necessidade de profissionais altamente especializados para os trabalhos de investigação dos crimes pela Internet; - falta de capacitação na realização de entrevistas e elaboração de relatórios.

A revitimização foi apontada como um significativo problema por estar relacionado, sobretudo, com o desrespeito aos direitos humanos da vítima, principalmente quando da repetição do depoimento por várias vezes em diversos locais e diferentes profissionais.

Com relação ao judiciário, foram apontadas a morosidade e a não divulgação das informações dos processos, decisões equivocadas, tais como permitir que o “abusador” visite a vítima em abrigos e/ou o desabrigamento da vítima com retorno para casa e o “abusador” solto.

Quanto aos Recursos Humanos, foi colocada a importância de se ter promotores e juízes especializados no assunto. Alguns apontamentos sobre a Legislação pertinente foram feitos, como separar os crimes de natureza sexual dos crimes contra os costumes. E, que a impunidade acaba passando para a sociedade de que esse delito é de “menor importância”.

Outro problema se refere à falta de fiscalização pelo poder público em “lan houses” ou serviços do gênero, uma vez que grande parte do público que utiliza esses serviços são crianças e adolescentes.

A burocracia também foi colocada como um grande obstáculo na obtenção de informações para as investigações de crimes na Internet.

Os diversos atores do sistema de defesa, proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente nas diferentes instâncias responsáveis não dialogam entre si, de maneira que possam trabalhar de forma conjunta e cada qual dentro da sua responsabilidade. Por exemplo, foram apontadas as dificuldades na identificação de pontos de exploração sexual como resultantes da inexistência de ações compartilhadas entre a Secretaria de Segurança Pública e a Rede de Proteção Social.

A gestão da política pública foi considerada como um problema, uma vez que a demora na publicação do Plano de Enfrentamento à violência sexual prejudicou as ações que deveriam estar em processo. O poder não tem respondido

a crescente demanda de casos de violência. A cidade de São Paulo não tem um diagnóstico da situação da problemática da violência sexual em relação à criança e ao adolescente. O sistema de informação de proteção à infância e adolescência (SIPIA) é incipiente.

### Quadro VII – Propostas

Atendimento	Capacitação/Prevenção	Gestão da Política
Criança falar uma única vez (o depoimento pode ser gravado) (REVITIMIZAÇÃO)	A capacitação é um dos <b>eixos prioritários</b> .	Garantir <b>orçamento</b> em todas as
Uniformização do atendimento. CAPACITAÇÃO/FLUXO	Capacitação <b>interdisciplinar e permanente</b> .	Secretarias com relação a este tema.
	Trabalhar com um <b>número grande</b> de pessoas.	
O Ministério Público receber informações de forma sistêmica com fluxo para encaminhar. FLUXO	Capacitação de <b>qualidade</b> . Oferecer consultoria para quem foi capacitado.	Explicação técnica do Plano para propor orçamento.
	Treinar o olhar dos profissionais na <b>atenção básica de saúde</b> .	
Criação de delegacias especializadas, varas especializadas para a questão criminal EQUIPAMENTO		Inclusão de <b>jovens</b> na <b>CMESCA</b> .
	<i>Projeto do Mec: Escola que Protege *</i>	
Criar canais de rápida denúncia (escolas, na saúde) ESTRUTURA	Formação aos profissionais nas áreas da <b>saúde, educação, conselhos tutelares, judiciário</b> .	<b>Responsabilizar</b> de alguma maneira àqueles que assinaram o compromisso na <b>CMESCA</b> para que cumpram o decreto.
	<b>Conselhos tutelares:</b> conhecer sobre crimes cibernéticos e depoimentos sem danos.	
Pedir ao sistema de justiça que haja um juiz de plantão 24 hs por dia. A criança será ouvida naquela hora em que o conselheiro não tem a quem recorrer. RECURSOS HUMANOS/FLUXO	Capacitação para <b>conselheiros tutelares antes das eleições</b> .	A Comissão conhecer o <b>fluxo</b> elaborado pela ABMP
	Conscientização do <b>Papel do educador</b> no encaminhamento de <b>denúncias</b> .	

Atendimento	Capacitação/Prevenção	Gestão da Política
<i>(continuação)</i>		
	Cobrar da Secretaria Segurança Pública a <b>especialização do delegado</b> , mesmo que no município de S.P.	Garantir as <b>atribuições da CMESCA</b> .
Subprefeituras terem ambientes de mediação popular . ESTRUTURA		
	Os procedimentos tem que serem feitos de maneira mais justa, técnica e correta, por gente capacitada, inclusive na elaboração da documentação p/ o judiciário.	Pensar com a CMESCA essa nova fase de <b>implementação do Plano</b> .
Criar grupo de atuação específico (promotores) na Barra Funda p/ que qualifiquem melhor a fase pré-processual	Valorizar as redes sociais e as redes públicas de comunicação e de informação para a questão da violência sexual.	
ESTRUTURA		
RECURSOS HUMANOS		
Pensar em Legislação municipal para que as empresas situadas no município sejam obrigadas a prestar informações	• Para garantir a segurança de todas as crianças é essencial mudar da reação para a prevenção, o que acontecerá por meio de campanhas de saúde pública, sócio-educacional, apoiadas pelo sistema de garantia de direitos.	
ESPECÍFICAS:		
Implantação de Disque denúncia via internet até final do ano. (DIG)		
Bares da comunidade abertos após as dez horas, pois funcionam também como pacificadores sociais. Discussão no CONSEG para treinamento específico.		
PAIR**		

### **Propostas em relação à rede de atendimento**

Quanto a revitimização, a proposta foi a de que o depoimento da vítima, acompanhada por um psicólogo, poderia ser gravado e, assim se evitaria a sua repetição. Em relação ao fluxo de atendimento, a proposta é de primeiramente uniformizar o atendimento e depois capacitar permanentemente todos os profissionais da rede. Neste sentido, o poder judiciário deve receber as informações da rede de maneira mais ágil e também realizar os encaminhamentos à rede de corretamente.

Foi sugerido o investimento em equipamentos, tais como delegacias e varas especializadas em crimes de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Em relação aos recursos humanos, a proposta foi a de que haja juízes de plantão por 24 horas e um grupo específico de promotores no Fórum da Barra Funda para qualificar a fase pré-processual.

Em relação às denúncias, encaminharam pedido de criação de canais mais rápidos de denúncia, primordialmente em escolas, unidades básicas de saúde, entre outros.

Algumas propostas foram mais específicas e/ou pontuais, como por exemplo, a criação, nas subprefeituras, de espaços de mediação popular. Propor, na legislação municipal, que as empresas situadas no município de São Paulo sejam obrigadas a prestar informações quando a solicitação for referente a violência sexual infanto-juvenil.

Utilização do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil (PAIR) para o monitoramento da Política.

### **Em relação à rede de capacitação e prevenção:**

A capacitação tem que ser interdisciplinar, permanente e de qualidade. Ser levada a todos os profissionais, inclusive ao judiciário, além de abranger grande número de pessoas.

No âmbito da rede básica de saúde, ênfase na capacitação das equipes de saúde da família e dos conselhos tutelares, que devem recebê-la antes das eleições, especialmente informações sobre “depoimentos sem danos” e crimes cibernéticos.

Realizar campanhas de saúde pública e sócio-educacional apoiadas pelo sistema de garantias de direitos. Valorização das redes quando da divulgação da violência sexual.

Outras propostas como solicitar à Secretaria de Segurança Pública para que haja a especialização de delegados.

Também houve neste item algumas propostas específicas, que estão em andamento e devem ser acompanhadas, como a implantação do serviço de denúncia pela internet até o final do ano pela Secretaria de Segurança Pública e a discussão no Conselho de Segurança para que os bares das comunidades funcionem como pacificadores sociais.

## Dados estatísticos

### Demanda e fatores relacionados à violência

DDN - 100 (Dados de São Paulo: maio de 2003 a maio de 2009)				
Tipo de violência registrada	Brasil	São Paulo (Estado)	São Paulo (Município)*	São Paulo (Município)
Exploração Sexual Comercial	18.001	1.675	344	392
Negligência	51.799	7.474	2181	2.485
Pornografia	757	124	54	55
Tráfico de Crianças/Adolescentes	318	31	13	13
Violência Física e Psicológica	49.275	6.939	1965	2.265
Abuso Sexual	26.494	3.199	788	907
<b>Total</b>			<b>5345</b>	<b>6117</b>

Nesse item, apontamos somente os dados e/ou informações que foram contempladas na maioria das fontes, escritas ou verbais. As demais contribuições sobre o assunto são dados isolados de uma ou outra organização, portanto, estão disponíveis de maneira resumida nos anexos.

Os dados apresentados à CPI pelos diferentes representantes, constituíram-se basicamente de informações referentes ao perfil da vítima, ao tipo de violência e aos fatores relacionados à violência.

Foi consenso nos dados que a maior parte das vítimas são crianças, do sexo feminino. A violência é muitas vezes praticada dentro da própria residência ou na do agressor. O agressor é geralmente do núcleo familiar ou com laços de parentesco e a ação criminosa de dá sob a violência presumida. Com relação aos adolescentes, também há predominância do sexo feminino, o agressor não era muitas vezes identificável e o crime se deu sob grave ameaça.

Os dados trazidos pelo disque 100 revelam o mesmo que o serviço 181, dentre as maiores ocorrências registradas estão os maus tratos e/ou violência física e psicológica, assim como a negligência.

### Discussão

Ao final da fase de diagnóstico, a CPI não havia alcançado, conforme planejado no início dos trabalhos, o diagnóstico da situação, para que, em seguida fossem realizadas algumas investigações.

Foi notável a demora na obtenção de respostas referentes à constituição da rede de atendimento, ao fluxo dos encaminhamentos, que, tardiamente, inclusive para o rigoroso cumprimento das ações da CPI, revelaram, sobretudo, que a Rede é insuficiente na sua oferta de serviços e que as ações se dão de forma isoladas.

Ainda nesse sentido, nos dados apresentados, foi observado que os equipamentos desta rede existem de fato, são órgãos vinculados ao Município, ao Estado e à União,

esses dois últimos aos serviços de disque-denúncia. Portanto, os serviços relacionados e disponíveis estão no âmbito da saúde, do atendimento psicossocial, jurídicos, de defesa e proteção como os conselhos tutelares e o sistema judiciário, os canais de denúncia, de investigação dos crimes, além dos trabalhos de prevenção e capacitação.

As estatísticas apresentadas sobre o perfil da demanda e os fatores relacionados à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil não somente reiteram a gravidade do problema, como impõem a urgência de ações efetivas, portanto, chama a responsabilidade de todos no enfrentamento desta problemática.

É notável o crescimento da demanda como demonstrado no disque 100 e nos debates realizados. Podemos indagar se todas as ações existentes de combate à violência estão sendo eficientes.

Os dados apresentados respondem de forma negativa a essa questão, pois sequer o município de São Paulo dispõe de um diagnóstico próprio e oficial, o que pode implicar, por parte do poder público, em ações residuais e insuficientes, além de planejamentos desconexos da realidade em sua totalidade.

Constatou-se que os serviços são insuficientes, principalmente em relação ao atendimento psicossocial, uma vez que apontaram, entre os principais problemas, filas de espera para o atendimento, além da falta de equipamentos especializados como os CAPS e os CREAS.

Com relação ao funcionamento articulado desta rede, observou-se que isto não se efetiva na prática. Não há uniformização do atendimento e um fluxo de encaminhamentos a ser seguido por todos os envolvidos. Cada setor possui um protocolo próprio de encaminhamentos. O que pareceu ser comum é a comunicação dos fatos ao sistema de Justiça e/ou aos Conselhos Tutelares.

Enquanto alguns setores parecem possuir excelentes protocolos de atendimento interno na sua área específica, como é o caso do Hospital Pérola Byington, no que se refere à rede municipal de saúde e algumas organizações não governamentais, foram relatados a total falta de conhecimento em algumas áreas ou serviços sobre os encaminhamentos mínimos a serem realizados o que, conseqüentemente, compromete todo o restante do fluxo, sobretudo, o atendimento qualificado da vítima, o que implica no desrespeito aos direitos humanos.

A complexidade da questão que envolve o enfrentamento à violência sexual impõe que as ações sejam realizadas de forma articulada e integrada. Portanto, com base nos relatos à CPI, é primordial para o funcionamento desta rede a responsabilização de todos os envolvidos. Cada qual fazendo a sua parte, porém de maneira conjunta com as demais.

Com razão, dos problemas apontados, a capacitação permanente, interdisciplinar e com qualidade foi também um dos itens mais discutidos por todos, e tido como um dos eixos principais para o aprimoramento das ações. Alguns setores realizam capacitações e em conjunto com os demais atores da rede. Foi o caso da Secretaria Municipal de Saúde que promove e é participante em outras áreas. Embora tenha sido constatada

a capacitação em algumas áreas, importante lembrar que tal capacitação deve envolver todos os atores dessa Rede, inclusive do Sistema Judiciário e Delegacias de Polícia.

No tocante a prevenção, alguns trabalhos são desenvolvidos nas comunidades pelas organizações conveniadas. Outras ações estão em processo, como nas equipes de saúde da família e várias propostas foram apresentadas nesse sentido, como a realização permanente de campanhas, o trabalho contínuo de prevenção nas comunidades, o trabalho de informação diretamente às crianças e adolescentes.

Considerando que o poder público é o articulador dessa política específica, podemos dizer que o mesmo tem sido incoerente no tratamento da questão. Primeiramente a negligência da não publicação do Plano Municipal: se por um lado elabora a legislação, institui um Programa, constitui uma Comissão especial para tratar do assunto, mas por outro, não responde à demanda de maneira minimamente satisfatória, seja pela oferta de serviços, seja pela não aplicação da Política em sua totalidade, como por exemplo a falta de um diagnóstico oficial sobre a violência e a incipiente implementação do SIPIA.

### **Considerações**

Se por um lado a CPI não obteve o diagnóstico preciso da rede de atendimento, por outro, pôde constatar que a política pública de enfrentamento à violência sexual não tem sido viabilizada pelo poder público, uma vez que é da sua responsabilidade a implantação e a implementação dessa política.

Constatamos ações exemplares de enfrentamento à violência, porém, são ações que se dão de forma limitada e isolada, ou seja, as várias instâncias partícipes desse sistema de proteção e combate à violência estão aquém das práticas intersetoriais.

Ficou evidente, em relação aos serviços de proteção social especial, todos os pontos falhos dessa rede, principalmente os referentes ao fluxo de atendimento e à incapacidade de responder quantitativamente à demanda.

As propostas focaram dois itens importantes, a capacitação permanente, de qualidade e para todos; e como condição primordial no tocante a prevenção, o trabalho de prevenção incessante na rede comunitária, com investimentos na rede de proteção social básica.

Enfim, propostas mais específicas foram sugeridas, entretanto, cabe lembrar que a maior parte das propostas estão elencadas no Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual. Aliás, foi contribuição dessa Comissão a sua publicação oficial. Portanto, e, considerando a existência e atribuições da CMESCA, estão colocados os desafios de sua implementação.

Com êxito a Comissão contribuiu para que os atores dessa rede debatessem a complexidade do assunto no legítimo espaço do poder legislativo. A relevância disso está na visibilidade que se deu aos principais problemas existentes na rede de atendimento e na gestão da política pública.



Certamente a CPI trará outras contribuições da fase de investigação. Porém, tendo em conta, as atribuições do poder legislativo, a sugestão é de que os trabalhos dessa CPI possam ter continuidade de uma outra forma, com vistas a acompanhar as considerações e propostas que surgirão em seu relatório e com mais proximidade, a consecução desta política pública.

Assim, a CPI poderia participar efetivamente da CMESCA, por meio de indicação de um representante do Legislativo que tenha afinidade com a questão e/ou, enquanto for vigente essa Legislatura, que as Comissões afetas a área, independentemente de seus membros, tenham o compromisso de acompanhar de alguma forma a efetivação do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

## Anexos

### Outros dados estatísticos

PÉROLA BYINGTON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 mil casos de abuso sexual por ano</li> <li>• Período de 14 anos 6.530 casos de abuso com crianças e adolescentes</li> <li>• Das 6.350 crianças (1.655 casos contra meninos de até 12 anos)</li> <li>• Crianças correspondem a quase 50% dos atendidos</li> <li>• 85% dos casos se trata de alguém muito próximo da criança.</li> <li>• Num estudo em 2004 com adolescentes, 90% dos casos era de abuso de repetição.</li> <li>• Danos causados: físicos, gravidez, DSTs e um dos mais elevados impactos emocionais.</li> <li>• Estima-se que 50 a 60 % das crianças e adolescentes que estão em condição de exploração tenham ao menos uma doença sexualmente transmissível</li> <li>• Em 2008 as crianças representaram 47,3% dos atendimentos. Igualmente em evidências internacionais que apontam que essa faixa etária é a mais vulnerável para sofrer abuso e violência sexual.</li> <li>• Realização de 10.839 comunicações de violência contra crianças e adolescentes para as Varas de Infância e da Juventude ou aos Conselhos Tutelares, que ainda não haviam sido realizadas.</li> <li>• Três pesquisas importantes da Instituição revelaram que o estupro foi mais comum entre adolescentes e o atentado violento ao pudor mais freqüente entre as crianças. Os tipos de constrangimento foram: a grave ameaça entre as adolescentes e a violência presumida entre as crianças. Nas adolescentes constatou-se a condição de deficiência mental na violência presumida e no grupo de crianças a inocência consilli. A maioria dos crimes foi consumada por agressor único, sendo que o desconhecido prevaleceu entre as adolescentes e nas crianças o agressor era identificável, principalmente do núcleo familiar ou com laços de parentesco. As adolescentes foram vitimadas em atividades cotidianas e em espaços públicos e as crianças em ambientes privados, na própria residência ou na do agressor.</li> </ul>
181	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afirmar que no Estado de S.Paulo houve 559 casos de denúncias confirmadas e com providências efetivas, e destes 12 eram de Pedofilia.</li> <li>• O assunto de maior ocorrência se refere a maus tratos.</li> <li>• No primeiro trimestre/09 a média de denúncias foi de 15 casos por mês. O município de S.P. é o primeiro em denúncias com 42%.</li> </ul>
DISQUE 100	2003 a 2009 foram 2 milhões de denúncias. E 89 mil de abuso sexual
Assessoria do senador Magno Malta	Brasil é o 4o no ranking mundial de sites pornográficos infantil e 1º no abuso sexual.(FBI)

## 2.2.1.4 Crimes de Maio de 2006: As Responsabilidades do Estado

TEXTO ELABORADO E DISTRIBUÍDO POR OCASIÃO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS, ORGANIZADA PELA COMISSÃO PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, REALIZADA EM DEZ/2010. TOMA COMO REFERÊNCIA TEMA DEBATIDO EM REUNIÃO DA COMISSÃO.

A Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais da Câmara Municipal de São Paulo realizou, em 20 de maio de 2010, reunião com o objetivo de avaliar as decorrências das graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 12 a 21 de maio de 2006, identificado como a ‘Semana Sangrenta’ deflagrada por ataques da facção criminosa identificada por PCC – Primeiro Comando da Capital, que matou pelo menos 564 pessoas e deixou, pelo menos, 110 feridas, entre civis e agentes públicos na Capital e em outras cidades do Estado.

Além de componentes da Comissão, esta reunião contou com as presenças das seguintes autoridades que também compuseram a mesa diretora dos trabalhos: Sr. Carlos Gilberto Pereira, Presidente do Grupo Tortura Nunca Mais, neste ato representando o Conselho Estadual da Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE); Sra. Débora Maria da Silva, Líder das Mães de Maio<sup>11</sup>; Sr. Luiz Gonzaga Dantas, Ouvidor Geral da Polícia de São Paulo; Sr. Pedro Gibert, Defensor Público do Estado de São Paulo; Sr. Walter For, Coordenador da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo; Dr. Cláudio Lúcio de Lima, Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A ‘Semana Sangrenta’ teve início com uma série de rebeliões em estabelecimentos prisionais, organizadas pelo PCC, supostamente motivadas como reação a transferências, de um presídio para outro, de presos identificados como líderes deste grupo, e seguidas de ataques a delegacias, postos policiais, bancos, agentes penitenciários, agentes públicos em geral e veículos de transporte público.

A cidade de São Paulo vivenciou nos dois primeiros dias, 12 e 13 de maio, intensos ataques a agentes e bens públicos, causando pânico, insegurança e o sentimento de impotência do Estado diante de inúmeros confrontos. Ônibus foram incendiados e carros abandonados, remetendo a um verdadeiro clima de guerra.

<sup>11</sup> O grupo Mães de Maio representa um grupo de mães e pais de jovens que foram assassinados no período, com o objetivo de que sejam apurados e julgados os responsáveis pela morte de seus filhos. Mais informações podem ser obtidas em <http://maesdemaio.blogspot.com/>

Em reação aos ataques do PCC, as forças policiais foram mobilizadas, e com violência excessiva atacaram civis, especialmente jovens, pobres e moradores de bairros periféricos da cidade.

Em termos oficiais a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo divulgou no dia 25 de maio daquele ano<sup>12</sup> dados que informam os nomes dos 7 policiais civis e 24 policiais militares que foram mortos desde o dia 12 até a data de sua divulgação. Ao mesmo tempo, também informa que outras 110 pessoas, civis, também morreram e 135 foram detidas ou presas. Neste caso, chama atenção a menção ao fato de que, em diferentes categorizações de distribuição destes casos, a Secretaria afirmou que houve identificações que demonstravam que boa parte destas pessoas possuía antecedentes criminais e/ou ligação com a facção criminosa promotora dos ataques, porém não apresentou seus nomes.

Com o objetivo de garantir maior isenção na apuração dos fatos relacionados ao confronto em tela, em 19 de maio de 2006, a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) deliberou constituir uma Comissão Independente para apurar os homicídios ocorridos no Estado de São Paulo, composta pelo CONDEPE, Conselho Nacional da Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CNDDPH), Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, e entidades da sociedade civil que trabalham pela defesa dos direitos humanos, além da colaboração e acompanhamento do Ministério Público Federal e do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP). Formada a Comissão, dividiu-se o trabalho de acompanhamento entre os diferentes grupos de casos.

O relatório preliminar<sup>13</sup> da Comissão Independente, também nomeada como Comissão Especial da Crise da Segurança Pública no Estado de São Paulo, foi publicado em 18 de setembro de 2006. Nele, foram divulgadas as primeiras informações sistematizadas por organizações integrantes, como o Cremesp<sup>14</sup>, o Laboratório de Perícias Prof. Dr. Ricardo Molina de Figueiredo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, Conectas Direitos Humanos e Ministério Público Federal.

---

<sup>12</sup> <http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=10052>

<sup>13</sup> Comissão Especial da Crise da Segurança Pública no Estado de São Paulo, publicado pelo CONDEPE, Relatório 1 – 18 de Setembro de 2006 – Versão Preliminar. Disponível em [http://www.ovp-sp.org/doc\\_comissao\\_especial\\_%20crimes\\_de\\_maio.pdf](http://www.ovp-sp.org/doc_comissao_especial_%20crimes_de_maio.pdf)

<sup>14</sup> O Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp), no exercício de suas atribuições legais, e conforme solicitação formal do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, preparou relatório quantitativo contendo a análise dos laudos necroscópicos emitidos pelas 23 Equipes Médico-Legais (IMLs) do Estado de São Paulo, apresentado em 12/06/2006. Foram recolhidos e analisados 493 laudos necroscópicos definitivos, elaborados e assinados por médicos legistas no período de 12 a 20 de maio de 2006, cujas necropsias associavam a causa mortis como decorrente de ferimentos por arma de fogo. Notícia disponível em: <http://www.cremesp.com.br/?siteAcao=Noticias&id=1187>

Vale destacar que todos os dados trazidos pela Comissão Independente são bastante contundentes. Para exemplificar, por ora, trazemos aqueles relativos às perícias produzidas pelo Laboratório de Perícias Prof. Dr. Ricardo Molina de Figueiredo, realizado após a divulgação do trabalho do CREMESP. O Laboratório de perícias analisou 124 laudos necroscópicos, e destes apresentou os seguintes resultados: 28 laudos dizem respeito a vítimas registradas como “desconhecidos”; 2 a vítimas registradas como “sem identificação”; e, 94 vítimas identificadas. Também destacamos as informações que seguem: (...)

- a. A grande maioria dos disparos atingiu as vítimas em regiões de alta letalidade, na região do tórax, seguida por abdômen e cabeça;
- b. Grande parte das vítimas apresenta entradas de disparos com baixa dispersão, ou seja, pouca distância entre eles;
- c. Há um número expressivo de disparos “de cima para baixo”.

Considerando o caráter preliminar, afirmou o perito: “podemos concluir que, dentre os casos examinados, há, certamente, casos de execução. Em uma primeira estimativa seria razoável admitir que cerca de 60 a 70% dos casos apresentam indícios de execução, em função da ocorrência simultânea dos três fatores acima listados [a, b, e c].”

Ainda menciona-se que “a combinação dos três fatores apontados acima é mais provável em situações de execução e improvável em situações de confronto. A combinação destes três fatores simultaneamente, em muitos casos, permite afirmar que há casos de execução. O estudo de cada caso e a verificação do número de casos de execuções exigiriam análise de boletins de ocorrência e outros documentos”.

A Comissão Independente, por iniciativa do CONDEPE, apresentou<sup>15</sup> os resultados dos trabalhos realizados pelos seus diferentes componentes, no qual “analisa os casos, além de artigos preciosos de estudiosos, juristas e especialistas no assunto”, como indicado pela jornalista Rose Nogueira, presidente do Condepe em fevereiro de 2007, época de seu lançamento<sup>16</sup>.

Por seu turno, a organização não governamental Conectas Direitos Humanos, mesmo compondo a Comissão Independente e tendo acompanhado casos específicos que se somaram aos fortes indícios de excessos praticados, assim como verificado os inúmeros arquivamentos de inquéritos policiais, promoveu um estudo<sup>17</sup> que foi realizado durante o período de janeiro de 2007 até maio de 2008, para o qual contou com o trabalho do Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV-UERJ).

<sup>15</sup> Nogueira, Rose (org) Crimes de Maio. São Paulo, CONDEPE, 2007.

<sup>16</sup> <http://www.justica.sp.gov.br/Noticia.asp?Noticia=2783>

<sup>17</sup> CANO, Ignácio & ALVADIA, Alberto (coord.). Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006. Laboratório de Estudos da Violência/UERJ & Conectas, 2009. Disponível em <http://www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=578>

No período da pesquisa, técnicos do Laboratório de Análise da Violência debruçaram-se, entre outros documentos, sobre os laudos cadavéricos produzidos pelo Instituto Médico Legal (IML) no período de 12 a 21 de maio de 2006, assim como sobre o relatório de análise dos laudos cadavéricos do IML preparado pelo Cremesp. Além desses, também foram escrutinados os boletins de ocorrência relacionados a óbitos por arma de fogo produzidos no período citado. Trata-se de rigorosa sistematização de informações oficiais de onde se extraem dados fundamentais como os que seguem.

As ações policiais se estenderam por várias cidades do Estado de São Paulo e provocaram um grande número de mortes. Os registros apontam que o maior número de vítimas fatais se deu na região metropolitana de São Paulo, com 193 vítimas fatais, sendo 86 somente na cidade de São Paulo, seguida da Baixada Santista com 43 mortes registradas. Embora o início deste triste e violento episódio tenha atingido principalmente agentes públicos, ao seu final a grande maioria das vítimas foi de civis.

Destaque-se também que o expressivo número de agentes públicos mortos se deu entre os dias 12 a 14 de maio, enquanto que o grande número de civis mortos se concentrou entre os dias 14 a 17 de maio, o que leva à confirmação da suspeita de que houve uma ação de represália por parte das forças policiais nos dias subsequentes aos ataques, vitimando a população civil.

Para efeito de comparação dos dados sobre o número de homicídios no Estado de São Paulo, no ano de 2005, foram registradas 546 mortes por arma de fogo para o ano, enquanto que somente nesses 10 dias de maio de 2006 (de 12 a 21 de maio), foram registradas 564 mortes pelo mesmo instrumento. Constata-se que em 10 dias, no período de referência, morreram mais pessoas vítimas de armas de fogo do que em todo o ano de 2005.

O estudo indicou que além das pessoas mortas, houveram 110 feridas e outras 298 sem registro de lesões, mas envolvidas nos ataques.

Número de vítimas por dia e por vítimas				
Dias	Agentes públicos mortos	Agentes públicos feridos	Civis mortos	Civis feridos
5/12/2006	10	3	12	3
5/13/2006	23	8	39	18
5/14/2006	8	1	107	28
5/15/2006	5	0	84	21
5/16/2006	6	1	75	4
5/17/2006	3	0	65	6
5/18/2006	0	0	22	7
5/19/2006	0	0	13	0
5/20/2006	0	0	6	7
5/21/2006	0	0	2	0
Sem data	4	0	80	3
Total	59	13	505	97

Fonte: CANO & ALVADIA, (coord.), LEV/UERJ & Conectas, 2009

Entre os 972 envolvidos, há cerca de 660 civis, 251 policiais militares, 27 policiais civis e 34 agentes do estado que não são policiais (agentes penitenciários, bombeiros, etc.). Entre diferentes referências encontradas, o estudo aponta que os casos em que envolve a morte de civis, predominantemente entre os dias 14 e 17 de maio, são registrados o envolvimento de grupos encapuzados na ação do disparo contra a população civil. Além disso, na análise da tipologia dos casos (local da perfuração no corpo, tamanho, ângulo, número de projéteis que atingiram a vítima etc.), a categoria mais comum em que foram enquadradas as mortes analisadas é de execução sumária<sup>18</sup>, confirmando os temores expressados pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo na época.

<sup>18</sup> Caso no qual há a intenção prévia de matar aquela pessoa; o agressor busca não dar à vítima chance de defesa. No estudo foi possível, a partir da documentação acessada, categorizar os casos de execução sumária em quatro tipos: autor individual; autoria de grupo encapuzado; autoria de grupo não encapuzado; e autoria de policiais explicitamente reconhecida nos documentos consultados.

Número de Vítimas de acordo com o Tipo de Vítima e a Tipologia dos Fatos				
	Nº de Agentes Públicos Mortos	Nº de Agentes Públicos Feridos	Nº de Cíveis Mortos	Nº de Cíveis Feridos
Execução Sumária: Individual	3	0	50	7
Execução Sumária: Grupo Não-Encapuzado	16	2	35	27
Execução Sumária: Grupo Encapuzado	1	0	53	31
Execução Sumária: Policiais	1	0	4	0
Sub-total	21	2	142	65
Confronto com a polícia	16	7	118	4
Ataques contra Delegacias ou Batalhões	9	1	10	3
Conflito Inter-individual	0	0	6	0
Acidente ou bala perdida	1	0	2	0
Outros	1	0	21	19
Desconhecido	11	3	206	6
Total	59	13	505	97

Fonte: CANO & ALVADIA, (coord.), LEV/UERJ & Conectas, 2009

Considerando 447 laudos necroscópicos analisados, mais da metade das vítimas foram atingidas, pelo menos, por 3 disparos; aproximadamente 10% das vítimas teve mais de 8 impactos de disparos. Em termos médios, considerando o total de laudos, cada cadáver sofreu o impacto de 4,8 projéteis.

Em termos de localização anatômica dos orifícios produzidos pelos projéteis disparados contra as vítimas periciadas, a área mais atingida foi o tronco e a cabeça: para cada dois orifícios no tronco, um foi na cabeça, “o que revela que em muitos casos a intenção do autor foi mesmo matar a vítima e condiz com o alto número de execuções sumárias. De fato, 60% dos cadáveres apresentavam pelo menos um disparo na cabeça”<sup>19</sup>.

Além desses dados, como já mencionado, em várias casos foram relatados como autor dos disparos indivíduos encapuzados. O estudo também pôs em relevo o fato de que foram encaminhadas ao hospital 316 pessoas baleadas, sendo que 23 chegaram mortas. As demais morreram em seguida à entrada no hospital. O estudo também revelou o baixo número de perícias realizadas e anexadas nos respectivos inquéritos, sendo que a maioria se deu em razão de armas apreendidas e de exame residuo gráfico.

Infelizmente, como indicado por Ignácio Cano<sup>6</sup>, há problemas na produção

<sup>19</sup> idem nota 2 deste texto (Cano, 2009, pg. 20).

dos boletins de ocorrências, uma vez que nem sempre constam informações mínimas que possibilitem maior aprofundamento no processo de verificação dos fatos.

Sob outro ponto de vista, estamos tratando de trágica, violenta e desproporcional resposta das forças policiais frente à ação organizada de uma facção criminosa. Em apenas 4 dias (de 14 a 17 de maio) morreram 331 civis e 22 policiais por arma de fogo.

Cabe ao Estado apresentar informações relativas a sua ação através de seus representantes, as forças policiais. Quais são as justificativas para estas mortes promovidas? O que dizer em relação ao fato de que a grande maioria das pessoas era do sexo masculino, jovem e morador das periferias das cidades?

A Defensoria Pública, que fez acompanhamento de alguns casos, como pode ser verificado, em anexo, a partir da fala do Sr. Pedro Gibert, Defensor Público que atuou na Comissão Independente, dá conta de denúncias de execuções sumárias, perseguições, assassinato de pessoas que não teriam qualquer relação com o crime organizado. Há casos relatados nos quais a vítima assassinada foi vigiada ou abordada por policiais militares antes de ser alvejada por desconhecidos que chegavam tanto de carro como em motocicletas. Na seqüência, a viatura militar volta a aparecer e recolhe o corpo, fato que por si só descaracteriza a cena do crime.

Também são relatadas dificuldades no acompanhamento de inquéritos policiais. Por exemplo, em um caso no qual o homicídio relatado como resistência seguida de morte, em frente a um posto de gasolina, mesmo com a insistência da mãe da vítima – que repudiou a ilação feita de ligação de seu filho com o crime organizado – não chegaram a solicitar as imagens do sistema de segurança do estabelecimento de combustíveis.

Houve inquérito no qual pessoas arroladas procuraram a Defensoria Pública pedindo para deporem novamente, acrescentando novas informações, as quais não haviam sido dadas na delegacia, pois havia o temor de represálias. Os novos depoimentos são reveladores e contundentes, indicando execução sumária, chegada de uma viatura policial, recolhimento do corpo de um jovem, lançamento de água sobre o sangue no local do corpo. Essas mesmas versões foram repetidas para um promotor, e novamente ao mesmo promotor e a um juiz. Ainda assim, houve o arquivamento do caso, sem aprofundamento das investigações.

A certeza que se coloca é que se tratava de pessoas de origem humilde, moradoras de regiões periféricas e de famílias de baixo poder aquisitivo em busca de justiça frente à indignação, o abandono e a impotência de quem perdeu um familiar assassinado e, ao contrário de versões apresentadas, não tinham nenhum conflito com a lei, muito menos relação com o crime organizado.

Diante de todos esses fatos, as Mães de Maio procuraram esta Comissão de Direitos Humanos com vistas a buscar apoio para cobrar das autoridades competentes a devida apuração dos crimes e a justa punição dos responsáveis.

Além disso, as Mães de Maio, juntamente com várias entidades de Direitos Humanos, produziram, em 2009, um Manifesto pelo Desarquivamento e Federa-



lização dos Crimes de Maio de 2006, apontando a ação do Estado que arquivou a maioria dos casos relativos aos crimes de maio e de outros com as mesmas características, denunciando a grave impunidade promovida pela imobilidade de agentes públicos, e solicitando providências no sentido da continuidade das investigações, indiciamento e julgamento dos responsáveis.

### **Referências adicionais**

Crimes de maio, crimes de sempre. Revista ADUSP. Out 2009, Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo. Disponível em: [http://www.adusp.org.br/revista/45/r45\\_a10.pdf](http://www.adusp.org.br/revista/45/r45_a10.pdf)

Adorno, Sérgio & Salla, Fernando *Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC*, in Dossiê Crime Organizado, Estudos Avançados, vol 21, no. 61, São Paulo, Set/dez. 2007. Acessível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a02v2161.pdf>

## **Anexo – excertos de notas taquigráficas**

REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO EXTRAORDINÁRIA PERMANENTE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - REALIZADA EM 20 DE MAIO DE 2010.

Trechos das apresentações realizadas durante a referida reunião.

Sr. Pedro Gibert, Defensor Público do Estado de São Paulo.

(...)

Mas cadê as testemunhas desses crimes? Era muito difícil encontrar pessoas que tivessem testemunhado aquelas abordagens, tivessem testemunhado as inúmeras situações em que pessoas foram levadas, inclusive em carros da Polícia, e que se dispusessem a prestar depoimento. Porque a grande verdade é que o que determina, o que manda no processo – seja ele Penal ou Processo Civil – é a prova. Posso ter o cadáver – tenho a prova da materialidade. Posso ter todos os indícios de que houve um desvio de conduta, houve uma execução, mas preciso de prova quanto à autoria. E prova quanto à autoria depende de testemunha, porque – não se esqueçam – o ato praticado pela autoridade pública tem a presunção de legitimidade. Os que são estudantes de Direito sabem disso. Quando um fiscal multa meu carro, aquilo tem a presunção de verdadeiro, porque se invertêssemos, se tivéssemos uma atitude de neurose em relação aos atos administrativos praticados pelas autoridades, nada se sustentaria.

Então, quando um policial chega na Delegacia e fala assim: “Olha, aqui foi morto porque houve resistência, tentou atirar; nós estávamos abordando e houve saque de arma de fogo, houve o disparo”, se não houver alguém que diga: “Não foi assim que aconteceu”, aquela versão prevalece, em função dessa legitimidade que caracteriza o ato administrativo da autoridade. Até que um belo dia o Condepe me encaminha uma mocinha cujo marido foi morto na Favela dos Pilões, lá na região do Ipiranga. Eu, conversando com ela, ela me disse: “Olha, tem testemunha presencial do que aconteceu”. Levei um susto. “Como testemunha presencial! Não encontrei nenhuma, até agora”. Ela falou: “Tem”. E me trouxe as testemunhas presidenciais. Eu ouvi as testemunhas e efetivamente elas contavam - e eu vou ler um trecho desse depoimento -, elas haviam presenciado um ato, ou melhor, dois, de dois irmãos que foram mortos no mesmo local, apenas em vielas diferentes da favela, pelo mesmo grupo de policiais que invadiu aquela favela, testemunhas dizendo que haviam visto o que aconteceu.

Na mesma hora, o que eu fiz? Vou ouvir essas pessoas, na presença de um Promotor de Justiça, porque, se eu tomar o depoimento delas como Defensor, vão dizer que é coisa de Defensor. Então, vou tratar de envolver um Promotor de Justiça;

efetivamente, no dia dez de julho de 2008, essas pessoas foram até 1º Tribunal do Júri onde eu trabalhava e prestaram depoimento perante a minha pessoa e a pessoa de um Promotor de Justiça.

Eu vou ler o trecho do depoimento. Este caso é o grande caso emblemático. Vou ler o trecho do depoimento que essa moça prestou: «Rogério foi morto na frente da casa da depoente. A depoente estava dentro de casa, assistindo à televisão, ao programa do Jô Soares, quando ouviu uma barulheira de pessoas na favela. Foi até a janela, olhou pela fresta e percebeu que a favela estava cheia de policiais - militares e civis - e comentou esse fato com o seu marido Josildo. Voltou a ver televisão, quando, de repente, ouviu uma voz que sabia ser a do Rogério, do lado de fora, dizendo: «Não, tio, não me mate, pelo amor de Deus!». Logo em seguida, a depoente ouviu vários disparos, quando, então, se dirigiu novamente à janela e viu pela fresta o corpo de Rogério sendo carregado por cerca de quatro policiais militares, mas não conseguiu ver a fisionomia de nenhum deles, sabendo dizer que se tratava de policiais pela farda e pelas botas. Outros policiais militares subiram e, então, dois deles pegaram um balde que a depoente utilizava para lavar o quintal, mas estava do lado de fora, e, puxando a tampa do esgoto, encheram o balde e começaram a lavar o sangue do lugar onde Rogério havia caído. Um dos policiais disse ao outro que era para colocar luva para lavar o sangue e, no dia seguinte, a depoente catou seis luvas de sangue e jogou fora».

E, mais adiante, ela diz assim: «Por volta de uma e meia da manhã, a situação se acalmou e todos os policiais foram embora. De manhã, ao abrir a porta de sua casa, encontrou seis cápsulas de balas, as quais a depoente pegou e jogou fora, porque seu filho queria brincar com elas, fazendo colar».

Com esse depoimento, que eu fiz? Já há aqui razão mais de que suficiente para, primeiro, entrar com uma ação indenizatória contra o Estado de São Paulo; e, segundo, acompanhar esse inquérito e influir nesse inquérito, intervir nesse inquérito para que ele se transforme numa ação penal contra os policiais militares que fizeram isso, os quais, quando deram entrada na ocorrência no 17º DP, deram entrada na ocorrência como **resistência seguida de morte**.

Só que, quando você dá uma entrada numa ocorrência chamando-a de resistência seguida de morte, o que você estava querendo dizer? “Olha, eu estava no desempenho da minha atribuição, abordei e houve uma resistência de alguém que tentou matar. E eu, então, reagi diante dessa resistência e foi aí que acabei matando”. O policial, de agente, vira vítima, porque o autor do crime... **O crime é investigado não da perspectiva de um homicídio**, mas na perspectiva de uma resistência. Quem é o autor da resistência? É o que morreu. Então, na verdade, investiga-se uma responsabilidade criminal de quem morreu e se esquece da responsabilidade criminal de quem matou, porque quem matou vira vítima e quem morreu vira o autor.

Então, a resistência fica muito mais importante do que o homicídio, quando o correto seria apurar crime de homicídio, cometido, eventualmente, em situação de legítima defesa, contra quem resistiu à ordem policial. Coisa bem diferente. E esses policiais para registrar a ocorrência tiveram de se identificar, porque eles eram vítimas de resistência, eles não eram autores de homicídio.

Então, quando eu dou entrada num boletim de ocorrência de resistência, o policial que é, entre aspas, «vítima», ele diz o nome dele. Então, falei assim: «Puxa, tenho aqui quem atirou, estão reconhecendo que atiraram no rapaz. Vou entrar com uma ação ordinária indenizatória contra o Estado». Por uma questão de cautela, porque eu sempre sou cauteloso em tudo o que faço, falei assim: «Vou pegar esse depoimento prestado perante o Ministério Público, vou entrar com uma medida cautelar e vou pedir para essa testemunha repetir o depoimento na frente da Juíza, do Juiz, Poder Judiciário». Pois esse depoimento foi repetido integralmente na frente de uma Juíza de Direito.

Então, eu tive, primeiro, o depoimento informal para mim; segundo, o depoimento prestado na frente da Defensoria e da Promotoria; e, depois, o depoimento prestado perante uma Juíza de Direito de uma Vara de Fazenda Pública, uma medida cautelar de produção antecipada de prova que eu ajuizei. Entrei com a ação ordinária contra o Estado. Peguei esses depoimentos e juntei no inquérito policial que corria para apurar a morte desses jovens. Mas corria o inquérito policial para apurar um crime de resistência seguida de morte. E eu imaginei: «Eu tenho de mudar o rumo dessa prosa. Está errada».

Juntei os depoimentos prestados em juízo perante o Promotor de Justiça no próprio inquérito policial. Fiquei aguardando o inquérito, que corria lá no Dipo. Eu imaginava que haveria uma denúncia e esses policiais seriam processados. Por quê? Porque, se esse depoimento prestado por essa moça no trecho que eu li aos senhores e às senhoras, se isso não for justa causa para se iniciar uma ação penal, nada mais será justa causa. Se isso que está dito aqui não justificar o início de um processo criminal, não sei mais o que justificará o início de um processo criminal.

Pois, para minha surpresa e, mais do que isso, para minha decepção, a Promotora de Justiça que acompanhava esse inquérito pediu o arquivamento do inquérito e o inquérito foi arquivado.

Eu não me conformei. Fiz uma petição à Juíza, dizendo: «Olha, esse inquérito não pode ser arquivado, por causa disso». Dei as minhas razões, pedi a reconsideração da decisão que tinha determinado o arquivamento do inquérito e a Juíza, então, manda o inquérito para o Procurador Geral da Justiça, que é o Chefe do Ministério Público. Meu coração se encheu de esperança. Pensei: «Olha, certamente o Procurador Geral da Justiça vai ter uma abordagem diferente, vai verificar que, com esse depoimento aqui, não dá para arquivar. No mínimo, tem que instaurar um processo penal». E, novamente, para minha decepção minha decepção, o Pro-

curador Geral da Justiça determinou o arquivamento no inquérito, sufragando, confirmando, ratificando o pedido de arquivamento feito pela Promotora de Justiça e esse inquérito foi arquivado.

Quem tiver interesse em olhar esse inquérito, o número dele, está aqui, está no Dipo 4 e é um inquérito que já deve ter sido desarquivado uma centena de vezes, porque todas as pessoas que se inconformaram com isso, eu sei que muitas pessoas foram lá pedir o seu desarquivamento: Dipo 4 – que é o Cartório 4 do Dipo - Inquérito nº 050.06.052735-8/0000.

Não me cabe aqui valorar, adjetivar a conduta do Ministério Público. Eu respeito o Ministério Público, uma instituição importante, que é credora da minha admiração. Mas estou falando concretamente sobre uma situação. Aqui houve um erro, porque muitas e muitas pessoas são processadas criminalmente por muito menos do que está contido neste depoimento. Muito menos. (...)

Sra. Débora Maria da Silva, Líder das Mães de Maio

(...) A Defensoria, na Baixada Santista, é uma das nossas parceiras e o Dr. Antônio Mafezoli vem fazendo um trabalho.

Trabalho de excelente profissional junto com as mães. O que vimos foi o descaso das investigações e a conivência do Ministério Público. Temos o direito e o dever de não passar a mão na cabeça do Ministério Público. Houve articulações em outros Estados e várias investigações obtiveram êxito, pois o Ministério Público passou a ser amigo da família, a investigar junto com a mesma. Puseram vários policiais no estado do Rio de Janeiro na cadeia com penas bem rigorosas de 487 [anos] para um e 542 [anos] para outro. Na Baixada Fluminense praticamente 90% das chacinas atribuídas a esse grupo de extermínio acabou.

Não sentimos força de vontade do Ministério Público, pois cabe ao mesmo o pedido de investigação. Devemos ficar de marcação cerrada por causa das investigações não realizadas na Baixada Santista. As investigações foram atribuídas aos familiares. Quando as famílias levavam ao distrito as investigações por conta própria, não eram registradas no papel, somente ouvidas por eles.

Quando vi que os crimes ocorriam da mesma forma, saí atrás das mães e decidi não me calar. Sou uma testemunha viva de que a polícia estava participando, pois recebi um telefonema de um parente meu, policial, pedindo que avisasse as pessoas de bem que não permanecessem na rua. Isso foi no dia 15, às 8h. Pediu que não avisasse para “lixo”.

Quando procurei o Gaeco para denunciar essa fala - pois até se fosse meu pai e viesse me dizer isso, sendo policial, com certeza o denunciaria - à noite, mataram meu filho. Ele nunca imaginava que meu filho fosse morrer à noite nesse mesmo dia. Foi um absurdo o Gaeco dizer que não tinha como quebrar o meu sigilo telefônico porque as ligações vinham da rua. Mas, acho que há meios, sim. A inteligência da

polícia serve para pegar bandidos do crime organizado e serviria também para pegar os bandidos de farda.

Sáimos em busca de provas. Fui à casa de cada mãe e formamos o Movimento das Mães. Há um descaso muito grande com as investigações. Descobri que havia um circuito fechado de câmera de vídeo no local em que meu filho fora abordado. Pedi ao Promotor comum – não do Gaeco – que fosse solicitada a fita do posto de gasolina. Meu filho foi detido por três equipes de policiais em um posto de gasolina. Somente com a fita, poderia identificar os policiais. Esse distrito se negou a retirar essa fita. Foi uma batalha de mãe, de guerreira. As outras mães sempre me acompanhavam. Foi um descaso total.

Voltei ao Ministério Público e disseram para eu retirar a fita dizendo que era amiga do Ministério Público. Falavam que iriam retirar a fita, mas isso não ocorreu. Percebia que não era de interesse do Ministério Público retirar essa fita.

Corri atrás dos exames de perícia. Segundo a delegada, como meu filho morreu ao lado da moto, era preciso periciar a mesma. Fui a vários locais e repartições públicas e não houve o pedido do exame pericial da moto que a delegada disse ser necessário.

Qual foi minha surpresa? Não foi retirada a fita. Dez dias após, liberaram a moto sem perícia. Levei um condutor, pois não sei dirigir. Quando fui retirar a moto dentro do pátio pedi para que abrisse o tanque de gasolina. Estava cheio de açúcar. Na hora, eu como mãe, pensei que fosse droga para incriminar meu filho ou a mim mesma que estava ali naquele momento, porque eu era a responsável maior sobre o meu filho.

Decepcionei-me muito. Fiquei dez dias debilitada. E vi – sou uma pessoa muito investigativa e observadora – que, antes de a moto do meu filho sair, havia o carro de um médico que estava no pátio. O policial olhou o chassi para liberar o carro. Não examinaram o chassi da moto do meu filho. O policial ficou na porta do pátio esperando eu retirar a moto e ir embora. Parei e pedi para abrir o tanque. Chamei-o e disse-lhe: “Por favor, venha cá! O que significa isso?” Ele respondeu: “Olha, não foi aqui, foi no distrito.” Eu disse: “Como essa moto veio parar aqui? Como ela veio?” Ele falou: “Veio no guincho.” Disse-lhe: “Eu não estou tirando a moto de um bandido.” Frisei bem isso. Falei: “Meu filho não é do crime organizado. Meu filho presta serviço para a Prefeitura de Santos e é gari. Essa moto não é dele. E, mesmo se fosse dele, vocês não deveriam ter feito isso. O que é isso aqui?” Ele olhou para mim; eu pus a mão dentro do tanque e levei-a a boca. O condutor dizia-me: “D. Débora, é sal.” Falei-lhe: “Não. Sinto um gosto doce.” Perguntei novamente ao policial: “O que significa isso?” Ele respondeu: “É perda total.”

Ficou tão aturdido quando disse que meu filho era trabalhador que chamou os três funcionários do pátio e outro PM e mostrou a moto a eles. Eu disse: “O que faço com isso aqui?” Estava muito nervosa. Não tinha experiência como agora, inclusive,

tenho cautela por causa dessa experiência, pois costumo pôr no bolso quem tem estudo e pensa que uma dona de casa não tem valor. O diploma da vida ninguém me tira, ninguém me rasga.

O policial disse para eu lavar a moto, pois era dada como perda total. Saí empurrando essa moto e, como era sexta-feira, não consegui encontrar oficina. Acabei indo em uma oficina de fundo de quintal e me deram uma nota fiscal que apresentei ao Ministério Público.

Não tivemos conhecimento desses inquéritos. Fomos várias vezes à delegacia e ao Ministério Público observar o andamento do inquérito, mas não tínhamos acesso ao mesmo. Diziam ser segredo de Justiça. Após nove meses, descobrimos que os inquéritos estavam arquivados. Pegamos as cópias dos inquéritos e soubemos dos absurdos que ali continham. Não havia nada do que as mães diziam. O condutor do BO disse que fora chamado via Copom para atender a uma ocorrência de homicídio. Meu filho estava morto. Eles não tinham de socorrer meu filho. Uma pessoa que leva um tiro no coração e um tiro em cada pulmão tem morte instantânea. Mexeram na cena do crime para não ter perícia. Essa é a realidade!

Divulgaram no jornal que era um ex-presidiário. Veja bem, meu filho estava com a funcional no bolso, o holerite do mês e o condutor ele fala que ele que manda o jornal colocar que era um ex-presidiário para confundir a mentalidade das pessoas que eles estavam pegando os bandidos. Pois bem, no inquérito, o condutor do BO falou que foi chamado via Copom para atender uma ocorrência de homicídio, ele muda a versão. Então, esse é um fator que até hoje eu não tiro da minha cabeça. Perguntei várias vezes ao Ministério Público porque ele muda a versão, se é um cidadão comum, eles batem o martelo porque caíram em contradição.

Esse policial mudou a versão e colocaram uma pedra em cima. Ele mudou a versão para como se tivesse sido chamado via Copom para atender uma ocorrência de acidente de moto. É um absurdo. As investigações não foram realizadas pelo Ministério Público, fui até lá e pedi o percurso da viatura, quem eram os policiais que estavam no dia 15 trabalhando, o calibre de revolver que estavam usando, as balas deflagradas e as três viaturas que os frentistas do posto falaram que chegou e abordou meu filho. Fui saber depois de nove meses, até então eu não sabia direito, que os frentistas deram o depoimento porque era segredo de Justiça para o arquivamento porque o segredo de Justiça por parte da polícia e do MP era para arquivar, principalmente, quando é execução sumária.

O próprio frentista fala e foi quando eu soube que eram três viaturas. O frentista fala que as viaturas vieram, eles têm amnésia, eles falam que não se lembram que abordaram esse rapaz no posto de gasolina. É um inquérito totalmente absurdo de aceitar, como são os das outras mães. Foi uma camuflagem que fizeram, esses crimes de maio. Lutamos e vamos ter êxito pela federalização, o desarquivamento tem de acontecer. É inédito porque temos elementos suficientes e as mães não fala-

ram em Santos com medo da retaliação porque é uma troca de favores, não temos confiança. Viemos e denunciemos aqui em São Paulo, na Comissão de Justiça e Paz, não teve muito andamento, mas aqueles disquetes em que estão o depoimento dessas mães, vão servir para pedir a federalização porque a gente sabe, temos as testemunhas, sabemos o *modus operandi* que aconteceu e como foi a maquiagem porque agora, por último, teve uma bomba de Hiroshima que conseguimos mudar a mentalidade da mídia.

A mídia está trabalhando a favor das mães de maio. O que aconteceu: o grupo de extermínio conta com a mesma forma que as mães vão falando, que vem denunciando, contam o *modus operandi* que eles trabalharam nos crimes de maio, para eles é um trabalho. Os camisa 10 não gostam de nada errado e falaram como aconteceu e era o mesmo modo que as mães falaram: primeiro passa a viatura, depois vem o grupo de extermínio encapuzado, depois eles mesmos passam e recolhem as balas e as cápsulas porque, às vezes, as balas (palavra inaudível) nos corpos e eles recolhem tudo. Depois vem uma ambulância e levam os corpos, em alguns casos, a ambulância só vem com o motorista. O paramédico é invisível e por aí vai.

A gente vê que não houve pedido de investigação, que foi camuflado e temos elementos suficientes para pedir a federalização e temos certeza de que será inédita no Brasil porque confiamos no nosso defensor, confiamos nas palavras, denunciando a situação ali. (...)



### 2.2.1.5. Projetos Estruturantes da Consultoria Técnico-Legislativa

O desenvolvimento e execução de projetos estruturantes foi um dos desafios a serem cumpridos pela Consultoria Técnico-Legislativa com o intuito de produzir e difundir conhecimentos sobre a cidade, gerando debates de cunho técnico e científico sobre problemas e/ou impasses no âmbito da administração pública municipal.

Os chamados projetos estruturantes são aqueles de envergadura mais robusta, tanto do ponto de vista do seu impacto quanto da amplitude multidisciplinar/interdisciplinar envolvida. A linha seguida por esse tipo de projeto tangencia uma grande diversidade de temas e problemas, fato que exigirá a concomitância de um leque variado de consultores técnicos, das mais diferentes áreas e formações. O caráter estruturante está exatamente na necessidade de integrar e coordenar uma parcela significativa de competências da consultoria.

A Consultoria Técnico-Legislativa da Área Social (SGP.52) coordena o projeto estruturante que trata dos Legislativos da Região Metropolitana de São Paulo, tendo sido dividido em diversas fases de execução com o objetivo de abranger de forma adequada os mais variados aspectos de cada realidade legislativa metropolitana.

Durante a primeira fase, focada no diagnóstico da estrutura das Câmaras da Região Metropolitana, foi realizado o seminário “Os Legislativos Municipais” no dia 04 de junho de 2012, evento esse que contou com a participação das professoras Telma A. Venturelli (Interlegis<sup>20</sup>), Maria Teresa Miceli Kerbauy (UNESP) e Rachel Meneguello (UNICAMP).

Nesse primeiro seminário foram apresentados os resultados do 1º Censo dos Legislativos, com ênfase nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, trabalho esse realizado pelo Interlegis com o intuito de promover a expansão das políticas de modernização do Estado para os Legislativos.

O 1º Censo dos Legislativos foi realizado para responder a vários questionamentos sobre a estrutura das Câmaras Municipais, tanto nos seus aspectos físicos como institucionais. Tais questionamentos, a princípio básicos, nunca foram sistematizados e analisados de forma a montar um panorama geral das Câmaras existentes no Brasil. Os resultados relatados se referem à infraestrutura física, procedimentos legislativos, número de funcionários estáveis ou não, ritos como audiências públicas e reuniões das comissões temáticas, procedimentos visando o exercício do poder de fiscalização legislativa sobre os atos do Executivo, entre outros.

---

<sup>20</sup> “O Interlegis é um programa desenvolvido pelo Senado Federal, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de modernização e integração do Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal e de promoção da maior transparência e interação desse Poder com a sociedade.” Definição extraída do site do Interlegis. Disponível em < [http://www.interlegis.leg.br/informacoes\\_institucionais](http://www.interlegis.leg.br/informacoes_institucionais)>

A apresentação da professora Telma A. Venturelli, representante do Interlegis, expôs alguns aspectos identificados por meio do 1º Censo dos Legislativos que investigou a estrutura das 5.563 Casas Legislativas Municipais no ano de 2005. Esse trabalho constatou, por exemplo, que a história de muitas cidades estão precariamente documentadas, principalmente no tocante à organização, sistematização e guarda dos arquivos legislativos, resultando na perda ou não localização de documentos históricos do município e da atividade parlamentar.

A pesquisa também trouxe uma importante estimativa sobre a dimensão do corpo funcional que exerce suas funções profissionais junto aos Legislativos Municipais, conforme se observa no seguinte trecho da fala da professora Telma A. Venturelli:

*[...] hoje temos uma noção de quantas pessoas trabalhavam, estavam ocupadas nas Câmaras Municipais em 2006 como servidores e não como vereadores. A nossa estimativa era de 120 mil pessoas no Brasil inteiro trabalhando para o Legislativo em todas as situações de contratação de força de trabalho: concursados, comissionados, celetistas, temporários, terceirizados [...]*<sup>21</sup>

Além disso, foram investigadas a estrutura de comunicação das casas, a composição do quadro parlamentar, o grau de organização da produção legislativa, a transparências das informações, os dados socioeconômicos dos vereadores, entre outros. Uma das constatações apontadas na pesquisa se refere ao grau de controle administrativo das Câmaras cuja eficiência organizacional depende, para a sua perenidade e consistência ao longo do tempo, de uma burocracia estável que permaneça servindo a instituição independentemente da existência de forças externas que se alteram no decorrer dos anos.

Logo após a apresentação dos resultados do 1º Censo dos Legislativos, ocorreu a exposição da professora Maria Teresa Miceli Kerbauy, docente da UNESP, que analisou criticamente os resultados dessa primeira pesquisa, ressaltando a importância do trabalho desenvolvido conforme se constata no trecho extraído da sua fala durante a citada palestra:

*Diante da escassa produção sobre o tema, o Censo dos Legislativos tem importância, especialmente, pelo enfoque dado ao caráter do funcionamento da organização e da produção das Câmaras Municipais no Brasil, realizando um primeiro mapeamento geral sobre o tema. O*

---

<sup>21</sup> Trecho extraído da palestra ministrada pela professora Telma A. Venturelli, representante do Interlegis, e que foi realizada durante o seminário “Os Legislativos Municipais” ocorrido no dia 04/06/12 na Câmara Municipal de São Paulo.

*Censo dos Legislativos abre a possibilidade de estudos sobre a organização dos Legislativos [...]*<sup>22</sup>

Vários aspectos foram mencionados durante essa exposição, tais como, as características da produção legal no país, o desempenho das coalizações de Governo, o sistema eleitoral e partidário e os incentivos institucionais produzidos por ele sobre o comportamento dos representantes, a lógica da arena decisória e a lógica da arena eleitoral, a influência da variável magnitude do distrito e dimensão numérica da representação das Câmaras Municipais sobre a potencial variação na profissionalização da instituição, mecanismos institucionalizados de participação do cidadão e de canais de interlocução com a sociedade, a capacidade do Legislativo Municipal em influir no processo de produção de políticas públicas, entre outros.

A terceira palestra foi ministrada pela professora Rachel Meneguello, docente da UNICAMP, que estruturou sua exposição em torno do tema “A profissionalização do Legislativo”:

*[...] a profissionalização do legislativo mencionada tem como natureza básica aperfeiçoar as decisões legislativas, pois ela possibilita que as legislaturas, nossos representantes, produzam mais informações sobre políticas, aspecto chave para o exercício da influência em relação a temas da dinâmica legislativa e também para elaborar as políticas públicas desejadas pelas comunidades que elegeram seus representantes. Nessa articulação temos dois agentes: o legislador e o corpo de funcionários do legislativo. Para efeito de reflexão, a teoria institucional separa esses dois, separa as instituições dos atores dentro dela [...]*<sup>23</sup>

Essa terceira exposição levantou vários aspectos teóricos, como por exemplo, pontos fundamentais para entender a política democrática e representativa, a teoria e a mudança institucional, a influência do corpo de funcionários na atividade parlamentar, o grau de profissionalização ou institucionalização do Legislativo, a cultura organizacional legislativa, entre outros conceitos relacionados com o desenvolvimento e caracterização do Legislativo Municipal.

Após a realização desse seminário, foi organizado um workshop envolvendo a equipe técnica do Interlegis e a Consultoria Técnico-Legislativa da Área Social,

---

<sup>22</sup> Trecho extraído da palestra ministrada pela professora Maria Teresa Miceli Kerbauy, docente da UNESP, e que foi realizada durante o seminário “Os Legislativos Municipais” ocorrido no dia 04/06/12 na Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>23</sup> Trecho extraído da palestra ministrada pela professora Rachel Meneguello, docente da UNICAMP, e que foi realizada durante o seminário “Os Legislativos Municipais” ocorrido no dia 04/06/12 na Câmara Municipal de São Paulo.

com o intuito de se verificar as possibilidades para o desenvolvimento de um plano de trabalho conjunto cujo objeto será o estudo das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de São Paulo.

As atividades anteriormente mencionadas constituem-se nos primeiros atos envolvendo a execução dos projetos da Consultoria Legislativa, que por meio do seu corpo técnico, visa ampliar o seu escopo de atuação e contribuir para o debate de questões relevantes para a cidade e para a agenda legislativa municipal.

## 2.2.2 Apoio Técnico em Atividades de Fiscalização

### 2.2.2.1 Vistoria - Hospital Municipal Fernando Mauro P. da Rocha ("Campo Limpo")

#### Órgãos reguladores de classe profissional presentes

- Conselho Regional de Medicina
- Conselho Regional de Enfermagem
- Conselho Regional de Farmácia
- Sindicato dos Médicos de São Paulo

**Data:** 06/05/2009

**Hora:** 7:00 h. (manhã)

#### Local da vistoria:

- Endereço: Estrada de Itapecerica, 1661
- Direção: Dr. Marcelo Antonio Negrão Gusmão
- Tipo de demanda atendida
  - Demanda espontânea e a referenciada.
- Tipo de atendimento
  - Emergência/urgência, Ambulatório e Hospital

**Fundamento legal:** a vistoria ocorreu como parte das atividades de rotina da Comissão de Saúde, Promoção social, Idoso e Mulher e tem como respaldo o inciso IX do Artigo 46 do Regimento Interno e o inciso II do § 2º do Artigo 32 da Lei Orgânica do Município.

**Objetivo:** fiscalização das condições e do funcionamento de equipamento público municipal de saúde; obtenção de informações sobre a estruturação de espaço para instalação de equipamento de ressonância magnética (caso "Amplus"); averiguação de dois casos fatais reputados à responsabilidade do hospital e amplamente divulgados pela imprensa.

**Método de observação:** coleta de informações empíricas (contato visual, entrevistas aleatórias (direção, profissionais em geral e pacientes)).

Aspectos problemáticos identificados na vistoria (por área)

#### **AMA**

- Num espaço compacto dentro do hospital estão confinadas uma recepção, alguns consultórios minúsculos, uma ala de medicação igualmente exígua e acentos dispostos em uma sala de tamanho médio e um corredor;

- a recepção ocorre de forma rápida, porém superficial e sem nenhuma orientação mais específica e precisa sobre o encaminhamento dado (vários pacientes afirmaram que a atendente não informou o tempo médio de espera para a consulta ou medicação e o motivo do atraso tão excessivo, em alguns casos chegando até 3 horas);
- segundo a fala dos pacientes, falta “humanização” no modo como os atendentes recebem as queixas de doença e realizam o encaminhamento;
- pelo grande número de pacientes aguardando consulta ou medicação, muitos são obrigados a permanecer em pé e ao relento mesmo sofrendo dores;
- os atendentes inquiridos não sabiam explicar objetivamente o motivo de tanta demora para consultas (não se sabia se era por falta de profissionais ou de qualquer outro fato operacional);
- algumas pacientes reclamaram a falta de médico ortopedista;

### **Observação**

- num amplo espaço que se torna pequeno diante da multidão de pacientes, doentes de todos os tipos convivem sobre camas e macas aguardando as mais diversas modalidades de encaminhamento médico (o cenário se assemelha bem ao de uma enfermaria de guerra);
- a espera nas macas, segundo casos relatados, já demorava alguns dias (um rapaz que aguardava cirurgia do joelho havia chegado na terça com a promessa de ser operado na quarta, mas fora informado de que possivelmente isso apenas ocorreria na sexta-feira por falta de equipamento);
- uma paciente com transtornos mentais convivia com os demais e estava agitada, procurando sair da sala (ela relatou que fora amarrada);
- numa outra maca mais ao fundo, dois seguranças controlavam e amarravam um paciente que se contorcia.

### **Atendimento pediátrico**

- as salas de atendimento estavam cheias e não havia mais vagas;
- foram constatados pelo menos nove bebês e crianças recebendo atendimento improvisado (soro, medicação, observação etc) em macas dispostas ao longo do corredor;
- pelos menos quatro crianças haviam passado dois dias no corredor e apenas uma cadeira plástica servia como descanso para os pais zelarem pelos filhos;
- mesmo com todo esse problema, o Hospital informou que 1/3 dos leitos estão desativados.

## **Psiquiatria**

- há apenas 12 leitos psiquiátricos (6 femininos e 6 masculinos) para cobrir de forma especializada toda a região.

## **Diagnóstico por imagem / raio X / ressonância**

- na recepção para os exames uma multidão se distribuía sentada e em pé aguardando o chamado para o primeiro atendimento no balcão;
- após passarem pela sala de recepção, os pacientes eram encaminhados para uma nova espera em longas filas que se estendiam por um labirinto de corredores estreitos, sem ventilação e sem nenhuma previsão de horário de realização efetiva dos exames (uma senhora aguardava há 3 horas por um exame de raio X do nariz enquanto ao seu lado uma criança de 4 anos estava sentada no chão há 2 horas e meia);
- tanto a sala principal da recepção quanto os corredores expunham os pacientes de diversas faixas etárias durante horas a uma variedade de enfermidades e graus de gravidade (um rapaz com fratura no fêmur, uma senhora com suspeita de pneumonia, um bebê de 4 meses com uma gripe forte etc);
- ausência de atendimento preferencial e específico para determinados públicos etários (crianças, bebês de até três meses e idosos);
- a espera era generalizada e atingia pacientes com consulta marcada, internos e pessoas provenientes do pronto atendimento;
- havia um tomógrafo quebrado há mais de um ano e encostado num canto do corredor.

## **Sala destinada ao equipamento de ressonância (empresa: Amplus)**

- a sala para o equipamento estava prevista para ser entregue funcionando em 2006, mas no momento da vistoria isto ainda não era realidade;
- a sala encontra-se em obras, apresentando paredes com tijolo aparente, piso rústico, teto sem revestimento, instalações elétricas inconclusas etc;
- o equipamento ficou disponível por mais de dois anos aguardando a sala e agora o contrato venceu e a Secretaria Municipal de Saúde deverá arcar com os gastos de um novo contrato, ou seja, para que o equipamento seja instalado será necessário pagar um novo contrato.

## **Quadro funcional**

- faltam auxiliares de enfermagem para dar suporte e encaminhamento dos pacientes (algumas pessoas relataram que tiveram que procurar cadeira de rodas para pacientes impossibilitados de caminhar; outros apontaram a falta de funcionários para a realização de exames);

- faltam médicos das mais diversas especialidades, principalmente anestesistas e ortopedistas;
- os salários pagos aos funcionários da AMA extremamente superiores ao que é pago aos demais funcionários da SMS.

### **Farmácia**

- repetiu-se aqui aquilo que foi verificado no Hospital do Tatuapé, isto é, a farmácia estava com a licença vencida.

### **Vestiário dos funcionários**

- as condições do vestiário estavam deploráveis, sem possibilidade mínima de utilização pelos funcionários.

### **Considerações finais**

- De forma geral, a configuração do Hospital apresenta uma dupla realidade. De um lado há a ala de recepção bastante semelhante a uma clínica privada, composta por mobília, equipamentos modernos e atendentes uniformizadas. De outro, quando se ultrapassa a recepção, encontram-se os corredores e outras salas de espera abarrotadas de pacientes que se multiplicam distantes do campo visual da entrada. A configuração espacial, portanto, parece indicar uma estratégia de camuflar e transferir as longas filas de pacientes. No entanto, apesar dessa estratégia, no dia da vistoria a multidão era tão grande que até mesmo a recepção em todas as alas estava ocupada por filas;
- O encaminhamento dos pacientes não obedece uma lógica de gravidade e necessidades específicas de cada problema e faixa etária;
- As condições de espera e atendimento certamente contribuem para que doenças contagiosas se proliferem e comprometam a segurança sanitária dos pacientes;
- O quadro encontrado nesta vistoria não difere substancialmente daquele testemunhado no Hospital do Tatuapé, e este fato apenas corrobora a percepção generalizada de que há um problema de gestão de saúde pública bastante sério;
- A prática de vistoria, apesar do seu caráter puramente empírico, cumpre um importante papel de aproximação do parlamento municipal com a comunidade e com o poder executivo, além de trazer à tona os problemas drásticos existentes no cotidiano.

### **Encaminhamento inicial por parte da Comissão**

- Discussão pública no âmbito da reunião ordinária;
- Envio de relatório para SMS, Conselho Gestor e Ministério Público



## 2.2.2.2 Vistoria - Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio ("Hospital Tatuapé")

### Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio ("Hospital Tatuapé")

Diretor: Claudio de Oliveira

Av. Celso Garcia, 4.815 – Tatuapé

**Data:** 15/04/2009

**Hora:** 7:00 h. (manhã)

#### Tipo de demanda atendida

- O Hospital do Tatuapé é um equipamento público de saúde complexo que atende a demanda espontânea e a referenciada.

#### Tipo de atendimento

- Pronto socorro
- Ambulatório
- Hospital

### **Introdução**

A vistoria nos revelou um cenário desolador que só não é pior por causa da dedicação profissional e do compromisso ético dos funcionários que ali trabalham arduamente apesar das discrepâncias salariais. Não fosse por essas pessoas, que sacrificam o conforto individual em prol da saúde pública, aquele Hospital estaria em situação ainda mais comprometida.

Apresento, agora, de forma breve, alguns aspectos críticos observados na vistoria:

#### **Área de atendimento de emergência e unidade semi-intensiva**

- Pacientes da emergência são atendidos de forma precária, sem espaços específicos e adequados a cada problema;
- A unidade semi-intensiva não possui espaços adequados para tratar pacientes com doenças contagiosas e tal fato propicia a complicação do estado de saúde dos demais pacientes (todos os pacientes ficam expostos a doenças contagiosas);
- Não há número suficiente de profissionais para o acompanhamento dos leitos da unidade semi-intensiva;
- Por falta de leitos, muitos pacientes que deveriam estar na UTI não foram transferidos e acabam falecendo no local;
- A infra-estrutura não é plenamente adequada para os cuidados de higiene dos profissionais;

## **Área de Observação**

- Pacientes em observação, recebendo soro ou no aguardo de cirurgias simples permanecem durante dias acomodados em macas no corredor da área de observação;
- Os pacientes com transtornos mentais são atendidos no mesmo espaço que os demais pacientes, ou seja, não há uma ala própria para pacientes psiquiátricos;

## **Internação**

- Não há nenhum espaço com isolamento próprio para presos em tratamento e isto coloca os demais pacientes em situação de risco caso ocorram tentativas de resgate;
- Há falta de leitos para internação e por causa disso muitos pacientes são atendidos de forma provisória e insalubre em outras alas;

## **Área de saúde pediátrica / neonatal / pronto-socorro infantil**

- Faltam profissionais e isso acarreta a demora no atendimento. Por causa desse problema, contatou-se o caso de uma criança sendo atendida e recebendo soro desde a noite anterior no sofá da sala de espera da ala do pronto-socorro infantil (recém-inaugurada);
- Espaços destinados à UTI neonatal e UTI pediátrica estão dispostos provisoriamente num lugar inadequado;
- A UTI pediátrica está no espaço da enfermaria e é resguardada apenas por uma divisória;
- As obras da reforma da maternidade ainda não foram concluídas e pelo que se percebe ainda vão demorar pelo menos alguns meses.

## **Espera para atendimento**

- Foram verificadas várias situações de espera demorada;
- Pessoas aguardando por quase duas horas o atendimento clínico;
- Mulheres esperando o acompanhamento pré-natal por quase uma hora e meia, sendo que algumas se encontravam em pé;
- Não havia um trabalho de acompanhamento e orientação de pessoas que aguardavam atendimento em desconforto (um paciente debilitado esperava o banho sentado no chão e exposto às mais diversas doenças)

## **Condições do funcionalismo**

- Há falta de servidores (médicos, enfermeiros e auxiliares)
- Há uma AMA dentro do Hospital na qual os salários são muito maiores do que os salários dos demais funcionários estatutários

- Não há contratação de novos funcionários para cobrir as lacunas
- Há excesso de hora extra justamente por falta de funcionários

### **Condições materiais e espaciais**

- Foi relatada por parte de alguns profissionais a insuficiência de itens fundamentais para trabalho, como luvas cirúrgicas;  
Elevadores estavam com painel avariado;

### **Farmácia**

A licença de funcionamento estava vencida desde o final de 2008;

Os remédios que exigem refrigeração são mantidos dentro de uma pequena geladeira com mecanismo externo de controle de temperatura;

Foi mencionada a falta de soro.

### 2.2.2.3 Vistoria - Complexo Prates<sup>24</sup>

**Fundamento legal:** A vistoria ocorreu no dia 16/05/2012 como parte das atividades de rotina da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher. A mesma fora aprovada em reunião ordinária em 09/05/2012, com respaldo no inciso IX do Artigo 46 do Regimento Interno e o inciso II do § 2º. do Artigo 32 da lei Orgânica do Município.

**Objetivo:** Conhecer este novo equipamento intersetorial do Município e fiscalizar as suas condições de funcionamento.

**Método de observação:** Contato visual, entrevistas aleatórias (direção, profissionais em geral e pacientes).

O Complexo Prates é um equipamento ligado a duas políticas sociais públicas: assistência social e saúde. Configura-se como porta de entrada nos serviços da rede socioassistencial a usuários cujo perfil é: moradores em situação de rua e dependentes de álcool ou outras drogas.

Construído em uma área de 16.000 m<sup>2</sup> possui a seguinte estrutura:

- Espaço de convivência dia para adultos;
- Centro de acolhida para homens;
- Serviço de acolhimento institucional para criança e adolescente (abrigo)
- AMA (Assistência Médica Ambulatorial)
- CAPS AD III (Centro de Atenção Psicossocial / Álcool e Drogas / 24 horas)

Os três primeiros equipamentos possuem 3.200 m<sup>2</sup> de área construída e estão sob a coordenação da SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; e os dois últimos possuem 850 m<sup>2</sup> e encontram-se sob a coordenação da SMS – Secretaria Municipal de Saúde. Os coordenadores destes equipamentos afirmam que todos os profissionais que ali trabalham receberam e recebem capacitações, tais como trabalhar com pacientes que apresentam transtornos mentais ou dependência química, entre outros cursos.

#### **Visita à AMA e ao CAPS AD III**

Ambos os equipamentos prestam serviço à Prefeitura por meio de convênio com a Organização Irmãos Hospitaleiras.

São realizados, em média, 70 atendimentos por dia nesta AMA e não existe a necessidade de marcar consulta para passar por atendimento.

Todos os pacientes psiquiátricos que buscam atendimento passam primeiro pela AMA para fazer uma avaliação clínica com o médico generalista e posteriormen-

<sup>24</sup> R.: Prates, 1101 – Bom Retiro, São Paulo-SP – Telefone: -3313-0723.

te são encaminhados para o CAPS, muitos necessitam ficar em leitos de observação antes de começar a participar das atividades oferecidas.

A AMA realiza atendimentos ambulatoriais de baixa e média complexidade. Casos de alta complexidade são encaminhados e levados por meio de ambulância própria para o Pronto Socorro da Barra Funda ou Hospital Santa Casa. Segundo os representantes da Secretaria Municipal de Saúde esta AMA têm características especiais, pois é voltada para os moradores de rua.

Possui Sala de espera, Sala de Emergência, Sala de Raios-X, Sala de Medicação, Sala de curativos, Sala de Vacinas, Sala de Inalação, Sala de Observação, Farmácia e dois consultórios médicos.

O CAPS proporciona atenção integral e contínua a pessoas com transtornos decorrentes do uso abusivo e da dependência de álcool e outras drogas, com funcionamento 24 horas por dia, inclusive nos feriados e fins de semana.

Atualmente existem, em média, 400 pacientes cadastrados neste CAPS.

No que se refere a profissionais médicos que atuam neste CAPS, há o revezamento entre dois clínicos gerais durante o dia e dois clínicos gerais durante a noite. Existem dois médicos psiquiatras diariamente, que cumprem carga horária de 30 horas e ainda sete médicos psiquiatras que fazem revezamento em plantões das 7 às 19 horas.

Além dos atendimentos médicos, são realizados atendimentos individuais e grupais pelos seguintes profissionais: Terapeuta Ocupacional, Psicólogo, Assistente Social, Farmacêutico, Enfermeiro com formação em Saúde Mental e 17 técnicos de enfermagem.

Durante a noite não há psiquiatra para realizar intervenções em caso de emergência.

Este CAPS conta com 9 leitos psiquiátricos para serem utilizados em situação de crise (abstinência e /ou desintoxicação sem intercorrência grave ou comorbidades) e, também, para repouso e/ou observação. Durante a visita constatou-se que os leitos não estavam sendo utilizados. Um assessor representante de uma parlamentar questionou sobre a possibilidade dessas vagas ociosas serem utilizadas quando houvesse encaminhamento de outros CAPS superlotados, no entanto, a representante da Secretaria Municipal de Saúde disse não haver essa possibilidade.

Durante a visita, o presidente da Comissão, por sugestão de um assessor parlamentar, solicitou o requerimento à Secretaria Municipal de Saúde do Cadastro Municipal de Vigilância Sanitária do local visitado.

### **Visita ao espaço de convivência dia para adultos, serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes e ao centro de acolhida para homens**

O espaço de convivência dia para adultos é o único equipamento do Complexo Prates cujos serviços são oferecidos a toda comunidade e não somente ao perfil

de usuário citado acima. O espaço possui capacidade para atender 1.200 pessoas por dia, contudo a média de atendimento atualmente é de 180 pessoas dia. Neste local são oferecidos aos usuários: oficinas diversas; atividades lúdicas como música e artesanato; sala de leitura, produção de textos e introdução a línguas (inglês espanhol e português); esportes, inclusive capoeira, entre outras. Em parceria com a Secretaria de Participação e Parceria são oferecidos cursos de informática e inclusão digital (telecentro) e cursos de jardinagem e agricultura (horta e estufa). A tarde é oferecido um lanche aos que participaram das atividades e, a partir das 16:00 horas, quem necessitar, pode tomar banho no local, e lhe serão fornecidos: toalhas, sabonetes e escovas de dentes.

O centro de acolhida para homens presta serviços a usuários que atendam aos seguintes critérios: vínculos familiares fragilizados, dependência de álcool ou drogas, situação de rua. O equipamento funciona 24 horas, tem capacidade de atendimento de 120 pessoas (leitos), e atualmente atende 85<sup>25</sup>. São servidas aos usuários 5 refeições ao longo do dia. Todos os usuários fazem tratamento de saúde no AMA e CAPS AD, e, caso haja interesse, estes podem participar das atividades no centro de convivência.

Segundo informações da SMADS, 85% dos moradores de rua da cidade de São Paulo são do sexo masculino, por isso este serviço priorizou este segmento. As mulheres que possuem o mesmo perfil são encaminhadas para albergues feminino ou misto. Contudo, aquelas dependentes de álcool ou outras drogas ainda não contam com atendimento como o do Complexo Prates, voltado para a dependência de álcool e drogas.

Tanto o espaço de convivência dia para adultos, como o centro de acolhida para homens são geridos por uma instituição conveniada SAEC – Sociedade Amigos Esportiva do Jardim Copacabana e estão sob a coordenação do Sr. Fábio. Este relatou que a equipe profissional é formada por 15 operacionais, 27 educadores, 5 administrativos, 3 psicólogos, 2 assistentes sociais e 2 técnicos de referência (oficineiros).

O serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes fica a cargo da instituição conveniada Projeto Travessia. O abrigo tem capacidade de atendimento para 20 vagas, atualmente abriga 11 adolescentes, alguns em cumprimento de medidas socioeducativas. O coordenador do projeto, Sr. Clóvis, relatou que a equipe profissional é formada por 8 operacionais, 18 orientadores socioeducativos e 4 referências (profissionais com nível superior na área de ciências humanas). Todos os abrigados fazem tratamento de saúde no AMA e CAPS AD, e caso tenham interesse, participam das atividades no centro de convivência.

---

<sup>25</sup> Oitenta usuários deste serviço estão desde o início das atividades do Centro, o que demonstra a formação de vínculo e adesão ao tratamento.

Segundo profissionais do Complexo, o objetivo deste é o atendimento integral, por isso para cada caso há 1 gerente (CAPS) e 2 técnicos de referência (SMADS), os quais fazem um projeto social terapêutico individual. O trabalho visa a intersetorialidade com a rede socioassistencial e demais políticas públicas, reinserção profissional, recuperação dos vínculos familiares e reconstrução de vida.

Complementando o trabalho realizado no Prates há o serviço de atenção urbana, o qual possui 330 agentes que fazem abordagem de rua (busca ativa) com moradores de rua usuários de álcool e drogas, procuram recuperar os seus vínculos familiares, e caso não seja possível, e se estes quiserem aderir ao tratamento de saúde, são encaminhados para o Complexo.

## 2.2.3 Relatórios de Comissão - Denúncias

### 2.2.3.1 Relatório acerca do córrego Maria Joaquina

Assessoria da Comissão Extraordinária Permanente Do Meio Ambiente (CePMA)

#### **Apresentação**

Considerando as contundentes reclamações da comunidade da Vila Cruzeiro (SOMAVIC – Sociedade de Moradores e amigos de Vila Cruzeiro e entorno), a Comissão Extraordinária Permanente do Meio Ambiente (CEPMA) determinou que fossem realizados estudos acerca de córrego ou fluxo de d'água no antigo terreno da EMAE.

Os principais dados analisados foram obtidos no Parecer Técnico da CPI sobre o Córrego Maria Joaquina, constante do Relatório Final da “CPI das Enchentes” (*Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar e analisar os contratos, convênios, a fiscalização e a execução dos serviços de limpeza, conservação e remoção efetuadas em galerias, bueiros, boca-de-lobo, caixas e poços de inspeção, ramais de interligação, vias e piscinões no âmbito das Secretarias, Subprefeituras, Coordenadorias e Empresas prestadoras de serviços da Prefeitura, e investigar o cumprimento das diretrizes que implicam na geração de impacto no sistema de drenagem do solo, decorrente de pólos geradores de tráfego no Município de São Paulo - Processo RDP N° 08-45/2010*). Nele, o Engenheiro Jorge Luiz Monastério Telles apresenta suas conclusões acerca das respostas enviadas por diversas instituições aos ofícios enviados pela CPI, por requerimento de seus membros.

Além disso, foram consultados o Mapa Digital da Cidade, o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Santo Amaro, o material enviado pela SOMAVIC, diversos sítios de instituições na rede mundial de computadores, e os livros “Desenhando São Paulo – Mapas e Literatura 1877 – 1954”<sup>1</sup> e Geomorfologia do Sítio Urbano de São Paulo<sup>2</sup>.

#### **Questionamentos e esclarecimentos**

Existência atual do Córrego Maria Joaquina (ou Córrego do Parque Severo Gomes)

Ora com a denominação “Córrego Maria Joaquina”, ora com a denominação “Córrego do Parque Severo Gomes”, o Programa Córrego Limpo da SABESP se refere ao córrego existente na região dos Condomínios “Champs Elysées” e “Jardins de Provence” (Contribuinte Fiscal 087.374.008-8), objeto da denúncia encaminhada a CPI (Av. Alceu Maynard Araújo, nº 2).



Em estudo contratado pelo DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica), a empresa SERVMAR representa o citado córrego, com a direção presumida de seu fluxo atual (Figura 1), vez que grande parte de seu curso se encontra atualmente canalizado, segundo o Parecer Técnico acima citado.

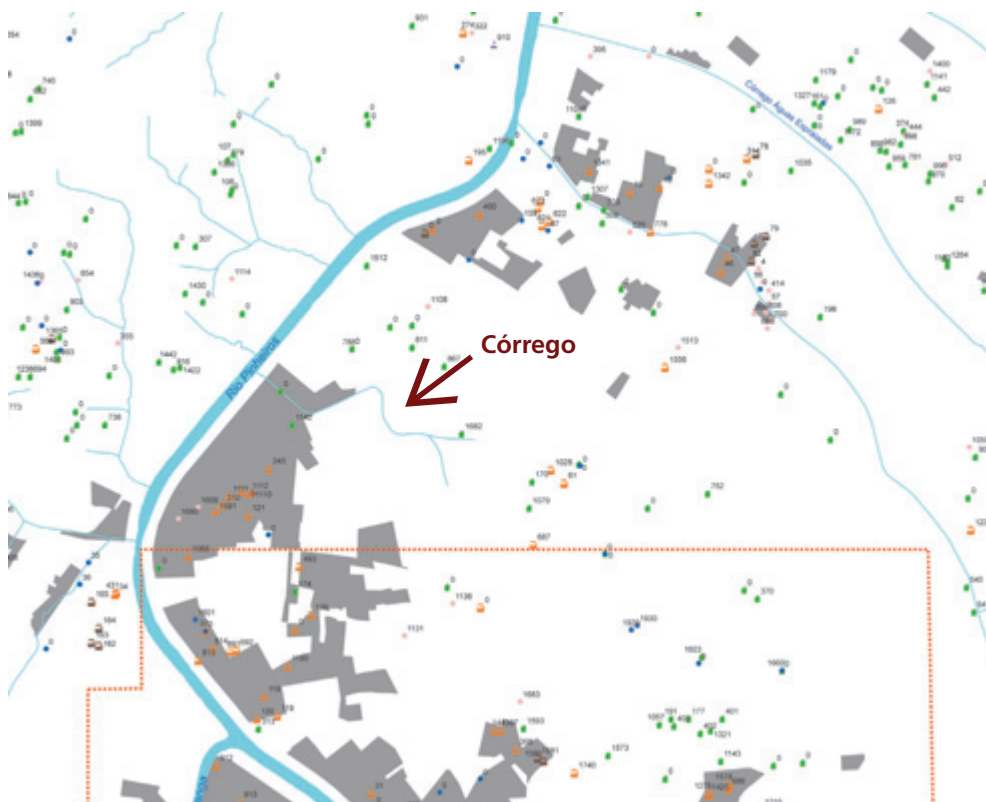


Figura 1: Córrego representado em estudo da Empresa SERVMAR

A análise da configuração topográfica da região também comprova a provável direção atual do fluxo de águas deste córrego, uma vez que as curvas de nível atualmente existentes (Mapa Digital da Cidade – Figura 2) não permitem outra possibilidade.



Figura 2: Córrego representado nas curvas de nível atuais da região (MDC)

## Histórico do córrego

### Estudo dos Arruamentos Aprovados: Croquis de Patr / SJ

O croquis N° 100611 (Figura 3), do arruamento “Chácara São Luiz” (antigo 618 UC, - ARR 3241, aprovado na década de 60) traz claramente representado um córrego ao longo de seu Sistema de Recreio 2M (2.088,50 m<sup>2</sup>) e do Jardim 1M (7.272,50 m<sup>2</sup>).

Supõe-se que este córrego tenha sido canalizado, pois não está visível hoje ao longo do logradouro 49638-2, que desce do Parque Severo Gomes até o canal no canteiro central da Avenida Alceu Maynard Araújo (00551-7).

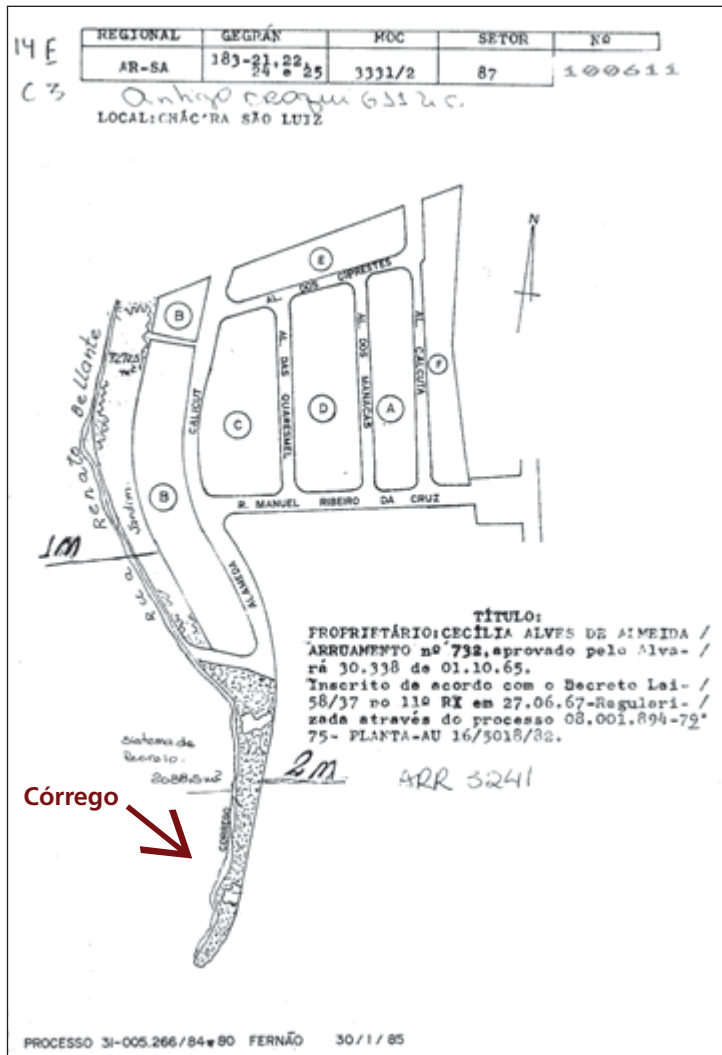


Figura 3: Croquis do Arruamento “Chácara São Luiz”

O croquis N 100492 (ARR 3250, aprovado na década de 60 – Figura 4) traz claramente representado um canal de drenagem aberto pela Light ao longo da Avenida Alceu Maynard Araújo (00551-7), com Descarga no canal do rio Pinheiros.

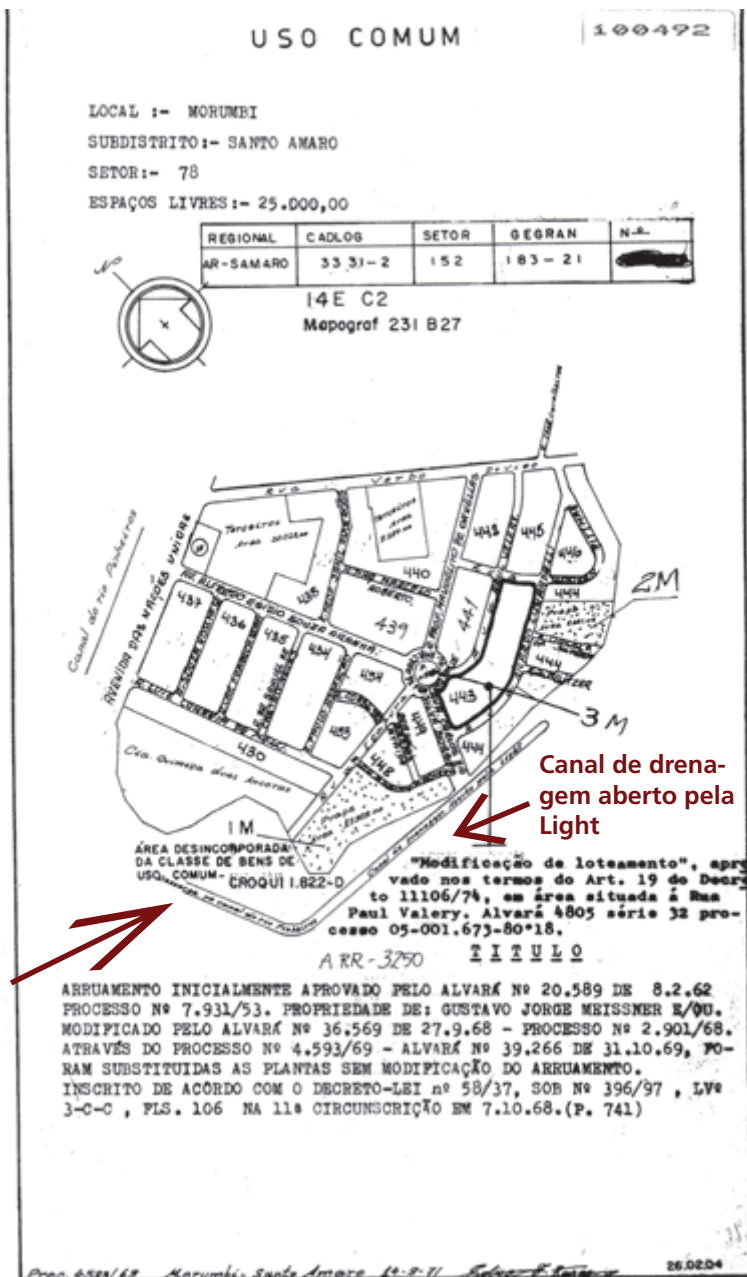


Figura 4: Croquis do Arruamento ARR 3250

O croquis N 102188 (ARR 3368, aprovado na década de 70 – Figura 5) traz claramente representado um dreno ao longo da Avenida Alceu Maynard Araújo (00551-7).

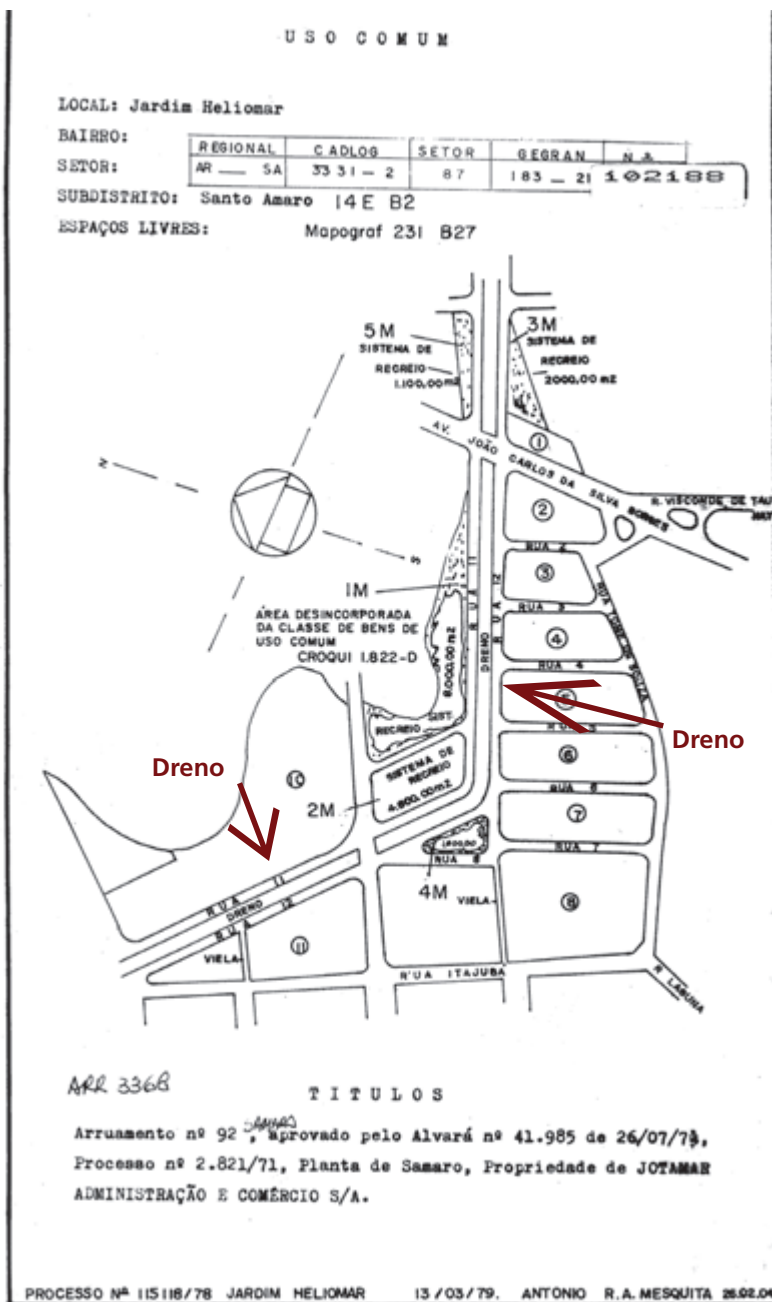


Figura 5: Croquis do Arruamento ARR 3368

Os croquis N° 100324, do arruamento “Vila Santo Antonio” (ARR 2527, aprovado na década de 60 – Figura 6), e de N° 100337, do arruamento “Granja Julieta” (ARR 2704, aprovado na década de 50 – Figura 7) limitam o imóvel anteriormente da EMAE ao norte e ao sul.

PMSP - SJ - PGM - DEPARTAMENTO PATRIMONIAL  
USO COMUM

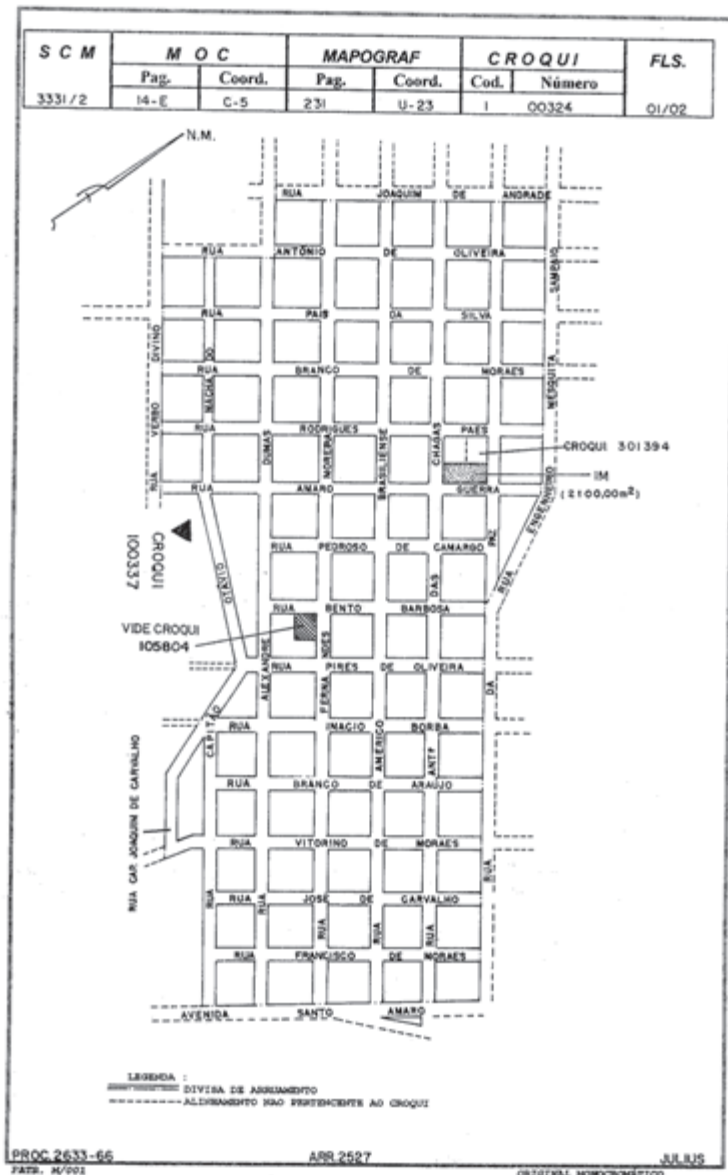


Figura 6: Croquis do Arruamento “Vila Santo Antonio”

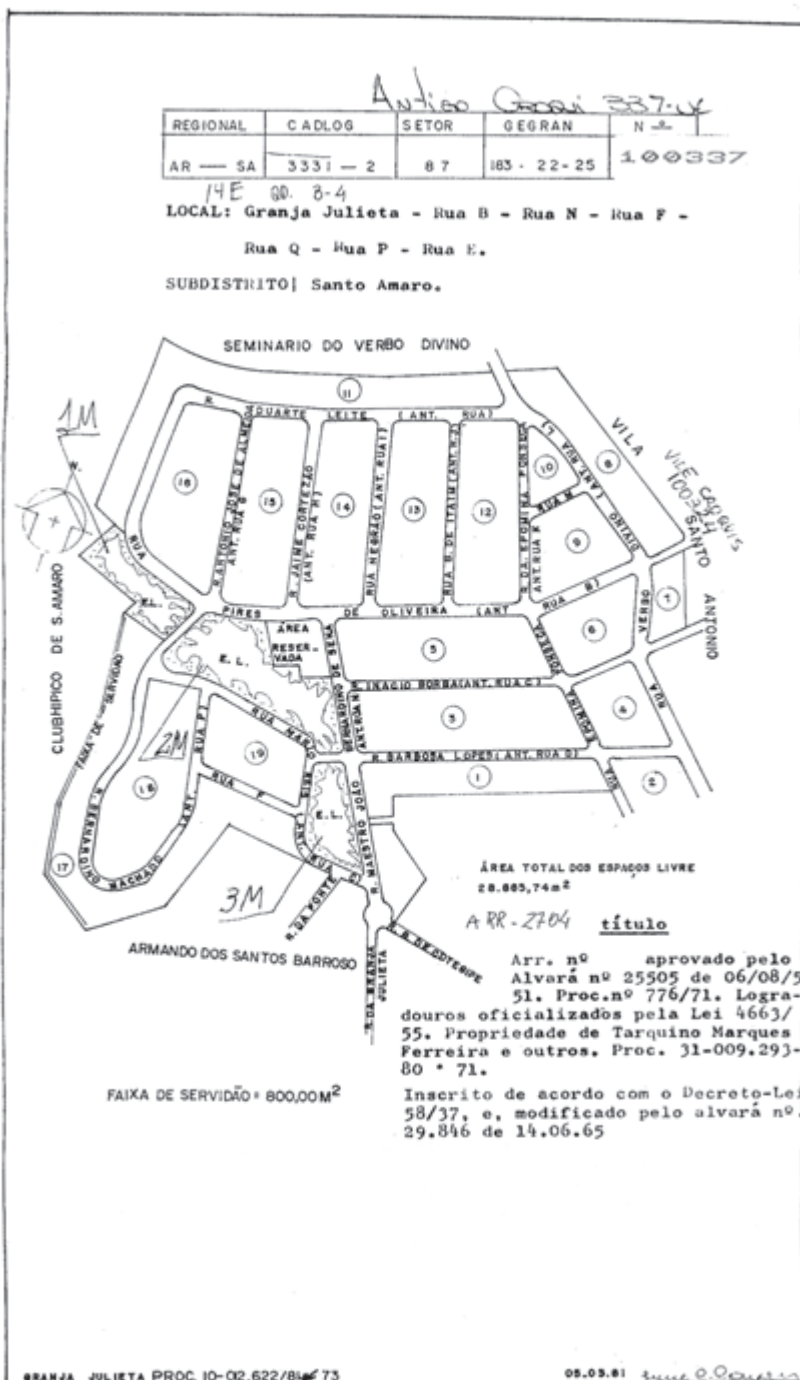


Figura 7: Croquis do Arruamento "Granja Julieta"

Portanto, o imóvel em estudo não foi objeto de parcelamento, mas sim remanescente dos arruamentos no seu entorno. Isto esclarece porque o Parecer Técnico da CPI informa, quanto ao histórico dominial do terreno, que PARSOLO enviou a Comissão cópias dos arruamentos aprovados “dos quais o imóvel não faz parte”.

Por outro lado, segundo o Parecer, PATRI informa que **“a origem dominial do terreno é o antigo álveo seco do Rio Pinheiros retificado na década de 30”**.

É o que confirma a análise do material enviado pelo Instituto Geológico, que informou a existência do curso d`água no referido local até a década de 70:

*‘...A existência desta nascente no passado “antes da construção do condomínio Champs Elysées” (construído no início da década de 80) é inconteste, especialmente quando se observa foto daquela área a época da construção das torres, no lado direito do terreno...’.*

*“Inclusive a planta do relatório do Instituto Geológico as fls 1909 do ano de 1958 mostra a nascente ou início deste fluxo d`água no meio do terreno aonde foi construído o Condomínio vizinho”.*

### **Estudo de mapas antigos**

Para confirmar que o terreno constituía o antigo leito do Rio Pinheiros, antes de sua retificação, foi realizada consulta às plantas SARA. Infelizmente a região do Córrego não está mapeada no SARA BRASIL do Mapa Digital da Cidade (Figura 8) porque pertencia ao Município de Santo Amaro.



**Figura 8:** SARA BRASIL da região, disponível na Mapa Digital da Cidade



A superposição de mapas dos livros consultados com os disponíveis no MDC, e daqueles do Plano Regional Estratégico (Figura 9), com a “Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos - 1926”<sup>1</sup> (Figura 10), entretanto, permite confirmar esta hipótese.



Figura 9: Rede Hídrica Ambiental – Plano Regional Estratégico



Figura 10: “Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos – 1926”<sup>1</sup>

### Conclusões

Os estudos realizados permitem compor a hipótese que colocamos a seguir.

Qualquer que seja a sua denominação, existiu um Córrego a céu aberto, descendo das vertentes de Santo Amaro para desaguar como afluente do rio Pinheiros, passando ao longo da atual Rua Renato Bellanti.

Houve época em que, ao chegar na altura da atual Avenida Alceu Maynard Araújo, este córrego seguia a direita, somando suas águas às que desciam para o Rio Tietê, pelo trajeto que constituía, na época, o antigo leito do rio Pinheiros.

Após a retificação do rio Pinheiros, e ao longo do tempo, a antiga Light (então proprietária do imóvel onde hoje se localizam os dois condomínios sendo estudados) **abriu um canal para drenar o antigo leito**, segundo informação constante nos croquis analisados. Para isto, **inverteu o curso destas águas**, fazendo com que corresse ao longo do dreno existente no centro da Avenida Alceu Maynard, e promoveu aterramento do terreno, pelo que se depreende das curvas de nível atuais da região. Não se sabe se houve participação da Prefeitura neste processo de canalização.

O aterramento do terreno parece ter sido complementado pelos imóveis vizinhos, durante a construção de suas edificações.

Todo este processo reflete o **conflito entre duas linhas de atuação** diante dos córregos na cidade: aquela que entende que **devem ser canalizados** (com galeria fechada, na maioria dos casos) e aquela que entende que **devem ser mantidos o mais próximo do natural** (como ocorre com aqueles onde são realizados os parques lineares).

Aprofundar as discussões acerca destas duas visões é um trabalho que se coloca para a Comissão Extraordinária Permanente do Meio Ambiente, para que se forme uma opinião mais consciente dos cidadãos paulistanos a respeito da questão.

São Paulo, 06 de dezembro de 2011

**Arq<sup>a</sup> Maria Alice Silva Ferreira Rosmaninho**

*Assessora Técnica da CEPMA*

### **Notas bibliográficas**

PASSOS, Maria Lúcia Perrone, Emídio, Teresa – “*Desenhando São Paulo – Mapas e Literatura 1877 –1954*” – São Paulo: Editora Senac São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

AB’SABER, Aziz Nacib – “*Geomorfologia do Sítio Urbano de São Paulo*” – Cotia, SP. Ateliê Editorial, 2007.

## 2.2.3.2 Contrato Amplus – Histórico e visão geral do caso (2010)

### A empresa Amp Diagnósticos

- Empresa do setor de diagnóstico médico fundada em 1999;
- Antes de firmar contrato com a SMS havia atuado apenas com as prefeituras de Guarujá e São Vicente;
- Apesar do pouco tempo de existência, tendo como experiência prévia serviços médicos a pequenas prefeituras (Guarujá e São Vicente), a Amplus ganhou, por meio de Pregão (sem licitação), um contrato com a Prefeitura de São Paulo (gestão Serra), para terceirização de serviços de raios-X e ultrassom;
- Há apenas 3 meses antes do pregão a Amplus elevou o capital social para o patamar mínimo exigido pelo processo;
- Cadastro no CNES:

Nome:		CNES:	CNPJ:	
AMP SERVICOS DE DIAGNOSTICOS POR IMAGEM LTDA		3634213	03289068000120	
Razão Social:		CPF:	Personalidade:	
AMP SERVICOS DE DIAGNOSTICOS POR IMAGEM LTDA		--	JURÍDICA	
Logradouro:		Número:	Telefone:	
RUA GOIAS		102	1332358743	
Complemento:	Bairro:	CEP:	Município:	UF:
	BOQUEIRAO	11050100	SANTOS -	SP
Tipo Unidade:	Sub Tipo Unidade:	Esfera Administrativa:	Gestão:	
CLINICA ESPECIALIZADA/ AMBULATORIO DE ESPECIALIDADE		PRIVADA	MUNICIPAL	
Natureza da Organização:		Dependência:		
EMPRESA PRIVADA		INDIVIDUAL		

### Histórico do contrato entre a Amp e a SMS

- Dezembro/2005: a Prefeitura suspende contrato com a Fidi, que já estava vencido, e contrata por meio de Pregão Presencial a Amplus. A empresa da baixada santista passa a operar o novo contrato de R\$ 108 milhões a partir de 16 de março de 2006 (Termo de Contrato: 009 / SMS / 2006 – Pregão 402/SMS/2005).
- Abril/2006: Representação no TCM apontando várias irregularidades no pregão presencial acima referido.
- Fevereiro/2007: a Corregedoria da Prefeitura elabora relatório no qual aponta ‘falhas graves’ na execução do contrato com a Amplus e notifica

- a Secretaria sobre o fato de que a empresa cometia os mesmos erros de “quarteirização” de serviços que a Fidi.
- Março/2007: Subcomissão de estudo sobre a Amplus (instaurada na Comissão de Finanças) elabora relatório apontando irregularidades no contrato e nos serviços prestados.
  - Maio/2007: Apresentação de requerimento na CMSP para instauração de CPI sobre o contrato com a Amplus. A CPI não foi instalada.
  - Junho/2007: Representações com relação à prestação de serviços pela AMPLUS.
  - Junho/2007: Sindicato dos Tecnólogos em Radiologia (SINTARESP) protocola no TCM relatório sobre terceirização de serviços por parte da Amplus.
  - Julho/2007: Discussão sobre as irregularidades do contrato da Amplus no Conselho Municipal de Saúde (103ª. reunião). Na oportunidade estiveram presentes um Vereador da Câmara Municipal de São Paulo, a Procuradora Ana Trotta, representantes da SMS, entre outros. O CMS resolve exigir que a SMS tome providências para sanar as irregularidades apontadas pelo relatório da Corregedoria municipal.
  - Agosto/2007: O Sindicato dos Hospitais, Clínicas e Laboratórios (SINDHOSP) encaminha relatório apontando várias denúncias sobre os problemas do contrato com a AMPLUS.
  - Setembro/2007: A Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP realizou reunião com o diretor da Amplus e o questiona sobre o descumprimento de prazos na instalação de equipamento de ressonância. Na oportunidade, o diretor explicou que equipamentos médicos fundamentais no diagnóstico de doenças não estavam sendo usados no atendimento porque a Prefeitura de São Paulo não adequou a estrutura física de hospitais da rede municipal de saúde para receber os aparelhos (12/09/07).
  - Julho/2008: o Tribunal de Contas do Município (TCM) julga irregular o contrato da Amplus por considerar o pregão inadequado para o processo de contratação e por haver falta de planejamento da Prefeitura para a sua execução e lentidão no cumprimento dos prazos contratuais (TC 72.002.815.06-65 / 72.002.962.06-90 / 72.002.968.06-76). Com base nessa conclusão, o TCM determinou a adoção de imediatas providências para um processo licitatório novo e encaminhou cópias do processo para os Gabinetes do Prefeito, do Presidente da CMSP, do Titular da SMS e para outros vereadores da casa. À época, o secretário da Saúde prometeu lançar novo edital ainda naquele semestre, o que efetivamente não ocorreu. A SMS conseguiu suspender as determinações do TCM.
  - Setembro/2008: A direção do Hospital Santo Amaro anunciou que vai pedir na Justiça a anulação do contrato de terceirização com a Amplus Diag-

nósticos por Imagem, empresa responsável pela concessão do único aparelho de tomografia computadorizada que funciona no local. De acordo com Urbano Bahamonde Manso, presidente da Associação Santamarense de Beneficência, mantenedora do hospital, o fato decorre das “péssimas condições dos serviços prestados pela empresa” e das frequentes reclamações de médicos e pacientes quanto ao mau funcionamento do aparelho que, de acordo com ele, “oferece laudos de baixa qualidade técnica”.

- Fevereiro/2009: Auditoria do Ministério do Trabalho acusa a Amplus de cometer fraudes trabalhistas e sonegar pelo menos R\$ 1,2 milhão em FGTS com esquema de quarteirização irregular de mão de obra.
- Março/2009:
  - Vence contrato com a Amplus e o equipamento de Ressonância do H. Campo Limpo não foi instalado, em parte por falta de adequação técnica sob responsabilidade da SMS. A Secretaria contrata, sem licitação, 8 Organizações Sociais. Uma delas é a Fidi, segundo a qual a transição começou apenas 15 dias antes, gerando cancelamento de exames;
  - Ministério Público do Trabalho chama a empresa Amplus e a SMS para composição de acordo trabalhista por conta da transição para o novo contrato com as empresas que assumiram os serviços.

### **Quadro geral da situação**

- O contrato entre a SMS e a AMPLUS apresentou uma falha grave: não exigiu pré-requisitos (experiência anterior, qualificação técnica, comprovação de fornecimento anterior em quantitativo compatível com o objeto licitado) para um serviço complexo e tão amplo;
- A SMS não acompanhou nem fiscalizou adequadamente a execução dos serviços contratados e isso possibilitou que o contrato não fosse cumprido dentro do exigido;
- Ao término de 3 anos de contrato, a AMPLUS não havia cumprido os objetivos estabelecidos pelo contrato, entre eles a instalação de um equipamento de ressonância magnética (US\$ 130 mil) no Hospital Municipal do Campo Limpo.

### **Consequências**

- Os exames diagnósticos realizados pela rede municipal sofreram e sofrem morosidade (em média 6 meses, segundo levantamento da imprensa em 2007), prejudicando seriamente a população usuária que depende desse serviço para dar prosseguimento a tratamentos médicos;
- Enquanto a população enfrenta enormes filas de espera, o equipamento de ressonância magnética que seria instalado no Hospital de Campo Lim-

po permanece desde 2006 acondicionado em depósito, sujeito à obsolescência e até mesmo à avaria;

- Os atos administrativos da SMS de alguma forma implicaram em equívocos nos gastos dos recursos públicos;

### **Encaminhamentos possíveis por parte da Comissão**

- Debater o caso no plenário da Comissão;
- Solicitar informações mais precisas e aprofundadas ao TCM com relação:
  - a. às medidas que a Secretaria Municipal de Saúde assumiu para cumprir as determinações estabelecidas em junho de 2008 pelo Tribunal de Contas no acórdão constante do Processo TC 72.002.962.06-90;
  - b. ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelo TCM para realização de procedimento licitatório e as penalidades daí decorrentes;
  - c. à avaliação atual que o Tribunal faz da conduta que a Secretaria assumiu desde junho de 2008 até a data atual;
  - d. ao aprofundamento das investigações que o Tribunal menciona em seu Acórdão de junho de 2008.
- Solicitar o relatório elaborado pela Corregedoria da PMSP sobre irregularidades no contrato entre a SMS e a Amplus.
- Solicitar à Secretaria Municipal de Saúde informações sobre as denúncias, as medidas tomadas diante das recomendações do Tribunal de Contas e o impacto financeiro das irregularidades.
- Solicitar ao Ministério Público Estadual informações sobre as medidas que tomou diante das irregularidades do processo de contratação e execução de serviços diagnósticos concernentes à Amplus.
- Solicitar ao Ministério Público do Trabalho informações sobre o processo trabalhista (sobre contratação de profissionais de radiologia) no qual estiveram envolvidos a SMS e a Amplus.
- Solicitar ao Conselho Municipal de Saúde informações sobre o modo como está acompanhando o caso e as resoluções tomadas.
- Reunião com vereador da CMSP, promotora Ana Trotta e Conselho Municipal de Saúde para discussão do caso
- Iniciar trabalho mais amplo de investigação sobre a política de terceirização da saúde no município.

### 2.2.3.3 Pagamentos efetuados às Organizações Sociais OSEC e ACSC em 2009

Em audiência pública realizada no dia 14 de abril do corrente, esclarecimentos foram solicitados por um munícipe quanto aos pagamentos realizados pela Secretaria Municipal de Saúde às organizações sociais Organização Santamarense de Educação e Cultura (OSEC) e Associação Congregação de Santa Catarina (ACSC).

Foi realizado levantamento no Sistema de Execução Orçamentária e no site da PMSP, onde se apurou o seguinte:

OSEC – A prestação de contas de SMS referente ao quarto trimestre de 2009 indicou pagamentos relativos ao PSF no valor de R\$ 15.116.238,00, mas o site do Executivo Municipal (denominado “De olho nas contas”) registra pagamentos de cerca de 22,4 milhões de reais. O sistema de execução orçamentária NovoSEO registra o mesmo valor apresentado pela SMS para o PSF, ou seja R\$ 15,1 milhões, mas um valor total de R\$ 25.308,069,59. Além desses valores, que são relativos a empenhos realizados em 2009, o NovoSEO informa execução em 2009 de R\$ 10,56 milhões em restos a pagar referentes a empenhos de 2008, de PSF e outras atividades.

Os valores seguem abaixo:

#### Pagamentos à OSEC em 2009

Prestação de contas SMS (PSF)	De olho nas contas (Total e PSF)	NovoSEO (Total)	Restos a pagar (Total)
R\$ 15,1 milhões	R\$ 22,4 milhões	R\$ 25,3 milhões	R\$ 10,56 milhões

Os valores apresentados por SMS referem-se a pagamentos realizados até março de 2009. O site “De olho nas contas” registra empenhos até abril, enquanto o NovoSEO registra empenhos até setembro de 2009.

#### Sugestão de encaminhamento

Solicitar informações ao executivo para que as secretarias de saúde e de finanças esclareçam a divergência de dados.

ACSC – O site “De olho nas contas” registra pagamentos de R\$ 96.511.879,13 e o sistema Novo Seo registra pagamentos somando R\$ 92.996.425,00 em empenhos realizados em 2009, nos seguintes projetos e atividades: Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial, Odontológico e Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia por meio das Organizações Sociais - OS's; Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde; Oper./Manut. Unidades Hospitalares, Pronto Socorros e Pronto Atendimento. Não constam pagamentos específicos em atividades relativas ao PSF, apesar de existirem (conforme contrato de gestão) mais de 60 equipes previstas na região de Cidade Ademar e 32 em Socorro/Parelheiros.



### Pagamentos à ACSC em 2009

Prestação de contas SMS	De olho nas contas	Novo SEO	Restos a pagar (Total)
Não consta	96,5 milhões	93,0 milhões	R\$ 10,56 milhões

#### **Sugestão de encaminhamento**

Solicitar informações ao executivo para que as secretarias de saúde e de finanças esclareçam a divergência de dados e por que a atividade orçamentária onerada para a despesa com as equipes de PSF na região sob responsabilidade da ACSC não é a atividade específica.

#### 2.2.3.4 Informações sobre o Projovem para subsidiar reunião da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança do Adolescente e da Juventude<sup>26</sup>

COMISSÃO EXTRAORDINÁRIA DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA JUVENTUDE - FEV/2010

##### **Projovem – 2005 a 2008**

O Projovem (Programa de Inclusão de Jovens) é um programa do Governo Federal, criado em 2005, como parte da iniciativa de construir uma “política nacional de juventude”, juntamente com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, definidos pela Lei 11.129, de 30 de junho de 2005.

O Projovem foi concebido como um projeto piloto de uma política pública para a inclusão de jovens em situação de exclusão (aqueles que, com idade entre 18 e 24 anos, estão fora da escola e do mercado de trabalho, sem terem concluído o Ensino Fundamental). É um programa de formação que alia o ensino escolar (promovendo a conclusão do Ensino Fundamental) e formação profissional, incluindo também a capacitação em informática e em inglês, além de atividades de ação comunitária. Tem duração de 12 meses e os jovens inseridos no programa recebem um auxílio financeiro de R\$ 100,00. A inovação deste programa consiste justamente em estar voltado para uma faixa etária quase nunca visada por políticas públicas, pela sua proposta pedagógica inovadora, concebida especificamente, de modo intersetorial, para jovens com estas características.

Inicialmente programado para ser aplicado nas capitais dos estados da federação, sua execução se faz através de convênio com as prefeituras destas cidades, que devem realizá-lo através de uma ação intersecretarial. Os recursos, assim como material pedagógico e praticamente todo os equipamentos, são fornecidos pelo governo federal, cabendo aos municípios uma contrapartida de aplicação de 1% dos recursos e pela disponibilização dos locais para a realização dos cursos, assim como pelo processo de contratação e coordenação dos professores. Os municípios também podem agregar benefícios ao programa: a cidade de Niterói, por exemplo, concede passe-livre aos jovens que freqüentam os cursos.

##### **Projovem em São Paulo**

A Prefeitura de São Paulo assinou o convênio para a execução deste programa no final de 2006, renovando-o em 2007; as últimas turmas encerraram as aulas

<sup>26</sup> Elaborado pela Assessoria da Comissão (Helena Abramo, que atuou nesta Assessoria até junho/2009, e Simone Fantucci que atua na assessoria e consultoria da comissão desde fev/2009.)

em outubro de 2008. Houve um alto índice de desistência e evasão de alunos no percurso do programa: inicialmente previsto para atender 30 mil jovens por ano, inscreveram-se 41 mil, matricularam-se cerca de 14 mil e a frequência efetiva, no primeiro ano, foi de menos de 6 mil jovens; todos esses números caíram ainda mais no segundo ano de execução do programa.

Entre os problemas enfrentados, alguns gerais a todas as cidades, outros mais específicos de São Paulo, foram constatados: uma dispersão grande entre o momento da inscrição e o da matrícula; a dificuldade de garantir núcleos próximos à residência dos alunos e o peso do custo da passagem para aqueles que precisam pegar ônibus; a dificuldade de acertos na documentação dos jovens para garantir o recebimento da bolsa; problemas na execução que implicaram na não realização de dimensões previstas no programa, como o uso da informática no processo de formação e a parte prática da qualificação profissional; as dificuldades enfrentadas pelos jovens em suas vidas, que dificultam a frequência às aulas (mudança de endereço, conciliação com trabalho, necessidade de cuidados com os filhos etc.).

### **Novo Projovem**

Durante o ano de 2008 o Governo Federal realizou um processo de avaliação e reformulação do Projovem. Em primeiro lugar, que passa a fazer parte de um programa mais amplo, o *Programa Integrado de Juventude*, que busca compor uma articulação entre vários programas do governo federal destinados à inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade, reformulando-os e criando “portas de entrada e saída” entre eles. Este programa comporta, agora, 4 modalidades (em todas elas, com a exceção do Projovem Adolescente, os jovens que freqüentam os programas recebem um auxílio financeiro de R\$ 100,00):

- *Projovem Adolescente* - Serviço Sócio Educativo (criado a partir do programa Agente Jovem) – destinado a adolescentes entre 15 e 17 anos, tem como objetivos complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

- *Projovem Trabalhador* – (reúne 3 programas do Ministério do Trabalho: o Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica) – destinado a jovens entre 18 e 29 anos de idade em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 salário mínimo; tem como objetivo preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção.

- *Projovem Campo – Saberes da Terra* -, que atenderá a jovens entre 18 e 29 anos, residentes no campo, que saibam ler e escrever mas que não tenham concluído o Ensino Fundamental; o objetivo é elevar a escolaridade dos jovens da agricultura

familiar, integrando a qualificação social e a formação profissional, na modalidade de educação de jovens e adultos, em regime de alternância.

- *Projovem Urbano* – é a reformulação do atual Projovem: destinado a jovens entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever mas não tenham concluído o Ensino Fundamental, com o objetivo de promover a conclusão deste nível de ensino, formação profissional e aprendizado de inglês e informática.

As diferenças fundamentais desta modalidade do Projovem Urbano em relação à versão anterior, tomadas após processo de avaliação e visando reparar problemas encontrados na experiência dos dois primeiros anos de execução nas diferentes cidades em que foi aplicado, são:

- a extensão da faixa etária (de 18 a 24 para 18 a 29 anos);
- a extensão da duração dos cursos (de 12 para 18 meses, comportando um período de férias);
- a queda da exigência do jovem não estar trabalhando;
- o modo como serão usados os equipamentos de informática (agora serão usados os laboratórios do Proinfo – Programa Nacional Informática na Educação);
- a necessidade de envolvimento efetivo da pasta de Educação na gestão municipal do programa.

### **Projovem em 2009 em São Paulo**

A Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude da Câmara Municipal de São Paulo vem acompanhando, desde 2006, a implantação do Projovem na cidade, realizando visitas, encaminhando ofícios e realizando reuniões com a coordenação nacional e municipal do programa para esclarecer e debater os problemas enfrentados na sua execução. Neste ano de 2008, buscou auxiliar a negociação entre a Prefeitura de São Paulo, Governo Federal, Ministério Público e professores no episódio de bloqueio dos recursos decidido pelo MP.

Resolvido esse impasse, a Secretaria Nacional de Juventude apresentou a proposta de realizar o Projovem Urbano em São Paulo, com a meta de atingir 25 mil jovens (que constituem 10% do público alvo no município), destinando um recurso de cerca de R\$ 80.000.000,00 para sua execução.

No processo de debate sobre o orçamento do município para 2009, verificamos que não está prevista dotação orçamentária para esse programa em nenhuma das secretarias que partilham sua gestão (Desenvolvimento Social, Educação, Trabalho e Participação e Parceria). Durante as audiências públicas não ficou clara a posição do Executivo Municipal a respeito da decisão sobre a assinatura do convênio com o Governo Federal para a execução do programa no próximo ano para os jovens de São Paulo. O Secretário da SMADS afirmou que a PMSP não tem a intenção de assinar o convênio, pois o programa não se mostrou positivo, por não ser atrativo para

os jovens desta cidade, e pelo fato dessa Secretaria desenvolver outros programas que respondem às suas necessidades. Já o Secretário de Trabalho afirmou a perspectiva de contar com esses recursos do governo federal para o desenvolvimento dos programas de qualificação dos jovens, considerados como público alvo prioritário da sua pasta.

A perspectiva da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança do Adolescente e da Juventude é que em reunião ordinária convocada para debater o tema orçamentário, antes da votação do orçamento para 2009, para a qual foram confirmadas as presenças de representantes da Secretaria Nacional de Juventude e do Coordenador do Projovem no município de São Paulo fosse realizado um encontro que contribua para a qualificação da posição a ser assumida pelo executivo municipal quanto à pertinência ou não da execução deste programa em São Paulo.

A Comissão, em reunião ordinária realizada em março de 2009, recebeu denúncias de que havia cerca de 1800 jovens concluintes do Programa Projovem em 2008, que não haviam, até o momento, recebido os respectivos certificados por parte da municipalidade. Em função disso, a Comissão solicitou, por requerimento de informações, esclarecimentos sobre os motivos da não emissão dos certificados, quais providências estavam sendo adotadas e o prazo previsto para a resolução do problema. Sem respostas por parte das Secretarias responsáveis, a Comissão deliberou pela constituição de grupo de trabalho com representantes das mesmas com o objetivo de solucionar o problema da não emissão de certificados de conclusão tanto no que diz respeito à escolarização formal quanto do processo de formação profissional.

A Comissão deliberou em reunião ordinária pela convocação dos gestores responsáveis pelas pastas de Educação, Assistência Social, Trabalho, e Participação e Parceria, a fim de informar sobre a não emissão dos certificados, uma vez que essas Secretarias acima foram co-responsáveis pelo Programa na cidade de São Paulo.

No dia 26 de maio de 2009 em reunião ordinária, compareceram os vereadores membros da Comissão, o Coordenador da Juventude (representando a Secretaria de Participação e Parceria) e o Dr. Sérgio Suiama (MPF). Também haviam sido convidados jovens que participaram do Programa entre 2006 e 2008.

Na referida reunião houve manifestação de vários jovens apontando as dificuldades vividas no Programa e as dificuldades que a falta do certificado traz para suas vidas, seja em função da dificuldade de comprovação da qualificação profissional que recebeu, seja em relação à continuidade do processo de escolarização, dado que, para efeitos de matrícula no sistema escolar é solicitado o histórico escolar. Sem a certificação daquilo que foi cursado enquanto escolarização formal, não é possível a atualização do histórico escolar, por conseguinte, impossibilidade de matrícula. O Secretário da Educação reconheceu a existência do problema e prometeu a entrega dos certificados devidos em até 60 dias, em anúncio público nesta Casa. Além disso, disponibilizou endereço de e-mail para dirimir quaisquer dúvidas dos ex-alunos no decorrer do processo de entrega.

A Secretaria Municipal de Educação publicou no seu site a relação dos alunos aptos no Curso Projovem e a respectiva Diretoria de Ensino faria a entrega dos certificados no período de 10 de agosto a 10 de outubro de 2009.

Em 1º de setembro de 2009, o Secretário Municipal de Educação, Alexandre Schneider, esteve em reunião da Comissão para realizar a entrega simbólica dos certificados, compromisso que ele mesmo propôs anteriormente. Nesse dia, vários alunos concluintes do curso reclamaram da ausência dos certificados de qualificação profissional, alegando que a Secretaria Municipal de Educação disponibilizou somente os certificados do ensino fundamental. O Secretário Alexandre Schneider disse que tal certificação não era responsabilidade da sua Pasta.

Diante disso, e após o término do prazo da entrega oficial publicado pela Secretaria, a Comissão enviou requerimento de informações, aprovado em reunião ordinária, solicitando:

- à Secretaria Municipal de Educação: relatório quantitativo de entrega dos certificados, assim como, informações quanto à maneira pela qual estavam comunicando os seus portadores sobre a disponibilidade do documento;
- à Secretaria Municipal do Trabalho: explicações sobre a não emissão de certificados de Qualificação Profissional.

Em janeiro de 2010, a Assessoria da Comissão recebeu as seguintes respostas:

- da Secretaria Municipal de Educação: prorrogou o prazo de entrega dos certificados até dezembro de 2009, portanto não dispõem do relatório até a data do pedido da Comissão. Nada disseram em relação aos procedimentos adotados para que os alunos aptos pudessem ter ciência da disponibilidade de entrega dos certificados, exceto pelos folders enviados às DREs e incumbidas para divulgação nas Unidades Escolares, Comunidade e SME.
- da Secretaria Municipal do Trabalho: afirmou não ter obrigatoriedade de expedir os certificados de qualificação profissional do Programa Projovem, conforme cláusula do Convênio.

Diante da certeza de que os jovens que realizaram os cursos de qualificação profissional têm o direito de receber os certificados e da obrigatoriedade do Poder Público Municipal em realizar essa entrega, conforme atestam os documentos oficiais tais como a Portaria 1/07 de SME, na certificação do ensino fundamental e da qualificação profissional, questiona-se a total ausência de resposta da Administração Municipal para o problema.

A Procuradora Dra. *Sônia Curvello* do MPF-SP, em análise prévia, assinalou que o caso pode requerer um Termo de Ajuste de Conduta entre o Ministério e a Prefeitura, com vistas a solucionar a questão. De qualquer forma, e para análise mais apurada dos fatos, a Procuradora solicitou que fossem enviados alguns documentos sobre o Programa Projovem e sua implantação na cidade de São Paulo.





**SGP.53 - Assessoria e Consultoria  
de Administração Pública**





## 3.1 Introdução

*I*ntegrante do corpo de funcionários que formam a Consultoria Técnico-Legislativa (SGP.5), a Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública (SGP.53) tem como foco principal a atuação técnica no processo legislativo, fornecendo subsídios para o desempenho de atividades parlamentares, em especial as decorrentes da atuação dos Vereadores nas Comissões e Subcomissões da Câmara Municipal de São Paulo. No ano de 2011, foram expandidas as áreas de atuação dos Consultores Técnicos, fato que se refletiu nas atividades da Equipe que, para além do tradicional suporte às atividades das Comissões, passou a pautar os trabalhos nas competências definidas pelo Ato 1.147/2011, que alterou o Ato 981/2007, a seguir destacadas:

- colaborar na qualificação da produção legislativa, em suas respectivas áreas do conhecimento, para o aperfeiçoamento das proposições em estudo ou em tramitação, em cooperação com o Setor de Elaboração Legislativa da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo;
- atuar tecnicamente como interface entre a sociedade e o Parlamento, especialmente com os centros de excelência na produção de conhecimento, por determinação da Mesa ou por proposta da Equipe a esta, com o objetivo de qualificação e utilização desse conhecimento no debate e produção legislativa;
- subsidiar e prestar suporte às atividades das Comissões legalmente constituídas, especialmente com a realização de pesquisas, estudos e diligências;
- manter permanente contato com os demais órgãos do Município, sobre os assuntos pertinentes aos trabalhos das Comissões;
- elaborar anteprojeto de pareceres/relatórios, sob orientação dos relatores.

No apoio às Comissões, a Equipe subsidia diretamente os trabalhos da Comissão de Administração Pública e da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia. Por estas Comissões passam projetos importantes para a sociedade paulistana, incluindo todos aqueles pertinentes à gestão da cidade, envolvendo, no caso da Administração Pública, *a criação, estruturação e atribuição da administração direta e indireta e das empresas onde o Município tenha participação; normas gerais sobre licitações, em todas as suas modalidades, e contratação de produtos, obras e serviços da administração direta e indireta; pessoal fixo e variável da Prefeitura, do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal, bem como da política de recursos humanos; serviços públicos realizados ou prestados pelo Município, diretamente ou por intermédio de autarquias ou órgãos paraestatais, excluídos os de assistência médico-hospitalar e de pronto-socorro*<sup>27</sup>. Já pela Comissão de Trânsito,

<sup>27</sup> Resolução n.º 2, de 26 de setembro de 1991 (Regimento Interno), artigo 47, inciso IV, alínea a

Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia passam projetos relativos à *disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no Município; economia urbana e rural, desenvolvimento técnico e científico aplicado à indústria e ao comércio; turismo e defesa do consumidor; abastecimento de produtos; transportes coletivos ou individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e a respectiva sinalização, bem como os meios de comunicação e demais elementos pertinentes ao sistema de circulação na cidade*<sup>28</sup>. Quanto às atividades de apoio técnico para apreciação de processos pelos parlamentares, a equipe desenvolve pesquisas, levantamento de informações referentes às matérias tratadas pelos projetos e elaboração de anteprojeto de pareceres, sob orientação do Vereador indicado relator da matéria. A Equipe também presta suporte em reuniões técnicas, no plenário da Comissão, subcomissões, debates, eventos nas áreas de interesse das Comissões.

Nossa equipe conta com funcionários de nível superior e pós-graduados. Tendo em vista os procedimentos de auxílio técnico e administrativo, destacam-se as rotinas abaixo:

- análise técnica dos processos encaminhados às Comissões, através do resumo do histórico dos processos, pré- pareceres técnicos, que são enviados aos relatores dos referidos processos;
- realização de pesquisas e estudos diversos sobre as matérias de que tratam os processos, com o objetivo de dar base aos pareceres técnicos;
- pesquisas legislativas;
- acompanhamento de reuniões ordinárias, extraordinárias e audiências públicas;
- orientação aos senhores Vereadores e seus assessores acerca do funcionamento das Comissões, de acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo e com a Lei Orgânica do Município;
- suporte às reuniões de trabalho, prestando orientação e apoio técnico aos Vereadores membros da Comissão, e a seus assessores;
- redação de requerimento de informações ao Executivo e a entidades diversas sobre os assuntos tratados em projetos de lei e outros, a pedido dos Vereadores;
- elaboração de pareceres e textos substitutivos aos projetos, redigindo-os de acordo com a manifestação de voto do Vereador indicado para relator da matéria;
- fornecimento de informações aos vereadores, a seus assessores e demais interessados sobre os assuntos pertinentes às Comissões;
- manutenção de contato permanente com os órgãos do Executivo afetos às áreas de atuação das Comissões;

---

<sup>28</sup> Resolução n.º 2, de 26 de setembro de 1991 (Regimento Interno), artigo 47, inciso V, alínea a

- manutenção de contato permanente com entidades da sociedade civil organizada que têm atuação em áreas de interesse das Comissões;
- apoio técnico para a realização de debates e demais eventos em que se abordaram temas afetos aos campos de atuação das Comissões;
- realização de diligências e visitas técnicas para coleta e análise de dados de interesse para as atividades das Comissões, quando solicitado pelos membros;
- participação e representação das Comissões em eventos internos e externos em temas relacionados às áreas de atuação das Comissões, quando solicitado pelo Presidente da Comissão.

## 3.2 Trabalhos Desenvolvidos

A seguir, são apresentados alguns exemplos dos trabalhos desenvolvidos, dentre os quais se encontram também aqueles que extrapolam as atividades diretamente relacionadas a estudos dos projetos em tramitação pelas Comissões atendidas pela equipe. Lembrando que, de acordo com o que estabelece o Ato 1.147/2011, da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, esses trabalhos podem ser determinados pela Mesa ou por proposta da Equipe a esta, atendendo à finalidade de qualificação e utilização de conhecimento técnico no debate e produção legislativa. Há também os casos em que se atende a determinações dos Presidentes das Comissões.

### 3.2.1 Estudo Técnico - Apoio à Mesa Diretora e às Comissões Permanentes

Em fevereiro de 2011, na cidade de São Paulo aconteceram manifestações de setores da sociedade, em especial de estudantes, em decorrência do aumento da tarifa de ônibus, conforme estabelecido pelo Decreto nº 52041, de 28 de dezembro de 2010, que autorizou a cobrança de novas tarifas para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo. A Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, juntamente com a Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, realizou audiência pública para debate do tema.



Fonte: [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br)

A Equipe de SGP.53 foi provocada pela Mesa para análise das planilhas tarifárias, enviadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal ao Poder Legislativo e incluído no Anexo do Decreto mencionado, contendo os dados relativos ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município, assunto sobre o qual produziu um estudo, incorporado em relatório técnico que subsidiou os debates realizados na Audiência Pública que contou com a presença da Sociedade Civil, bem como do Ilustríssimo Senhor Marcelo Cardinale Branco, Secretário Municipal de Transportes. É oportuno lembrar que a referida contenda teve grande repercussão na cidade de São Paulo, diante do expressivo comparecimento da população àquela data. Cobertura fotográfica relativa à Audiência Pública pode ser vista na página 38 da edição do dia 13 de fevereiro de 2011 do Jornal “O Estado de São Paulo”.

### 3.2.1.1 Relatório da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre as planilhas tarifárias do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de São Paulo

Trata o presente Relatório da análise das planilhas tarifárias enviadas pelo Exmo Sr. Prefeito Municipal à Câmara Municipal de São Paulo, contendo os dados relativos ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município. Em termos gerais, o sistema de transportes que atende o Município de São Paulo<sup>29</sup> é composto por um sistema de ônibus (São Paulo Transporte S.A. – SPTrans), metroviário (Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô) e ferroviário (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM). O sistema tarifário é de tarifa única, onde o usuário, mediante uso do Bilhete Único (BU), pode utilizar o sistema durante 3 horas para 3 integrações. Aos domingos e feriados, o BU permite até 4 viagens, com até 3 integrações, no período máximo de 8 horas – vide Decreto 49.822 / 2008, Decreto 49.426/2008. Existe também o bilhete integrado que permite ao usuário utilizar o sistema de trem ou metrô juntamente com o sistema de ônibus integrando-se assim com o restante da zona metropolitana – vide Convênio de 2 setembro de 2005, com Termo Aditivo nº1 firmado em 28 de dezembro de 2005, estabelecendo o valor da tarifa de integração e o critério de partilha desse valor entre os partícipes – Decreto 46.893/ 2006. A seguir, apresentaremos a análise dos custos gerais do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus no Município de São Paulo, objeto principal deste Relatório, considerando os períodos de 2006, 2009 e 2010.

<sup>29</sup> Fonte: Revista dos Transportes Públicos p.10 Ano 31, 2º Quadrimestre de 2009. “Análise Comparativa dos sistemas tarifários de algumas cidades do mundo”. Autores: Fabiene Cristina de C. da Costa e Carlos David Nassi;

## Custos

O Sistema é composto por seis categorias de custos, a saber:

I - Custos Variáveis;

II - Custos Fixos;

III - Despesas Administrativas;

IV - Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica;

V - PIS e COFINS;

VI - Outros Custos.

A Tabela 1 indica a composição percentual dessas categorias de custos nos períodos mencionados:

**Tabela 1: Custos Percentuais do Sistema**

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Custos Variáveis	21,19	18,23	19,68
Custos Fixos	63,21	63,46	62,12
Despesas Administrativas	4,72	6,07	5,94
Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica	0,76	0,71	0,78
PIS e COFINS	3,41	3,35	3,35
Outros Custos	6,72	8,18	8,12
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

Observa-se na tabela acima, que os custos fixos representam a maior parcela do custo do Sistema. Nesse item estão os gastos com Pessoal, que representam mais de 40% do custo total do Sistema.

O segundo item mais oneroso é o de Custos Variáveis, correspondendo a cerca de um quinto do custo total. O item que mais se destaca nesse custo é o óleo diesel, correspondendo a percentuais que variam entre 15% e 18% do custo total.

Os demais itens, combinados, representam um custo total sempre inferior a 20%, quando comparados ao custo total.

## Evolução dos custos percentuais do sistema

**Tabela 2: Custos Percentuais do Sistema**

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Custos Variáveis	100,00	86,03	92,87
Custos Fixos	100,00	100,40	98,28
Despesas Administrativas	100,00	128,60	125,85

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
(continuação)			
Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica	100,00	93,42	102,63
PIS e COFINS	100,00	98,24	98,24
Outros Custos	100,00	121,73	120,83
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

Observa-se que, entre 2006 e 2010 (ano-base), houve grande variação percentual nos Custos Variáveis, nas Despesas Administrativas e no item Outros Custos, ao passo que os Custos Fixos, os Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica e o PIS e COFINS apresentaram relativa estabilidade, em termos percentuais.

### **Custos do Sistema – Evolução Nominal**

**Tabela 3:** Evolução Nominal dos Custos do Sistema (em Reais)

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Custos Variáveis	67.568.531,61	69.994.541,42	81.391.732,61
Custos Fixos	201.517.504,15	243.622.070,87	256.875.349,33
Despesas Administrativas	15.042.925,18	23.290.131,15	24.570.078,49
Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica	2.422.241,18	2.712.117,93	3.233.082,85
PIS e COFINS	10.860.290,56	12.871.554,85	13.874.062,22
Outros Custos	21.420.000,00	31.400.000,00	33.600.000,00
TOTAL	318.831.492,68	383.890.416,22	413.544.305,50

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

Observa-se que os montantes, em reais, relativos aos custos de cada item do Sistema, somam entre 318,8 milhões de reais e 413,5 milhões de reais. Entretanto, esses montantes estão expressos em valores nominais, sem contar a variação da inflação.

Nesta análise, foi escolhido o índice IPC-FIPE para a comparação dos valores dos custos das planilhas no período entre outubro de 2006 e novembro de 2010. Justifica-se a utilização desse índice pelo fato do mesmo medir a variação de preços para o consumidor no Município de São Paulo, com base nos gastos da parcela da população que ganha de um a vinte salários mínimos.

Com a utilização do índice IPC-FIPE, que teve variação percentual de cerca de 16,33% entre outubro de 2006 e novembro de 2009, e de cerca de 6,03% entre



novembro de 2009 e outubro de 2010, foi elaborada a tabela seguinte, que apresenta os valores expressos em reais de novembro de 2010:

**Tabela 4:** Evolução dos Custos do Sistema  
(Expressos em Reais de Novembro de 2010)

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Custos Variáveis	83.344.567,51	74.216.542,16	81.391.732,61
Custos Fixos	248.568.214,05	258.317.110,56	256.875.349,33
Despesas Administrativas	18.555.177,44	24.694.968,57	24.570.078,49
Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica	2.987.790,90	2.875.710,17	3.233.082,85
PIS e COFINS	13.395.972,92	13.647.954,17	13.874.062,22
Outros Custos	26.421.184,44	33.294.016,60	33.600.000,00
TOTAL	393.272.907,25	407.046.302,24	413.544.305,50

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

**Tabela 5:** Evolução Real dos Custos do Sistema

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Custos Variáveis	100,00	89,05	97,66
Custos Fixos	100,00	103,92	103,34
Despesas Administrativas	100,00	133,09	132,42
Custos Fixos da Frota para Reserva Técnica	100,00	96,25	108,21
PIS e COFINS	100,00	101,88	103,57
Outros Custos	100,00	126,01	127,17
TOTAL	100,00	103,50	105,15

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

Observa-se que os principais componentes do custo total, os custos fixos e variáveis (itens 1 e 2 da planilha), tiveram pouca variação real (menos de 4%, para mais ou para menos), ao passo que os itens 3 (Despesas Administrativas) e 6 (Outros Custos) tiveram acréscimo expressivo (32,42% e 27,17%, respectivamente). No agregado, a variação real do custo expresso na planilha foi de 5,15% no período considerado.

### **Análise dos dados operacionais**

Os dados operacionais presentes nas planilhas são os seguintes:

- Custo Total por Pagante Equivalente, resultante do cálculo do “Custo Total” pela estimativa de pagantes mensais;

- Pagante Equivalente, previsão mensal de usuários pagantes no sistema;
- Quilometragem Programada (Diesel, Trolebus, Ônibus Leve);
- PMM, que indica o percurso médio em quilômetros, por veículo mensalmente;
- Frota Patrimonial.

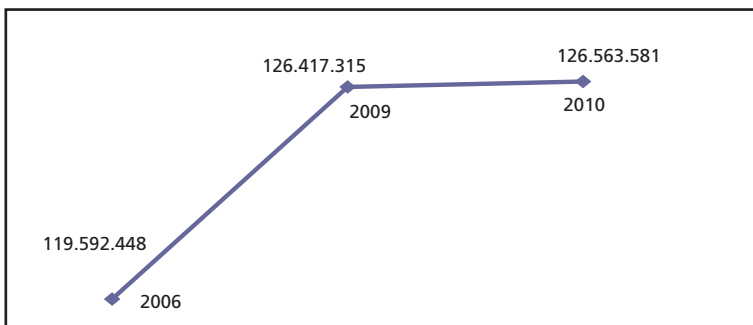
Além desses dados constantes nas planilhas, foram analisados os seguintes dados referentes à operação gerenciada pela SPTrans:

- Número de Passageiros Transportados, que engloba os subsistemas Estrutural e Local
- Tarifa Ônibus

### **Evolução operacional no período**

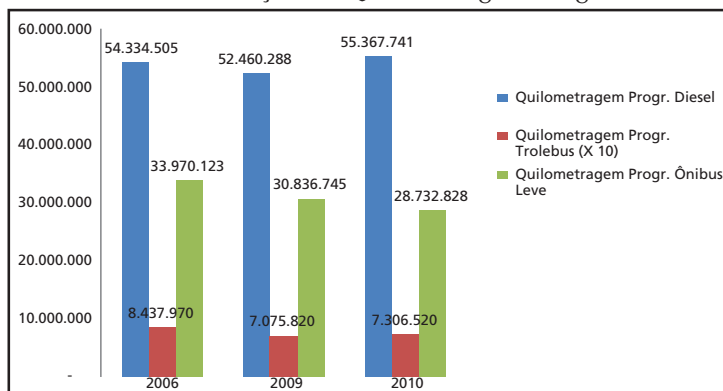
Os gráficos de dados operacionais permitem acompanhar a evolução operacional prevista para o funcionamento do sistema ao longo do período analisado.

**Gráfico 1: Evolução do Número de Pagantes Equivalentes**



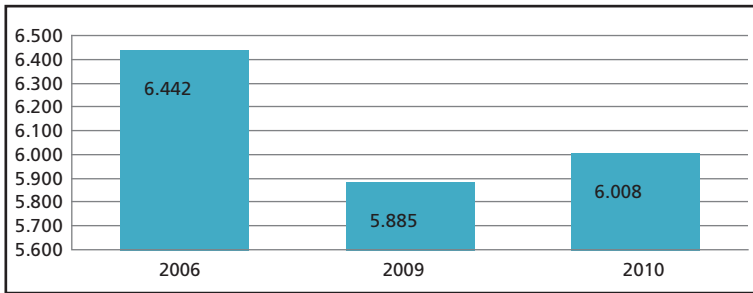
Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

**Gráfico 2: Evolução da Quilometragem Programada**



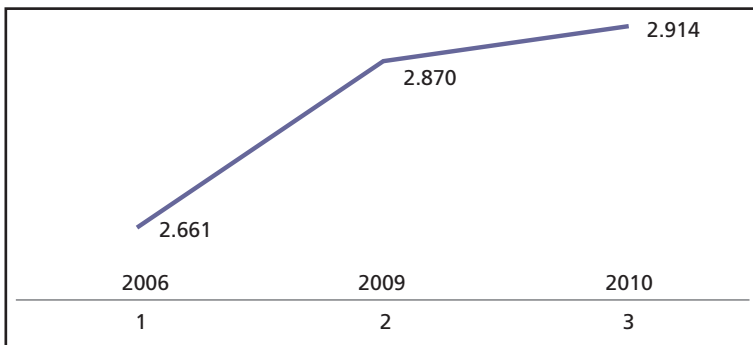
Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

**Gráfico 3: Evolução do indicador PMM no período**



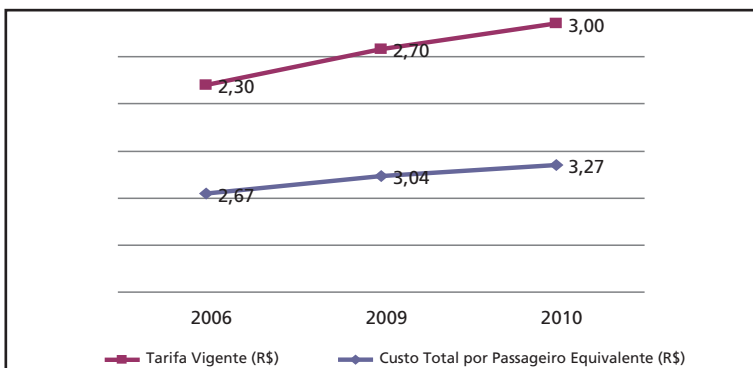
Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

**Gráfico 4: Evolução do Número de Passageiros Transportados no período;**



Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

**Gráfico 5: Comparação entre Custo Passageiro Equivalente e Tarifa vigente (em R\$);**



Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

A categoria “Custo total por Passageiro Equivalente” varia de R\$ 2,67, referente à tarifa de R\$ 2,30, vigente em 2006, mudando para R\$ 3,04, referente à tarifa de R\$ 2,70, referente a novembro de 2009 e finalmente R\$ 3,27, referente à tarifa de R\$ 3,00.

Para uma análise mais detalhada das variações, foi elaborada a tabela abaixo, que detalha percentualmente os dados operacionais do sistema. A categoria “Pagante Equivalente” teve uma oscilação um pouco mais expressiva em 2009, mantendo-se estável em 2010. A categoria do “Custo Total por Passageiro Equivalente” teve uma variação de 7,57% em relação ao período base 2006, ao passo que o preço da tarifa teve uma variação de 11,11% no período. A categoria “Quilometragem Programada Diesel” apresentou uma variação de 5,54% em relação a 2006. A “Quilometragem Programada Trólebus” apresentou uma variação de 3,26% em relação a 2006. Finalmente, a categoria “Quilometragem Programada Ônibus Leve” teve uma redução de aproximadamente 7% em relação a 2006. A categoria PMM (Percurso Médio Mensal), que indica a proporção de quilometragem percorrida por veículo variou expressivamente entre 2009 e 2010, ao passo que a categoria “Frota Patrimonial” oscilou levemente em relação a 2006.

**Tabela 6: Evolução Real da Operação**

CATEGORIA / ANO	OUT/2006	NOV/2009	NOV/2010
Pagante Equivalente	100	105,71	100,12
Custo total por Passageiro Equivalente	100	113,86	107,57
Tarifa	100	117,39	111,11
Quilometragem Programada Diesel	100	96,55	105,54
Quilometragem Programada Trolebus	100	83,86	103,26
Quilometragem Programada Ônibus Leve	100	90,78	93,18
PMM (Percurso Médio Mensal) = km/veículo	100	91,35	102,09
Frota Patrimonial (Técnica + Operacional)	100	102,12	99,83
Total	100	100	100

Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

## Conclusões

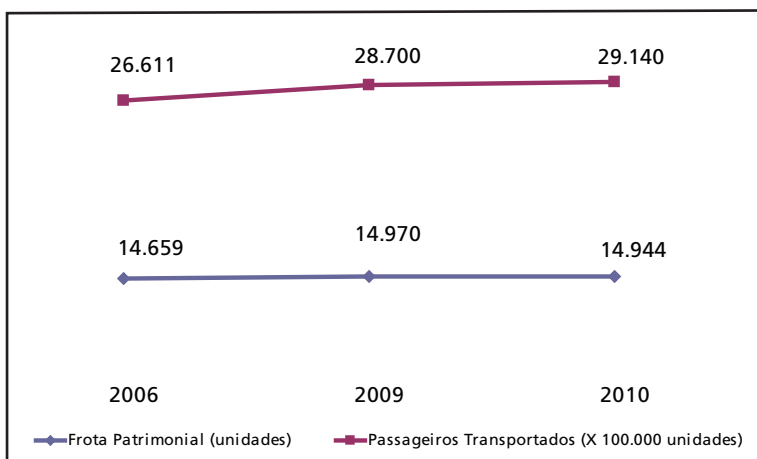
A análise das três planilhas tarifárias enviadas pelo Exmo Sr. Prefeito Municipal à Câmara Municipal de São Paulo entre outubro de 2006 e novembro de 2010, contendo os dados relativos ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município, indicou que, dentre as seis categorias de custos que compõe as planilhas, os itens “Custos Fixos” (categoria que contém os custos com Pessoal), representam a maior parte dos custos do Sistema, seguidos pelos Custos Variáveis (categoria onde se inclui o óleo diesel utilizado pelos veículos), que correspondem a cerca de um quinto do Custo Total. Os quatro itens restantes, em seu conjunto, representam um custo total sempre inferior a 20%, do Custo Total.

A análise da composição percentual dessas seis categorias de custos, no período compreendido entre outubro de 2006 a novembro de 2010, indicou que houve ligeira redução da participação dos “Custos Variáveis” e dos “Custos Fixos”, pequeno aumento da participação dos itens “Despesas Administrativas” e “Outros Custos”, e relativa manutenção da participação percentual dos demais itens.

Em termos reais (levando em consideração a inflação do período), o Custo Total do Sistema aumentou 5,15% no período entre outubro de 2006 a novembro de 2010, tendo havido redução de 2,34% nos “Custos Variáveis” e aumento de 3,34% nos “Custos Fixos”, os dois itens principais que compõe cada planilha. Os itens “Despesas Administrativas” e “Outros Custos” destacam-se pelo expressivo aumento real, de 32,42% e 27,17%, respectivamente.

Observando-se a evolução dos principais componentes de custos dos itens 1 e 2 da planilha, no período de 2009 a 2010 (Pessoal e Diesel), e calculando-se a variação desses componentes expressivos, conclui-se que houve acréscimo de 9,51% no período, sendo que a tarifa foi reajustada em 11,11%, valor superior ao índice de inflação (IPC-FIPE) utilizado em nossa análise, de cerca de 6,03% no período.

Podemos depreender que da evolução dos custos totais programados entre 2009 e 2010 houve um incremento de 7,72% (R\$ 383.890.416,22 para R\$ 413.544.305,50). Ocorreu um ligeiro aumento de 0,4% (R\$ 23.467.302,50 para R\$23.560.200,27) nos custos de remuneração do capital. Considerando que a tarifa foi elevada em 11,11% (R\$ 2,70 para R\$ 3,00) e a participação subsidiada pela Prefeitura - diferença entre o custo do passageiro equivalente e a tarifa cobrada do usuário do sistema - reduziu em 20,58% (R\$ 0,34 para R\$ 0,27), conclui-se que o usuário do sistema é quem sofreu o maior impacto decorrente do reajustamento da tarifa.



Fonte: Planilhas Tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo; SPTrans; Decreto 47.919/2006, Decreto 51.134/2010, Decreto 52.041/2011

Finalmente, a análise gráfica acima também permite concluir que a evolução do número de passageiros foi maior que o aumento da frota patrimonial.

### **Recomendações**

No intuito de contribuir para aprofundar a análise sobre o Sistema de Transporte Coletivo por ônibus no Município e subsidiar os trabalhos legislativos desta Edilidade, recomendamos o envio dos seguintes pedidos de informações:

a) Para o Executivo: solicitação do envio de cópia, em meio digital ou físico, do contrato do serviço de suporte técnico, firmado entre a SPTrans e a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP), bem como solicitação de cópia, em meio digital ou físico, de todos os estudos realizados pela FIPE para avaliação da planilha de custos do Sistema de Transporte Coletivo por ônibus;

b) Para o Tribunal de Contas do Município, para que sejam enviadas cópias, em meio digital ou físico, de todos os relatórios de auditorias existentes, referentes aos reajustes das tarifas de ônibus no sistema de transporte coletivo por ônibus da cidade de São Paulo, de 2006 até a presente data.

É o relatório

Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública SGP.53

**Fernando T.H.F. Machado**

**Felipe Adauto Marcondes César**

**Hércules Migliano**

**Pedro Marcelo Guimarães**

**José Guimar Cocco Jr.**

**Francisco Forti**

**Simone Lins – Supervisora**

São Paulo, 10 de fevereiro de 2011

### 3.2.1.2 Estudo da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre restrição à circulação

Em de 2012, a Presidência da Câmara Municipal de São Paulo solicitou à Equipe estudos acerca da mobilidade urbana, especificamente voltados para debate sobre medidas de restrição à circulação na cidade de São Paulo. Foram apresentados, na ocasião, estudos técnicos sobre o assunto e organizada a apresentação institucional da Edilidade no evento em questão.

#### **A cidade em debate**

##### **Restringir a circulação é solução?**

As questões de mobilidade urbana estão entre os temas mais recorrentes nos fóruns de debate dos municípios neste início de milênio. E, em uma Cidade como a de São Paulo, essas discussões se amplificam proporcionalmente à sua magnitude. Os problemas são complexos e as soluções devem ser pensadas de maneira sistêmica.

A teoria dos Sistemas foi proposta por Ludwing Von Bertalanffy (1901-1972) biólogo que se dedicou ao assunto desde os idos de 1925, todavia suas obras ganharam relevo a partir da década de 50 do século passado e, em especial, A Teoria Geral dos Sistemas.

Segundo a Teoria Geral dos Sistemas, um sistema não pode ser compreendido simplesmente pela análise de suas partes, o todo é maior que somente a soma de suas partes, o todo determina a natureza das partes e não o contrário, as partes são dinamicamente interdependentes, Ainda com base na Teoria Geral dos Sistemas, há dois tipos de sistemas: sistemas abertos e sistemas fechados. Estes últimos não integram com outros Sistemas, portanto não são influenciados ou influenciam Sistemas externos a eles. Como exemplo destes tipos de Sistemas, pode-se citar um relógio. Entretanto a grande maioria dos Sistemas são abertos, ou seja, eles exercem influência e são influenciados por outros Sistemas externos a eles.

É justamente neste último contexto que se enquadram as questões relativas à circulação de veículos na cidade de São Paulo. Desta forma, os problemas de mobilidade devem ser abordados sob um novo enfoque, cuja linha de pensamento transcenda a o raciocínio comum, e que as possíveis soluções considerem a visão sistêmica.

O Projeto Seis e Meia foi desenvolvido com este objetivo, suscitar o debate entre os atores envolvidos no Sistema de Transporte de Cargas da Capital, objetivando encontrar soluções em meio a uma realidade complexa, qual seja, a disputa pelo escasso e concorrido espaço nas vias Cidade de São Paulo.

E para estimular este debate, foram desenvolvidos estes slides, abaixo postados, para serem apresentados em um encontro realizado com apoio do IDELT e SETCESP (edição de Março de 2012), onde se encontraram representantes dos agentes envolvidos neste sistema, tanto do Poder Público, com do setor Privado. Como Representante desta Casa de Leis, participou o Exmo. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

# Restrição à Circulação é Solução?

## Projeto Seis e Meia

Vereador José Police Neto  
Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



19 de março de 2012



## Experiência Internacional

### Colômbia

Bogotá. Restrição de circulação para veículos de carga (capacidade igual ou superior a 7 toneladas), nos dias úteis de 6h30 até 9h00 e entre as 17h00 até 19h00 nos perímetros determinados por Decreto.

### Chile

Santiago: Desde 1986 por motivação ambiental. Diminuição da poluição atmosférica.

- Rodízio de circulação de automóveis (sem catalisador): 4 placas por dia; dias úteis das 7h30 às 21h00; sábados e domingos (alterna finais de placas pares e ímpares);
- Restrições a veículos de carga: diariamente, Proibição das 10h00 às 18h00 e também no interior da capital delimitado pelo anel Américo Vespúcio.

### México

Cidade do México: Desde 1989 por motivação ambiental. Diminuição da poluição atmosférica.

- Condição de poluição atmosférica normal: deixam de circular 2 finais de placas por dia, de segunda a sexta-feira, das 05:00 h às 22:00 h;
- Condição de poluição atmosférica severa: Proibição a veículos com finais de placas alternadas



## Experiência Internacional

**Europa:** Tendência a regular o trânsito de carga nos grandes centros. **Restrições mais comuns:** Áreas específicas; Período de acesso / peso / dimensões dos veículos; Patamar de emissões.



### França

Lei nacional, obriga as cidades a implementarem uma Política de Mobilidade Urbana, baseada na qualidade do ar. Essa legislação prevê limitação ao uso de caminhões.

Em Paris há restrição em relação ao trânsito de cargas. Medidas variam conforme dimensões dos veículos, abrangendo limitação do tráfego em certas áreas e horários de permissão desta circulação.



### Suécia

A legislação autoriza, por questões ambientais e de mobilidade urbana, os Conselhos Locais de Bairros a proibirem a circulação de cargas. Estocolmo não permite a circulação de furgões ou caminhonetes com mais de duas (2) toneladas, no centro urbano. Criação de diferentes formas de acesso a setores específicos (na cidade) e certificados ambientais (para os veículos): nível de ruído e nível de emissão de Co<sub>2</sub>.



### Alemanha

Questões ambientais fundamentam os mecanismos de restrição ao tráfego de veículos automotores. Limitação para todos os tipos de veículos circularem em zonas eminentemente de pedestres (centrais), porém atrelada a horários específicos.

## Produção Legislativa

Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002

Plano Diretor Estratégico - PDE  
(Projeto de Lei nº 290/02, do Executivo)

Lei Municipal nº 14.933, de 5 de junho de 2009

Institui a Política de **Mudança do Clima** no Município de São Paulo  
(Projeto de Lei nº 530/08, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo)

Lei Municipal nº 14.971, de 25 de agosto de 2009

Dispõe sobre a atividade de **fretamento** no âmbito do Município de São Paulo  
(Projeto de Lei nº 512/09, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo **apresentado pela** Subcomissão da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia)

## Produção Legislativa

### Lei Municipal nº 14.751, de 28 de maio de 2008

Dispõe sobre a implantação de **Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores Pesados**, do tipo caminhão, no Município de São Paulo (Projeto de Lei nº 148/08, do Vereador Jooji Hato e da Vereadora Myryam Athie)

### Lei Municipal nº 12.490, de 3 de outubro de 1997

Autoriza o Executivo a implantar **Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores** no Município de São Paulo (Projeto de Lei 747/1997, do Executivo)

### Lei Municipal nº 11.368, de 15 de maio de 1993

Dispõe sobre o **transporte de produtos perigosos** de qualquer natureza por veículos de carga no Município de São Paulo, e da outras providencias (Projeto de Lei nº 512/1991, do Vereador Ítalo Cardoso)

## Debates e construção pela sociedade e parlamento

Dezenas de proposições tratam de restrição ao trânsito, ao transporte ou à circulação de veículos (desde 1997, aproximadamente 30 projetos de lei, entre outras iniciativas)



Subcomissões

## Comissões



## Debates e construção pela sociedade e parlamento

### Sessões Plenárias



### Audiências Públicas e Seminários



## Debates e construção pela sociedade e parlamento

### Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia Rede Nossa São Paulo Seminários - Mobilidade Urbana



## Revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) – PL 671/2007

A revisão do PDE foi estabelecida pelo artigo 293 da Lei 13.430/2002 (PDE), que autorizou o Executivo Municipal a encaminhar Projeto de Lei, visando atualizá-lo frente aos desafios apresentados pela dinâmica de São Paulo.

A elaboração **mantve a estrutura do PDE** com as complementações introduzidas pela **Parte I da Lei nº 13.885/04** (normas complementares ao Plano Diretor Estratégico; institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.)

**Art. 12.** A função social da propriedade urbana, elemento constitutivo do direito de propriedade, deverá subordinar-se às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas neste Plano e no artigo 151 da Lei Orgânica do Município, compreendendo:

I - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos;

(...)

X - o investimento em infra-estrutura, gestão e logística de transporte coletivo, sistema viário e circulação de cargas, bens e serviços;

XI - a elaboração de planos setoriais aeroportuário, hidroviário e dutoviário Metropolitanos;

## Revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) – PL 671/2007

### DA POLÍTICA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA E TRANSPORTES

**Art. 49.** São objetivos da Política de Circulação Viária e de Transportes:

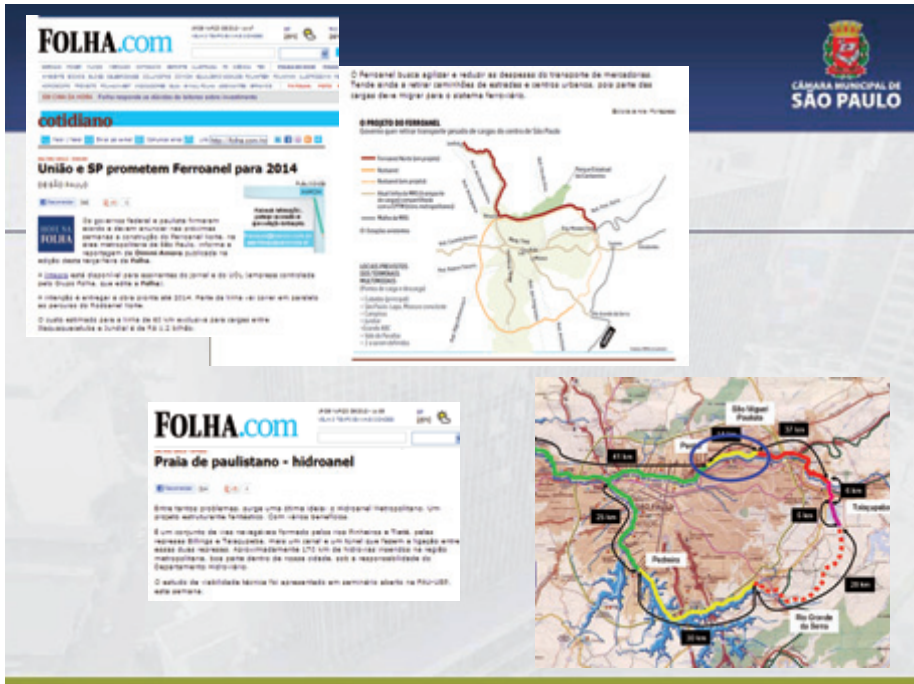
(...)


VII - criar centros de distribuição logística e de armazenamento de carga, e novos terminais rodoviários de passageiros, compatíveis com as Políticas de Logística, e de Circulação Viária e de Transporte da Cidade de São Paulo;

VIII - garantir e melhorar a articulação física e operacional do Município de São Paulo com a Região Metropolitana, com o país e com o exterior, por meio da adequação das respectivas estruturas e dos serviços rodoviário, ferroviário, hidroviário, dutoviário e aeroviário, assegurando, (...) a racionalização de investimentos e a mais plena integração territorial;

IX - fomentar a implantação de ligações através de anéis viários, rodoviários, ferroviários e hidroviários, (...) para evitar os fluxos radiais, diametrais e de travessia das regiões centrais e para melhorar a interligação dos bairros entre si e com outros municípios da região metropolitana;

X - equacionar o sistema de movimentação e armazenamento de cargas, (...) privilegiando o horário noturno, de modo a reduzir seus impactos sobre o sistema viário e a qualidade do ar;




  
**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

## Lei Federal 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

**Definição de Mobilidade urbana (Art. 4º, II):** Condição em que se realizam os **deslocamentos de pessoas e cargas** no espaço urbano;

**Princípios (Art. 5º):**

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

## Lei Federal 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

### Princípios (continuação):

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

## Plano de Mobilidade Urbana

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar , para os municípios com população superior a 20.000 habitantes:

§ 1º (...) à elaboração do **plano diretor**, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, **integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido**.

§ 3º (...) deverá ser **integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3** (três) anos da vigência desta Lei.

Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública SGP.53

**Fernando T.H.F. Machado**

**Felipe Aduino Marcondes César**

**Francisco Forti**

**Hércules Migliano**

**José Guimar Cocco Jr.**

**Pedro Marcelo Guimarães**

**Ricardo Ciccacio**

**Sérgio Hideo Taketa**

**Simone Lins – Supervisora**

### 3.2.1.3 Manifestação técnica da Assessoria e Consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia e da Comissão de Administração Pública

**TEMA:** A VIOLÊNCIA NO TRÂNSITO, A LEI SECA E A ATUAÇÃO DE MOTORISTAS DE ÔNIBUS E TÁXIS.

A violência do trânsito no Brasil pode ser demonstrada em números. Por ano, pelo menos 35 mil pessoas morrem em decorrência de acidentes. Numa lista de causas de desastres, a ingestão de álcool aparece entre os vilões das estradas. Não se pode negar que motoristas alcoolizados potencializam a gravidade dos acidentes.

O álcool é um forte depressor do Sistema Nervoso Central. Por isso, quem bebe e dirige tem os seus reflexos prejudicados. Por um lado, tende a ficar mais corajoso, mas ao mesmo tempo, reage de forma lenta e perde a noção de distância. Quando é vítima de desastre de trânsito, resiste por menos tempo aos ferimentos sofridos, já que as hemorragias decorrentes dos impactos, quase sempre são fatais<sup>30</sup>.

Mesmo em pequenas doses, o álcool prejudica a percepção de velocidade e distância, pode causar dupla visão e incapacidade de coordenação. A pessoa alcoolizada tende também a fixar os olhos em movimento e não consegue observar tudo o que acontece no trânsito<sup>31</sup>.

Várias pesquisas apontam uma forte correlação entre a ingestão de álcool e acidentes de trânsito, sendo que aproximadamente metade dessas ocorrências tende a resultar em mortes<sup>32</sup>. Há estudos que observaram que concentrações de 50mg/100ml de álcool no sangue podem provocar inaptidão para a condução de veículos (Organização Mundial da Saúde – OMS, 1984). Exames *post-mortem* de rotina em acidentados de trânsito observaram que proporção significativa dos motoristas mortos apresentavam alcoolemia elevada. Em vários países, o álcool é responsável por 30% a 50% dos acidentes graves e fatais (OMS, 1984)<sup>33</sup>.

Desde o advento da Lei Federal nº 11.705, de 19/06/2008, mais conhecida como “Lei Seca”, houve redução no número de mortes causadas por acidentes de trânsito. Especificamente no Estado de São Paulo, essa redução foi de 6,5%, conforme dados da Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Fonte: Polícia Rodoviária Federal – (<http://www.dprf.gov.br/PortalInternet/leiSeca.faces>)

<sup>31</sup> Fonte: Página da internet elaborada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro, com conteúdo referente à Educação de Trânsito. – ([http://www.der.rj.gov.br/educacao\\_transito.asp](http://www.der.rj.gov.br/educacao_transito.asp))

<sup>32</sup> Fonte: <http://www.alcoholalert.com/drunk-driving-statistics.html>

<sup>33</sup> Fonte: (<http://carros.hsw.uol.com.br/mortalidade-transporte-brasil3.htm>).

<sup>34</sup> Fonte: (<http://www.frentetransitoseguro.com.br/noticias/1546-lei-seca-reduz-em-62-as-mortes-causadas-pelo-transito>).



Ainda assim, o consumo de bebidas alcoólicas continua sendo uma das principais causas de acidentes no trânsito, o que demanda novas abordagens para o enfrentamento desse problema.

Conforme dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, no ano de 2011 dobrou o número de motoristas presos sob a suspeita de embriaguez ao volante, em relação ao ano de 2010, na capital do Estado<sup>35</sup>. Na tabela abaixo é possível acompanhar a evolução anual dos trabalhos de fiscalização e punição àqueles que não respeitam a norma.

### Motoristas Autuados pelas *Blitze* da Lei Seca na Capital

	2008	2009	2010	2011
Motoristas Fiscalizados	39.038	105.938	156.266	217.623
Motoristas que se recusaram a fazer o teste do bafômetro	60	879	593	853
Motoristas que dirigiam sob o efeito de bebida alcoólica	1.381	4.273	4.258	4.594
Motoristas presos por embriaguez ao volante	259	800	879	1.797

Adaptado do Jornal "Agora São Paulo" de acordo com os dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, referente ao período de 1º de janeiro a 25 de dezembro de 2011.

### Transporte de passageiros na capital

Dados obtidos no site da Prefeitura Municipal referentes ao mês de janeiro de 2012 informam que a cidade de São Paulo dispõe da frota de veículos de transporte de passageiros que se divide entre 15.119 ônibus e 32.282 táxis. De acordo com relatório referente ao ano de 2009, elaborado pela São Paulo Transportes S/A - SPTRANS, e divulgado pelo Sindmotoristas, dentre as várias queixas da população usuária do transporte coletivo por ônibus urbano, cabe destacar as reclamações referentes a possíveis constatações de passageiros sobre motoristas apresentando sinais de embriaguez<sup>36</sup>. Nesse sentido, pesquisas apontam que os motoristas de ônibus estão na lista de profissões de alto risco quando o tema é o uso excessivo de álcool. De acordo com o doutor Sérgio Duailibi, médico do trabalho e pesquisador da Unidade de Pesquisas em Álcool e Drogas (UNIAD), entidade parceira da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de São Paulo, a função exercida pelo motorista o impede de beber mesmo que seja apenas uma dose:

<sup>35</sup> Fonte: Jornal Agora São Paulo, 04 de janeiro de 2012, página A3

<sup>36</sup> Fonte: ([http://www.sindmotoristas.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=253%3Amais-de-30-mil-reclamacoes&catid=25%3Apaginas-internas&Itemid=1](http://www.sindmotoristas.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=253%3Amais-de-30-mil-reclamacoes&catid=25%3Apaginas-internas&Itemid=1))

“O estresse no trânsito aliado à ingestão de bebida alcoólica gera uma combinação desastrosa e, não raramente, fatal. (...) Não combina com a profissão. O motorista é responsável não apenas por sua vida, mas pela de terceiros. Beber em horário próximo ao trabalho, então, é muito perigoso. As pessoas reagem de maneira distinta ao álcool. Há organismos que metabolizam rapidamente, outros não. Não dá para arriscar”.

Reforçando esta visão, estatísticas indicam que aumenta em 5 vezes as chances de um motorista, profissional ou não, causar acidentes após ter bebido<sup>37</sup>. Uma outra informação, oriunda do Blog “Ponto de Ônibus”<sup>38</sup>, especializado em transportes coletivos e editado diariamente pelo jornalista Adamo Bazani, apontou crescimento do número de acidentes envolvendo ônibus municipais em São Paulo. A média diária de ocorrências entre janeiro e setembro de 2011 foi de 4 acidentes, superior a todos os meses do ano anterior, quando a média ficou em 3,8 casos. Além disso, não era costume de se registrar pelas empresas e cooperativas, alguns tipos de ocorrências sem vítimas, por exemplo, batidas contra muretas, pontos e equipamentos públicos, bastando apenas retirá-los dos locais, o que contraria as normas da SPTRANS.

Devido ao seu tamanho, peso e quantidade de pessoas transportadas, os ônibus têm um potencial de causar danos em acidentes de trânsito muito superior ao de um automóvel comum. No âmbito municipal, ainda não existe uma norma explícita sobre a questão de embriaguez, que preveja punição administrativa aos motoristas de ônibus que dirijam neste estado. Quanto aos acidentes envolvendo táxis na cidade de São Paulo, não foram encontrados dados estatísticos recentes e exatos. Este estudo também objetiva mostrar algumas das normas existentes que podem ser aprimoradas para coibir o alcoolismo na condução de veículos de transporte de passageiros.

Existe previsão na legislação municipal para a punição de taxistas que forem flagrados dirigindo alcoolizados, podendo inclusive ocasionar a perda de licença para exercer a profissão, conforme descrito na Lei Municipal nº 7.329, de 11 de julho de 1969, que regulamenta a profissão de taxista, em seu art. 42 - Inciso L - Grupo D, alterado pela Lei 10.308 de 22/04/87.

O transporte público, apesar de ser em grande parte realizado por empresas particulares e profissionais liberais, seja por concessão ou permissão, é de responsabilidade do poder público.

<sup>37</sup> Fonte: Jornal Diário do Grande ABC do dia 3 de fevereiro de 2008. (<http://www.dgabc.com.br/News/630729/alcool-e-comum-entre-motoristas-de-onibus.aspx>).

<sup>38</sup> Fonte: (<http://blogpontodeonibus.wordpress.com/2011/10/03/media-de-acidentes-com-onibus-na-capital-supera-a-do-ano-passado/>)

Dessa forma, conforme a teoria da responsabilidade objetiva, o Estado tem a responsabilidade civil pelo dano causado a terceiros pelo empregado que presta serviço público, bastando a comprovação do nexo de causalidade entre a execução do serviço e o dano sofrido. Ele também deve zelar pela segurança das pessoas que utilizam o transporte público.

Nestes tempos em que se realizam campanhas publicitárias maciças para evitar que pessoas alcoolizadas assumam a direção de veículos, inclusive incentivando a utilizar o transporte público para voltarem para suas casas, não é aceitável que essas mesmas pessoas encontrem um motorista embriagado no volante de sua condução.

### **Considerações**

Tendo em vista que o presente estudo consiste em manifestação sobre possíveis ações a serem adotadas a fim de inibir que motoristas sob o efeito do álcool assumam a direção de veículos de transporte público, reforçamos a importância da adoção de iniciativas nos contextos de fiscalização, educação e prevenção que envolvam os atores diretamente ligados aos serviços de trânsito (passageiros, taxistas e motoristas).

Conforme informações apresentadas pelo Dr. Flávio Adura, Presidente da ABRAMET – Associação Brasileira de Medicina de Tráfego, em comentário a Lei Seca, cerca de 36.000 (trinta e seis mil) pessoas são mortas a cada ano (19,4 a cada 100 mil habitantes), e 120.000 (cento e vinte mil) são internadas anualmente na rede do SUS – Sistema Único de Saúde por acidentes de trânsito, sendo a associação álcool e direção responsável em média, por 40% (quarenta por cento) destas fatalidades<sup>39</sup>. Apesar de aparentemente polêmico, seria benéfico à sociedade se o teste do bafômetro pudesse ser feito de maneira sistemática, com caráter preventivo, por pessoas designadas como responsáveis para realizá-los, se possível, antes do início das jornadas de trabalho, nas garagens de empresas de ônibus.

Entretanto, é entendido que existem dificuldades técnicas, legais e operacionais para que esse teste seja imposto aos motoristas de ônibus e taxistas sem que ele seja considerado autoritário e abusivo.

Até o momento, o único instrumento eficaz para inibir esta prática são as blitz das polícias de trânsito, que abordam os motoristas mediante atitudes suspeitas.

Em face do exposto e considerando a viabilidade técnica de se apresentar uma propositura que melhor se enquadre na ideia central, abaixo segue a sugestão desta Equipe de Assessoria e Consultoria:

---

<sup>39</sup> Fonte: Revista da ABRAMET, volume 26, nº1, 2008. Pronunciamento da Associação Brasileira de Medicina de Tráfego sobre a Lei nº 11.705/08, p. 03.

As iniciativas deverão englobar os motoristas condutores de qualquer meio de transporte público, tais como ônibus, micro-ônibus, vans, táxis, que trabalhem em empresas concessionárias ou permissionárias no município de São Paulo.

Apesar de reconhecer a complexidade e as dificuldades para sua total aplicação imediata, as sugestões também poderão servir para debates na sociedade e mesmo serem adotadas paulatinamente. Seguindo este ponto de vista, entendemos ser necessária a realização de testes do bafômetro antes do início da jornada de trabalho dos condutores de transportes públicos das categorias supramencionadas; julgamos ser oportuno divulgar amplamente os canais de comunicação existentes para facilitar e estimular que os passageiros comuniquem às autoridades competentes as ocorrências observadas de condutores embriagados em serviço, sendo fundamental aprimorar os mecanismos de resposta a estas comunicações, o que poderá auxiliar a fiscalização que já ocorre pela polícia de trânsito, pela SPTRANS e pelo Departamento de Transportes Públicos (DTP), responsável pela fiscalização dos táxis, onde couber a sua competência.

### **Ônibus**

A Secretaria Municipal de Transportes (SMT) já editou normas a fim de aplicar sanções aos participantes do sistema de transporte coletivo urbano no município nas situações especificadas. Uma das mais relevantes atualmente é a Portaria SMT N° 168/07, que alterou a Portaria N° 097/05, e versa sobre o Regulamento de Sanções e Multas – RESAM, disciplinando sanções e multas aplicáveis aos concessionários e permissionários do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo.

Destacamos abaixo alguns dos artigos mais importantes sobre as questões de fiscalização e da prevenção do alcoolismo na direção, cabendo salientar que tais atividades são de competência da SPTRANS :

Art. 3° - Nos termos da legislação e contratos vigentes fica instituído o Regulamento de Sanções e Multas - RESAM, a ser aplicado aos concessionários e permissionários do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros através de enquadramentos estabelecidos pelo não atendimento de:

I - Padrão de QUALIDADE;

II - Padrão de EFICIÊNCIA;

III - Padrão de SEGURANÇA.

Art. 4° - O RESAM será aplicado através da fiscalização administrativa e operacional exercida pela São Paulo Transporte S.A. – SPTRANS (grifo nosso), especialmente contratada por esta Secretaria para a prestação de serviços voltados para a gestão do

transporte coletivo, em consonância com o artigo 29 da Lei nº 13.241/01, ou diretamente pela Secretaria Municipal de Transportes nos casos de sua exclusiva competência.

Art. 5º - Ocorrendo infração será lavrado o “Auto de Infração - AI”, conterà, conforme o enquadramento, os itens abaixo:

I - Data da emissão;

II - Número do AI;

III - Código, nome do consórcio ou da empresa operadora ou da cooperativa;

IV - Prefixo do veículo ou placa, quando aplicável;

V - Data e hora da ocorrência;

VI - Sentido (CB, BC, Circular), quando aplicável;

VII - Local (TP, TS, Percurso), quando aplicável;

VIII - Código, tipo e denominação da linha, quando aplicável;

IX - Código alfa numérico correspondente à infração cometida conforme descrição dos Anexos desta Portaria e, quando o caso, breve descrição da infração; (grifo nosso)

X - Endereço - Local da constatação da infração, quando for o caso;

XI - Valor da multa expresso em reais, quando aplicável;

XII - Prazo para correção, quando aplicável;

XIII - Número do A.I. anterior na hipótese de reincidência;

XIV - Número ou nome do documento de origem (Boletim de Irregularidade, Demonstrativo de Descumprimento de Partida, ou outro);

Quanto ao alcoolismo, de acordo com o Anexo I<sup>40</sup>, o regulamento faz menção à penalidade de padrão segurança de natureza GRAVÍSSIMA, código alfanumérico “GR31”, descrita como “Ingestão de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica em serviço”, que prevê a aplicação imediata de multa pecuniária no valor de R\$ 720,00, dobrando caso haja reincidência mesmo prefixo ou linha, em até 360 (trezentos e sessenta) dias.

O artigo 277 do CTB (Código de Trânsito Brasileiro) é o que faz referência ao uso de bafômetro. Ele estabelece que todo condutor de veículo automotor, envolvido em acidente de trânsito ou que for alvo de fiscalização de trânsito (grifo nosso), sob suspeita de dirigir sob a influência de álcool será submetido a testes de alcoolemia, exames clínicos, perícia ou outro exame que, por meios técnicos ou científicos, em aparelhos homologados pelo CONTRAN, permitam certificar seu estado. (Reda-

<sup>40</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 20/12/2007, p. 33

ção dada pela Lei Seca). A redação nos permite interpretar que obrigar o condutor a passar pelo teste do bafômetro, sem que as situações descritas sejam claras, poderá ser interpretado como abuso de poder.

Por isso, um ponto de vista intermediário e complementar à fiscalização pode ser a adoção de medidas permanentes de educação, e porque não dizer de saúde no trânsito. Diante dos fatos mostrados, é recomendável que a abordagem a ser adotada pela SPTRANS também incorpore conteúdos preventivos quanto aos perigos da direção sob o efeito da ingestão de álcool nos cursos de direção defensiva nas instituições credenciadas pela instituição.

### **Táxis**

A condição para o exercício da atividade de taxista no Município de São Paulo, é a expedição de uma autorização, por meio do cadastro pessoal e intransferível administrado pela Secretaria Municipal de Transportes, denominado Cadastro Municipal de Condutores de Táxis – CONDUTAX.

Para que haja a sua emissão, o interessado deve fazer um curso, denominado “Curso Especial de Treinamento e Orientação”, de carga horária fixa mínima de 32 horas de aula, onde são abordados, entre outros assuntos, tópicos sobre Direção Defensiva e Primeiros Socorros. Seria interessante incluir a questão “Perigos do álcool e a direção” com expressiva ênfase.

Não existem muitas pesquisas sobre esse tema, mas a problemática do álcool e a atividade do taxista é bastante clara nos estudos abaixo, como veremos a seguir.

A pesquisa “Consumo de álcool por motoristas de táxi da orla de Salvador”, realizada em 2007 na Faculdade Ruy Barbosa pelo aluno Gustavo Caribé para a obtenção do grau de Psicólogo realizou 113 abordagens, que resultou na aplicação de questionário para 50 taxistas que aceitaram participar da pesquisa. Resumidamente, as conclusões foram as seguintes:

- Os passageiros são capazes de perceber caso o taxista esteja alcoolizado;
- Quando indagados se conheciam algum taxista que consome bebida alcoólica e depois conduz veículo 72% responderam que sim e 24% responderam que não e quatro por cento se negaram de responder a questão;
- Quanto aos taxistas que já sofreram acidentes conduzindo veículo, 33,3% destes confirmaram que estavam alcoolizados ou que haviam feito uso de bebida alcoólica antes do acidente. E quando questionados se estavam em horário de trabalho, 21,2% dos entrevistados afirmaram a assertiva;
- Dos taxistas que já sofreram acidentes conduzindo seus veículos em estado de embriaguez, 51,5% estavam dentro de uma faixa etária de 18 e 30 anos; 33,4% de 31 e 40 anos; 6,1% de 51 e 60 e 6,1% de 61 e 70 anos.

A Revista Veja São Paulo de 1º de setembro de 2010, nas páginas 32 a 44, relata uma extensa pesquisa que realizou junto a taxistas paulistanos, com uma amostra de 550 entrevistados. Entre os vários aspectos abordados, é importante destacar que 96,5% são homens, 37,5% tem até 40 anos. Reforçando que o consumo excessivo de álcool pode ser inapropriado em diversas situações, 63% dos entrevistados acham que os piores tipos de passageiro são aqueles alcoolizados.

### **Recomendações**

Partindo do pressuposto que o hábito de se realizarem testes preventivos de alcoolemia se torne algo corriqueiro, nos casos que apontarem excessivo consumo, diante da necessidade de medidas rigorosas para evitar esse comportamento de risco, é possível estabelecer que o funcionário não possa, nesse dia, exercer a função de condutor, sendo computada a ocorrência como análoga à falta ao serviço, sem prejuízo à aplicação de outras sanções como advertência, suspensão e demissão, conforme a gravidade e casos de reincidência. Os resultados dos testes deverão ficar arquivados nos registros funcionais de cada motorista.

Muitas correntes apontam a importância de se reconhecer o alcoolismo como doença, para que ele deixe de ser apenas um tabu, mas sim algo a ser enfrentado por meio de prevenção e tratamento médico. Nesse sentido, é importante estruturar nas organizações participantes do sistema de transporte de passageiros, polos onde este tipo de apoio seja possível.

É recomendável como medida de caráter mais imediato e fiscalizador, semelhante aos textos das leis estaduais N° 13.541 (Anti-Fumo) – ver Figura I e N° 14.592 (Anti-Álcool) – ver Figura II, convidando a população a denunciar ao poder público tais ocorrências suspeitas de consumo de álcool associado à direção de táxis ou ônibus.

É proibido fumar neste local.



**Figura I:** Anti-Fumo



**Figura II:** Anti-Álcool

Sendo assim, é sugerida a alteração de redação na Lei 7.329, de 11 de julho de 1969, (alterada pela Lei 10.308 de 22/04/87 art. 42 - Inciso L - Grupo D), criando a obrigação para os taxistas autônomos afixarem em local visível, no interior de seus veículos, placa contendo número de telefone para denunciar motorista embriagado, devendo também constar a placa do carro e número da licença. Além disso, é pro-

posto que nos táxis e ônibus, sejam afixados avisos de proibição de condução sob a influência de álcool ou qualquer substância psicoativa, nos termos da Lei Federal nº 11.275/2006.

É o relatório

**Sérgio Hideo Taketa**

**José Guimar Cocco Jr.**

SGP.53 - EQUIPE DE APOIO DA COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE, ATIVIDADE ECONÔMICA, TURISMO, LAZER E GASTRONOMIA E DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



## 3.2.2 Apoio Técnico em Atividades de Fiscalização

As Comissões Permanentes da Câmara Municipal de São Paulo, além da análise dos projetos de lei que tratam de assuntos relacionados às respectivas áreas de atuação, desempenham as funções definidas no artigo 46 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (Resolução n.º 2, de 26 de abril de 1991). Decorre do citado dispositivo, entre diversas competências, a solicitação ao Poder Executivo de informações sobre assuntos inerentes à administração; a fiscalização através de diligências, vistorias e levantamentos, dos atos da administração direta e indireta. Por determinação da presidência das Comissões, a Consultoria pode colaborar no desempenho dessas funções com o adequado auxílio técnico e elaboração de relatórios.

### 3.2.2.1 Pedido de informação

Solicitação de informação técnica-legislativa realizada na 14ª Reunião Ordinária do ano de 2012, da Comissão de Administração Pública, levantada por Vereadores do Colegiado.

A LEI Nº 15.442, DE 9 DE SETEMBRO DE 2011 (Lei das calçadas), que *“dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificados e a construção e manutenção de passeios, bem como cria o Disque-Calçadas; revoga as Leis nº 10.508, de 4 de maio de 1988, e nº 12.993, de 24 de maio de 2000, o art. 167 e o correspondente item constante do Anexo VI da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002”*, nos artigos 11,12,14 e 15 em seu Anexo Único, trata da aplicação das multas para correção das irregularidades.

No decorrer dos trabalhos, os nobres Vereadores da Comissão levantaram questão sobre a eventual existência de mecanismos possíveis de se notificarem os responsáveis sobre as irregularidades sem incorrer previamente à aplicação de penalidades pecuniárias (multas).

### **Pesquisa**

Esta Consultoria realizou levantamentos de normas elaboradas pelo município de São Paulo (Leis e Projetos de Lei) relacionadas à ocorrência de notificações e multas decorrentes das fiscalizações efetuadas pela Administração Municipal, conforme segue:

#### **a) Leis:**

- Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1.992, que *“dispõe sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis; revoga a Lei n.º 8.266, de 20 de junho de 1975, com as alterações adotadas por leis posteriores, e dá outras providências”*.

## **Anexo I**

### **6.3 Penalidades**

A inobservância de qualquer disposição legal ensejará a lavratura do competente auto de infração e multa, com notificação simultânea do infrator para, no prazo de 10 (dez) dias corridos, pagar ou apresentar defesa a autoridade competente sob pena de confirmação da penalidade imposta e de sua subsequente subscrição como dívida ativa.

#### **Comentário**

A constatação da irregularidade tem consequências imediatas: a lavratura do *auto de infração* juntamente com a *notificação* ao responsável. Este por sua vez, tem a possibilidade de apresentar a sua defesa, que sendo deferida pela autoridade competente, inibirá a cobrança da multa.

- Lei nº 15.133, de 15 de março de 2010, que “dispõe sobre o controle da poluição sonora emitida em locais de reuniões e o escalonamento das multas e dá outras providências”.

Art. 2º Constatada formalmente a irregularidade, o órgão fiscalizador dará um prazo de 90 (noventa) dias ao responsável pelo local onde está havendo a reunião, contados a partir do devido recebimento da Notificação de Irregularidade (grifo nosso).

Parágrafo único. Havendo necessidade de maiores adequações na irregularidade constatada, o Poder Público acrescentará prazo conveniente para que as exigências apontadas sejam completadas.

Art. 3º As multas a serem aplicadas aos locais de reuniões, concernentes ao controle da poluição sonora, obedecerão aos intervalos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. Em sendo aplicada multa por irregularidade originada da poluição sonora, esta será aplicada da seguinte forma:

(...)

Art. 4º No caso da manutenção da irregularidade e da eventual reincidência da multa, esta só poderá ser novamente aplicada dentro do mesmo montante indicado no artigo anterior, decorrido o prazo de 30 (trinta) dias após a lavratura do Auto de Multa.

#### **Comentário**

A norma estabelece a aplicação imediata de multa, todavia, estabelece prazos para que as irregularidades sejam sanadas pelos responsáveis, por meio de notificação. É possível interpretar que a notificação tem o papel de inibir a ocorrência de reincidência da infração.

- Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, que “institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências”.

Art. 2º Os proprietários dos imóveis tratados nesta lei serão notificados pela Prefeitura do Município de São Paulo para promover o adequado aproveitamento dos imóveis.

§ 1º A notificação (grifo nosso) far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração e será realizada:

a) pessoalmente para os proprietários que residam no Município de São Paulo;  
b) por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário for residente fora do território do Município de São Paulo;

II – por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I deste artigo.

§ 2º A notificação referida no “caput” deste artigo deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, pela Prefeitura do Município de São Paulo.

§ 3º Uma vez promovido, pelo proprietário, o adequado aproveitamento do imóvel na conformidade do que dispõe esta lei, caberá à Prefeitura do Município de São Paulo efetuar o cancelamento da averbação tratada no § 2º deste artigo.

Art. 3º Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, comunicar à Prefeitura do Município de São Paulo uma das seguintes providências:

I - início da utilização do imóvel;

II - protocolamento de um dos seguintes pedidos:

a) alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo;

b) alvará de aprovação e execução de edificação.

### **Comentário**

A norma estabelece a notificação aos proprietários de imóveis no município de São Paulo, de acordo com os termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, visando o devido cumprimento da Função Social da Propriedade. Este documento legal utiliza a notificação em diversas etapas para cumprir os seus objetivos. Inicialmente ela é instrumento de comunicação e orientação ao responsável do imóvel subutilizado, entregue pessoalmente ou por correspondência. Destarte, o responsável poderá atender as exigências requeridas pela norma anteriormente à imposição de regime diferenciado de lançamento tributário, uma vez que a norma trata de lançamento progressivo do IPTU para imóveis subutilizados ou não utilizados na forma da lei.

Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que “dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo”.

Do Licenciamento e do Cadastro de Anúncios - CADAN

Art. 24. Os anúncios indicativos somente poderão ser instalados após a devida emissão da licença que implicará seu registro imediato no Cadastro de Anúncios - CADAN.

Art. 25. O licenciamento do anúncio indicativo será promovido por meio eletrônico, conforme regulamentação específica, não sendo necessária a sua renovação, desde que não haja alteração em suas características.

Parágrafo único. Qualquer alteração na característica, dimensão ou estrutura de sustentação do anúncio implica a exigência de imediata solicitação de nova licença.

(...)

Art. 28. O despacho de indeferimento de pedido da licença de anúncio indicativo será devidamente fundamentado.

Parágrafo único. O indeferimento do pedido não dá ao requerente o direito à devolução de eventuais taxas ou emolumentos pagos.

Art. 29. O prazo para pedido de reconsideração de despacho ou de recurso é de 30 (trinta) dias corridos, contados a partir da data da publicação do despacho no Diário Oficial da Cidade.

Parágrafo único. Os pedidos de reconsideração de despacho ou de recurso não terão efeito suspensivo.

### **Comentário**

Na ocorrência de indeferimentos originários da administração, a norma estabelece que os mesmos, neste caso, deverão ser fundamentados, buscando esclarecer ao munícipe as motivações para tal. O munícipe, por sua vez, tem à sua disposição um prazo para recorrer à decisão da autoridade.

### **b) Projetos de Lei**

- PL 95/2007, que “consolida a legislação sobre limpeza de imóveis, fechamento de terrenos não edificadas, construção e utilização de passeios, rebaixamento de guias e sarjetas, e dá outras providências”.

Art. 13. As irregularidades constatadas serão objeto de notificação aos responsáveis, que deverão saná-las no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias.

Parágrafo Único. O prazo de que cuida o “caput” deste artigo fica reduzido a 20 (vinte) dias nos seguintes casos:

Danos causados por concessionárias de serviços públicos ou de utilidade pública e por entidade a elas equiparadas;

Irregularidades previstas no artigo 11, incisos I, II e III desta lei.

Art. 14. A notificação de que trata o artigo 13 desta lei será dirigida pessoalmente, ao responsável ou seu representante legal, como tal considerados o mandatário, o administrador ou o gerente, podendo efetivar-se, outrossim, por via postal, com aviso de recebimento, no endereço por ele fornecido no Cadastro Imobiliário Fiscal.

§1º A notificação pessoal ou por via postal com aviso de recebimento será concomitante com a publicação de edital no Diário Oficial do Município.

§2º O prazo para atendimento da notificação será contado em dias corridos, a partir da publicação do edital, excluído o dia da publicação do edital, excluído o dia da publicação e incluído o do vencimento.

Art. 15. Fica o responsável obrigado a comunicar diretamente à Subprefeitura competente, até o termino final do prazo decorrente da notificação, que as irregularidades constatadas foram sanadas.

Parágrafo único. A comunicação será feita por escrito, especificados o número da notificação e do contribuinte.

Art. 16. O não atendimento da notificação a que se refere o artigo 13 desta lei importará na aplicação de multa, por irregularidade constatada, na seguinte conformidade:

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) (...)
- e) (...)
- f) (...)

Parágrafo único. As multas fixadas neste artigo serão renováveis a cada 30 (trinta) dias, até que seja sanada a irregularidade.

- PL 492/2011, que “altera os artigos 40, 41 e 43 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, e dá outras providências”.

“Art. 40 A inobservância das disposições desta Lei, nos termos do art. 32, às seguintes penalidades:

I - advertência escrita; (NR)

II - multa;

III - cancelamento da licença do anúncio indicativo ou da autorização do anúncio especial; (NR)

IV - remoção do anúncio.

Art. 2º Altera o artigo 41 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41 Antes de aplicar a primeira multa deverá o fiscal advertir o infrator, por meio de notificação, para que cumpra a lei, observados os seguintes prazos: (NR)

I - 5 (cinco) dias, no caso de anúncio indicativo ou especial;

II - 24 (vinte e quatro) horas, no caso de anúncio que apresente risco iminente.”

Art. 3º Altera o artigo 43 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 43 As multas serão aplicadas da seguinte forma:

I - primeira multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por anúncio irregular;

II - acréscimo de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada metro quadrado que exceder os 4,00 m<sup>2</sup> (quatro metros quadrados);

III - persistindo a infração após a notificação e aplicação da primeira multa referidas no art. 41 e nos incisos I e II deste artigo, sem que sejam respeitados os prazos ora estabelecidos, será aplicada multa correspondente ao dobro da primeira, reaplicada a cada 15 (quinze) dias a partir da lavratura da anterior, até a efetiva regularização ou remoção do anúncio, sem prejuízo do ressarcimento, pelos responsáveis, dos custos relativos à retirada do anúncio irregular pela Prefeitura.

### **Conclusão**

Frente ao exposto e considerando o conteúdo das Leis e dos Projetos de Leis pesquisados, constata-se que os normativos legais deste município abordam tanto situações em que previamente se notifica o munícipe (antes da aplicação da multa), como outras em que a punição é aplicada diretamente, possibilitando apenas, em momento posterior, apresentação de defesa por parte do autuado.

É o relatório

**José Guimar Cocco Jr.**

**Hercules Ricardo Migliano**

**Ricardo Ciccacio**

SGP.53 – EQUIPE DE ASSESSORIA E CONSULTORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM APOIO DE

SGP.52 – EQUIPE DE ASSESSORIA E CONSULTORIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE

São Paulo, 13 de junho de 2012

### 3.2.2.2 Relatório da equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública sobre a visita ao Pronto Socorro de Perus, no âmbito da Comissão de Administração Pública

*P*or iniciativa da Comissão de Administração Pública, foi realizada, em 13/05/11, visita ao Pronto Socorro Municipal de Perus, situado à Rua Júlio de Oliveira, 80, Distrito de Perus, nesta Capital.

A proposta da visita foi motivada pelo DOCREC 15-1515/2011, o qual cientificou esta edilidade sobre a situação em que se encontra aquele pronto socorro, na forma do Ofício Instituto SAS Presidência 016/11, e reivindica da Municipalidade a destinação de recursos adicionais aos previstos no Contrato de Gestão firmado entre o Instituto e o Poder Público Municipal, com o intuito de solucionar situação emergencial decorrente do desabamento de muro de arrimo e comprometimento da cabine de gases medicinais.

A visita contou com as presenças de membros da Comissão de Administração Pública e do Presidente da Câmara Municipal de São Paulo. Também estiveram lideranças sociais, representantes da Secretaria Municipal de Saúde, membros do Conselho Gestor da unidade, assessores de Vereadores, membros da comunidade local e jornalistas.

As autoridades foram recebidas pelo Farmacêutico Daniel Haruo Suzuki, Conselheiro Técnico do Instituto SAS, que administra o pronto-socorro, e pela enfermeira Katy Alves Soares. O evento teve duração aproximada de duas horas e quinze minutos e foi dividido em duas partes: a visita propriamente dita às instalações do pronto-socorro; e reunião que contou com a presença dos Vereadores mencionados, do representante do Instituto SAS, de membros do Conselho Gestor da unidade, do Sr. Ivan Cáceres (Assessor Parlamentar da Secretaria Municipal da Saúde) e de membros da comunidade local.

#### **Visita às instalações do Pronto Socorro de Perus**

O acompanhamento das autoridades pelas instalações do pronto socorro foi realizado pelo Sr. Daniel e pela enfermeira Katy, e teve início na parte externa da unidade, onde ocorreu a queda do muro de arrimo em decorrência de forte chuva, em dezembro de 2010.

O Sr. Daniel explicou que o muro de arrimo que desabou separa o pronto socorro de uma escola municipal, e em janeiro de 2011 foi apresentado orçamento ao Instituto SAS pela Construtora Rio Grandense, no valor de R\$ 209.984,96 para a retirada do entulho e reconstrução do muro de arrimo com drenagem. Informou também que a reconstrução do referido muro está sendo realizada pela Secretaria da Educação, mas ainda não está pronta.

Em seguida, as autoridades foram conduzidas à parte interna da unidade, onde o Sr. Daniel e a enfermeira Katy mostraram em detalhes a recepção, as salas

de atendimento, os consultórios médicos e o consultório odontológico, alojamentos dos médicos e enfermeiras, sala de eletro, refeitório, área administrativa, expurgo e almoxarifados.

Foi relatado às autoridades que o Pronto Socorro de Perus é o único da região, sendo a referência mais próxima o Hospital de Taipas. Esse pronto socorro atendia cerca de 8.900 pessoas/mês em maio de 2009, e atende atualmente cerca de 14.900 pessoas.

O Sr. Daniel afirmou que, apesar da necessidade de investimentos para a melhora da infraestrutura do Pronto Socorro de Perus, bem como de reforço de pessoal para atender ao aumento da demanda verificada entre maio de 2009 e a presente data, não está ocorrendo repasse adequado da Municipalidade para esses fins, o que está acarretando problemas de caixa para o Instituto SAS, que administra a unidade.

Apesar desse problema enfrentado quanto ao repasse, o Instituto vem utilizando parte da verba de custeio recebida da Municipalidade para realizar pequenas intervenções e reformas (pequenas obras, adequação de mobiliário, separação das salas de atendimento do eletro e da vacina).

Foi informado pelo Sr. Daniel que não há falta de remédios, mas o fato de 40 dos 300 funcionários da unidade não estarem disponíveis para o atendimento, por motivo de afastamento ou por aposentadoria, causa transtornos no funcionamento do pronto socorro.

Adicionalmente, o Sr. Daniel informou que há discrepância significativa entre a quantidade de exames laboratoriais efetivamente realizada pela empresa “Científica Lab” e a que é cobrada. Também relatou que há diversos casos de atrasos na entrega dos exames, bem como exames errados ou trocados. Foi feita reclamação sobre esse laboratório à Secretaria Municipal da Saúde, mas nada foi feito.

A unidade é antiga (mais de 40 anos) e apresenta diversos problemas estruturais que, de acordo com o Sr. Daniel, foram explicitados pormenorizadamente no Ofício Instituto SAS Presidência 016/11. As autoridades presentes puderam verificar diversas irregularidades, a exemplo da falta de forro no teto da área da recepção, bem como a necessidade de isolamento das cadeiras que servem o consultório odontológico.

Na visita também ficou demonstrado que a área destinada à inalação dos adultos é pequena demais para essa finalidade e que a área destinada ao almoxarifado é totalmente inadequada para esse fim (com piso de madeira, prateleiras inadequadas e incidência de luz solar sobre o material armazenado).

Também pôde ser constatado que a cabine do compressor de ar está inacabada, que muitas salas são improvisadas para a finalidade a que se destinam e que muitos dos equipamentos utilizados estão defasados tecnologicamente.



## **Reunião no local após a visita às instalações do Pronto Socorro**

Na reunião que se seguiu à visita, realizada no local, o Sr. Daniel reconheceu que a estrutura realmente está inadequada, inclusive tendo havido manifestações do CREMESP e da Vigilância Sanitária sobre as condições da unidade. Relatou também que o CRM cobra que haja um Diretor Técnico para o Pronto Socorro, pois o último foi demitido há um mês.

Culpou a falta de repasse financeiro adequado pela Municipalidade e a falta de pessoal, pela situação, argumentando que, mesmo sem o repasse adequado, o Instituto SAS está realizando pequenas intervenções para melhorar o atendimento prestado pela unidade. No fim da reunião, entregou à Secretaria da Comissão de Administração Pública o “Relatório Geral de Controle de Pendências dos Repasses Públicos não Realizados”, cuja conclusão aponta um valor total geral não repassado pela Municipalidade ao Instituto SAS de R\$ 4.429.821,72, relativo a custeio e obras, sem contar recursos humanos.

Em sua visão, há um tratamento discriminatório da Municipalidade em relação ao que ocorre com outras entidades sociais. Informou que há uma disputa judicial entre a Prefeitura de São Paulo e o Instituto SAS desde outubro de 2010, e que o Instituto está administrando o Pronto Socorro de Perus com base em um mandado de segurança.

A Comissão de Administração Pública manifestou-se pela solicitação dos relatórios do CRM e da Vigilância Sanitária. Perguntou também quem responde pelo Instituto SAS. O Sr. Daniel informou que o Presidente do Instituto é o Sr. Paulo Celso de Carvalho Moraes, que é advogado. Quem faz o gerenciamento dos projetos do Instituto SAS, incluindo o Pronto Socorro de Perus é o próprio Sr. Daniel, que é farmacêutico de formação. O Instituto também gerenciava seis AMAs, que foram retiradas de sua administração recentemente.

O Presidente da Comissão de Administração Pública apontou a necessidade de investigação da questão do suposto superfaturamento da empresa responsável pelos exames laboratoriais (“Científica Lab”). Foi informado pelo Sr. Daniel que o Instituto SAS herdou esse contrato e não tem poderes para mudá-lo.

O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo elogiou a iniciativa do Instituto SAS de informar a Câmara sobre o problema e apontou a oportunidade que o caso do Pronto Socorro de Perus apresenta para que a Câmara verifique o funcionamento dos módulos de saúde. Há questões importantes para serem analisadas, a exemplo dos investimentos e dos recursos humanos (funcionários efetivos, das autarquias e trazidos pelas organizações sociais). É importante verificar se a legislação está sendo cumprida e se a sociedade está recebendo os serviços que estão sendo pagos.

Lideranças sociais reconheceram que há um grande esforço para fazer o pronto socorro funcionar, mas relataram que a unidade é insuficiente para atender as necessidades da região. Defendeu a construção de um hospital no distrito de Perus.

Moradores da região e membros do Conselho Gestor da unidade manifestaram reconhecimento pelo trabalho que está sendo realizado com vistas à manutenção do pronto socorro em condições de funcionamento.

O representante da Secretaria Municipal da Saúde) informou que o não repasse de recursos ocorreu devido a orientação do Tribunal de Contas do Município. A questão está na justiça, então deve-se aguardar a decisão do Judiciário.

A Comissão de Administração Pública afirmou que a questão judicial é importante, mas não se deve esquecer que o atendimento à população é prioridade.

### **Encaminhamento da questão**

Além da visita realizada ao Pronto Socorro de Perus, os Vereadores membros da Comissão de Administração Pública comprometeram-se a marcar audiência pública para discutir a questão.

Também está prevista a vinda em 18/05/11, perante a Comissão de Administração Pública, da presidente da Autarquia Hospitalar Municipal, Flávia Maria Porto Tersian, para prestar esclarecimentos sobre a situação do Pronto Socorro de Perus e sobre o Hospital Valdomiro de Paula, em Itaquera.

É o relatório.

São Paulo, 16 de maio de 2011.

**Fernando T.H.F. Machado**

*Consultor Técnico Legislativo*

### 3.2.3 Relatórios de Subcomissão

Mo desempenho de atividades de suporte às Comissões, a Equipe acompanha as subcomissões, que se constituem nos termos do Regimento Interno, artigo 55. Desta forma, podem ser constituídas Subcomissões Permanentes, às quais poderão ser reservadas parte das matérias inerentes ao campo de atuação da Comissão Permanente; ou Subcomissões Temporárias, para desenvolver determinadas atividades ou tratar de assuntos específicos, definidos no ato da criação. A seguir, apresentamos relatório da Consultoria para a subcomissão de Eventos, constituída no decorrer do ano de 2010, assim como relatório da Subcomissão de Turismo.

#### 3.2.3.1 Apontamentos da Assessoria e Consultoria da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia acerca das atividades desenvolvidas pela “Subcomissão de Eventos” em 2010

##### **Considerações iniciais**

Em atendimento a requerimento da Comissão de Trânsito, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, foi aprovada em 25/02/2010 a constituição de uma subcomissão temporária para examinar a cronologia e metodologia dos processos de aprovação e licenciamento, já emitidos e em análise pelos órgãos competentes da municipalidade, para os estabelecimentos prestadores dos serviços de gastronomia, hospedagem, lazer e dos eventos do calendário oficial e temporário do Município de São Paulo.

A proposta da Subcomissão foi apresentada tendo em vista, dentre outros motivos:

- a dificuldade de obtenção dos documentos para licenciar os empreendimentos e eventos na cidade de São Paulo;
- a falta de fiscalização dos eventos que manipulam e fornecem alimentos e matéria veiculada na imprensa retratando que diversos tipos de estabelecimentos não possuem condições mínimas de higiene na manipulação e preparo de alimentos.

Assim, a Subcomissão foi instalada em reunião de 04 de março de 2010. Os trabalhos foram desenvolvidos pela Subcomissão por período inicial de 90 dias e foram prorrogados por 3 vezes em igual período.

##### **Das Atividades**

Os trabalhos iniciais consistiram de uma análise documental, convite aos organizadores, responsáveis e autoridades para prestar esclarecimentos acerca dos eventos. Foram feitas diligências pelos membros e assessores parlamentares dessa

Subcomissão para vistoriar as instalações onde ocorreram esses eventos. Da programação oferecida na cidade de São Paulo naquela oportunidade, foram objetos de averiguações:

A “Fórmula Indy 300”, “Cirque de Soleil”, “Skol Sensation”, “Show do Aerosmith”, “Show da Banda ZZ Top”, “Show do Bom Jovi”, “show do Paul McCartney” e “Show da Banda Black Eyed Peas”.

De maneira geral, foram solicitadas e encaminhadas à Subcomissão toda documentação legalmente exigida para a realização desses grandes eventos, inclusive as respectivas licenças municipais conforme prevê o Decreto 49.969/2008. Cópias desses documentos e esclarecimentos estão devidamente autuados no processo 08-0051/2010 de 02/03/2010 desta Egrégia Casa Legislativa.

Conforme apuramos junto à assessoria da presidência da Subcomissão, com o desenvolvimento dos trabalhos ao longo de 2010 foi possível constatar que houve uma evolução técnica na realização dos grandes eventos na Cidade de São Paulo. As empresas organizadoras vêm sistematicamente especializando-se e oferecendo serviços com maior padrão de qualidade e segurança para o público, podendo-se concluir que os objetivos estabelecidos pela “Subcomissão de Eventos” foram alcançados.

A assessoria da presidência dessa subcomissão informa ainda que relatório final com as eventuais considerações de seus membros deverá ser oportunamente encaminhado para a Comissão de Trânsito Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia.

São Paulo, 31 de março de 2011.

**Pedro Marcelo Cezar Guimarães**

*Consultor Técnico Legislativo – Administração*

*Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública (SGP.53)*

### 3.2.3.2 Subcomissão de Turismo, Lazer e Gastronomia

A Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, conforme deliberado na reunião ordinária realizada em 11 de março de 2010, aprovou a criação da Subcomissão de Turismo, Lazer e Gastronomia.

A reunião de instalação da Subcomissão ocorreu em 25 de março de 2010, com a presença dos vereadores designados para o grupo. Participaram da reunião, como convidados, representantes de entidades de setores afetos às áreas da Subcomissão. Na ocasião, foi apresentado um levantamento das proposições em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo com temas afetos às suas áreas de atuação.

O Presidente da Subcomissão apresentou requerimento, aprovado pela Comissão, solicitando manifestação da entidade União Brasileira dos Produtores de Feiras (UBRAFE) acerca da pertinência do Projeto de Lei 227/00, de autoria da antiga Comissão Extraordinária de Permanente de Apoio ao Desenvolvimento do Turismo, do Lazer e da Gastronomia, considerando nova realidade referente à legislação do setor. Esta iniciativa foi motivada por pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, para a qual o projeto havia sido encaminhado por força da aprovação do Requerimento RPS 24/09 em Plenário. A Comissão recebeu a resposta da UBRAFE e solicitou que tal documento fosse anexado ao Projeto de Lei.

Nas reuniões ordinárias realizadas ao longo do ano, a Subcomissão tratou de diversos temas de interesse para a cidade de São Paulo. Foram discutidos projetos em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo que tratam de assuntos relacionados às áreas de atuação do colegiado, com o objetivo de apresentar subsídios à análise dos projetos pela Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia.

A Subcomissão tratou de vários eventos programados para a cidade, alguns trazidos por representantes de entidades dos setores de turismo, lazer e gastronomia, entre os quais podemos destacar:

- Prêmio Top Turismo 2010 e Projeto “1 milhão de brasileiros falando inglês até 2014, apresentados pelo diretor da Associação dos Dirigentes de Venda do Brasil, Sr. Virgílio de Carvalho;
- Caminhadas Noturnas no Centro de São Paulo, apresentado pelo Sr. Carlos Beutel, coordenador do projeto;
- Prêmio São Paulo – Capital Mundial da Gastronomia – os vereadores membro da Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia compõem a Comissão Julgadora e o presidente da Subcomissão presidiu a Sessão Solene de entrega dos prêmios, ocorrida em 22 de novembro de 2010;

- Homenagem ao Dia do Hoteleiro, realizada pela Subcomissão em 25 de novembro de 2011;
- Apresentação, por empresários da área de turismo, do ônibus adaptado ao transporte de portadores de necessidades especiais, que seria implementado no turismo natalino na cidade de São Paulo.

São Paulo, 1º de abril de 2011

**Simone de Melo Lins**

*Consultor Técnico Legislativo*

*Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública (SGP.53)*

### 3.2.4 Artigos Técnicos

Os Consultores da Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública desenvolvem pesquisas não apenas no cumprimento das respectivas atribuições, mas também em atendimento a solicitação de artigos e estudos voltados para o desenvolvimento e abordagem de temas de interesse para a sociedade paulistana. A seguir, são apresentados dois exemplos de matérias de autoria de profissionais da equipe.

Primeiro, em artigo especialmente dedicado à presente coletânea, o Consultor Hércules Ricardo Migliano escreve sobre os princípios da Gestão pela Qualidade, assunto ao qual se dedica desde 1996, quando atuou na Auditoria, na primeira área certificada do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e também como Coordenador Adjunto e Professor daquela disciplina.

Depois, temos o artigo “A metrópole paulistana: passado, presente e desafios futuros para o seu desenvolvimento econômico”, de autoria dos Consultores Fernando T.H.F. Machado e José Guimar Cocco Júnior, que vêm se debruçando sobre o tema nos últimos anos com o objetivo de avaliar as possibilidades de atração de investimentos para a capital paulistana. Assim, em atendimento a chamada da Revista do Parlamento, os autores se motivaram a consignar em artigo técnico os estudos que vinham realizando sobre o desenvolvimento econômico da cidade, tendo em vista o papel de liderança que o Município assume nesse tema, assim como a importância de se atentar para a necessidade de São Paulo se manter à frente no que se refere à atração de investimentos.

#### 3.2.4.1 Sistema e Princípios da Gestão pela Qualidade

Hércules Ricardo Migliano  
Consultor Técnico Legislativo  
Equipe de Assessoria e Consultoria  
de Administração Pública (SGP.53)

Quatro Normas estabelecem a base para a implementação e operação de um Sistema de Gestão da Qualidade nos termos da International Organization for Standardization - ISO:

A ABNT NBR ISO 9000:2005 descreve os fundamentos de sistemas de gestão da qualidade e estabelece a terminologia para estes sistemas.

A ABNT NBR ISO 9001:2008 especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade, quando uma organização necessita demonstrar sua capacidade para fornecer produtos que atendam de forma consistente aos requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis, e pretende aumentar a satisfação do cliente.

A ABNT NBR ISO 9004:2010 fornece orientação para apoiar qualquer organização que esteja operando dentro de um ambiente complexo e exigente, e sempre em mudança, a alcançar o sucesso sustentado, através de uma abordagem de gestão da qualidade.

A ABNT NBR ISO 19011:2012 fornece diretrizes sobre a gestão de um programa de auditoria, sobre o planejamento e a realização de uma auditoria de sistema de gestão, bem como sobre a competência e avaliação de um auditor e de uma equipe auditora.

De acordo com a ISO 9000, que estabelece a terminologia aplicável, qualidade é o grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos. Esclarece, adicionalmente, que o termo qualidade pode ser usado com adjetivos tais como má, boa ou excelente e que, inerente, ao contrário de atribuído, significa a existência de alguma coisa, especialmente como uma característica permanente.

Do ponto de vista do cliente, observa-se que a **qualidade** pode ser retratada pelo **grau de satisfação em relação a um produto ou serviço** de modo que, quanto maior o grau de satisfação das suas necessidades, maior o nível de qualidade desse produto ou serviço, como ilustra a figura 1:



Figura 1: Representação gráfica do conceito de qualidade para o cliente.

Traçando um paralelo, antes de comentarmos a norma ISO 9001, observemos algumas etapas normalmente requeridas para que um artesão desenvolva as suas atividades produtivas.

Supondo que esse artesão atue sozinho e que produza objetos por encomenda, ele será o responsável por assegurar a qualidade em todo o ciclo produtivo, em atividades como:

1. Negociar com o cliente o que será realizado;
2. Executar estudos e provas, quando necessário;
3. Selecionar e adquirir os materiais;
4. Selecionar as técnicas produtivas mais adequadas;
5. Elaborar o produto;
6. Realizar a entrega;
7. Prestar assistência pós-entrega.



Considerando um fluxo, podemos associar algumas dessas atividades com conceitos mais próximos da linguagem utilizada na ISO 9001, conforme figura 2:

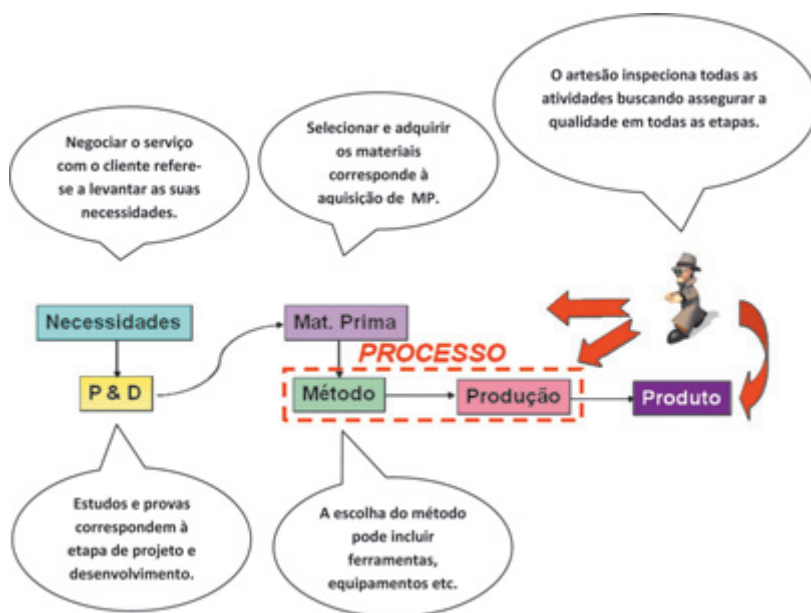


Figura 2: Detalhamento das atividades de um artesão.

Analogamente às inspeções realizadas pelo artesão exemplificado, a ISO 9001 contém vários requisitos a serem atendidos objetivando assegurar a qualidade ao longo de todas as atividades e áreas organizacionais consideradas no Sistema de Gestão da Qualidade da organização.

Desse modo podemos, sem muita dificuldade, associar o modelo exemplificado para o artesão com a estrutura da ISO 9001, a qual se subdivide em introdução e mais oito seções, três preliminares (Seções 1 a 3) e cinco que contém os requisitos para a implantação e implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade - SGQ (Seções 4 a 8), a saber:

Seções e itens da NBR ISO 9001:2008	Assunto
0. Introdução	Conceitos Gerais
0.1 Generalidades	
0.2 Abordagem de processo	
0.3 Relação com a norma NBR ISO 9004	
0.4 Compatibilidade com outros sistemas de gestão	
1. Objetivo	Requisitos Gerais do SGQ
2. Referência normativa	
3. Termos e definições	
4. Sistema de gestão da qualidade	Requisitos Gerais do SGQ
4.1. Requisitos gerais	
4.2. Requisitos de documentação	
5. Responsabilidade da Direção	Requisitos Específicos do SGQ
5.1. Comprometimento da Direção	
5.2. Foco no cliente	
5.3. Política da qualidade	
5.4. Planejamento	
5.5. Responsabilidade, autoridade e comunicação	
5.6. Análise crítica pela direção	
6. Gestão de recursos	
6.1. Provisão de recursos	
6.2. Recursos humanos	
6.3. Infraestrutura	
6.4. Ambiente de trabalho	
7. Realização do produto	
7.1. Planejamento da realização do produto	
7.2. Processos relacionados a clientes	
7.3. Projeto e desenvolvimento	
7.4. Aquisição	
7.5. Produção e prestação de serviço	
7.6. Controle de dispositivos de medição e monitoramento	
8. Medição, análise e melhoria	
8.1. Generalidades	
8.2. Monitoramento e medição	
8.3. Controle de produto não-conforme	
8.4. Análise de dados	
8.5. Melhorias	
Fonte: NBR ISO 9001:2008	

Na introdução da NBR ISO 9001:2008, encontramos os seguintes dizeres:

“Convém que a adoção de um sistema de gestão da qualidade seja uma decisão estratégica de uma organização.”

“Todos os requisitos desta Norma são genéricos e se pretende que sejam aplicáveis a todas as organizações, independentemente do seu tipo, do seu porte e do produto que fornecem.”

A figura 3 ilustra a inter-relação dos processos de um Sistema de Gestão da Qualidade apresentados nas seções 4 a 8 da ISO 9001:



**Figura 3:** Modelo de Sistema de Gestão da Qualidade baseado em processos.

Resultados e objetivos são alcançados em intervalos de tempo variáveis proporcionalmente à sua complexidade e às condições existentes para ação. A Norma adota o método PDCA (Plan, Do, Check, Act - Planejar, Executar, Checar, Agir) de modo que continuamente sejam atingidas as metas estabelecidas para a organização. A figura 4 representa a aplicação desse método na solução de problemas e na busca da melhoria contínua dos processos e sistemas organizacionais:



Figura 4: Representação gráfica do Método PDCA.

Fonte: Werkema, 1995

### **Princípios da gestão pela qualidade**

Os princípios a seguir elencados podem ser utilizados pelos dirigentes para proporcionar a melhoria do desempenho organizacional e estabelecem fundamentos para a elaboração das normas da série ISO 9000.

#### **a) Foco no cliente**

Organizações dependem de seus clientes e, portanto, convém que entendam as necessidades atuais e futuras do cliente, os seus requisitos e procurem exceder as suas expectativas.

#### **b) Liderança**

Líderes estabelecem unidade de propósito e o rumo da organização. Convém que eles criem e mantenham um ambiente interno, no qual as pessoas possam estar totalmente envolvidas no propósito de atingir os objetivos da organização.

#### **c) Envolvimento de pessoas**

Pessoas de todos os níveis são a essência de uma organização, e seu total envolvimento possibilita que as suas habilidades sejam usadas para o benefício da organização.

#### **d) Abordagem de processo**

Um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

#### **e) Abordagem sistêmica para a gestão**

Identificar, entender e gerenciar processos inter-relacionados como um sistema contribui para a eficácia e eficiência da organização no sentido desta atingir os seus objetivos.

#### **f) Melhoria contínua**

Convém que a melhoria contínua do desempenho global da organização seja seu objetivo permanente.

#### **g) Abordagem factual para tomada de decisão**

Decisões eficazes são baseadas na análise de dados e informações.

#### **h) Benefícios mútuos nas relações com os fornecedores**

Uma organização e seus fornecedores são interdependentes, e uma relação de benefícios mútuos aumenta a habilidade de ambos em agregar valor.

Busquem ou não uma certificação que, no caso da ISO 9001, tem por finalidade comprovar externamente o atendimento de requisitos, os oito Princípios da Gestão pela Qualidade devem ser constantemente observados, praticados e disseminados por líderes de organizações públicas e privadas que desejem maximizar seus resultados. Vale a pena rever cada um desses princípios e refletir sobre quanto e como os aspectos por eles abordados são praticados em sua organização.

### **Referências bibliográficas**

Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT

- NBR ISO 9000:2005, Sistemas de Gestão da Qualidade - Fundamentos e Vocabulário
- NBR ISO 9001:2008, Sistemas de Gestão da Qualidade - Requisitos
- NBR ISO 9004:2010, Gestão para o sucesso sustentado de uma organização - Uma abordagem da gestão da qualidade
- NBR ISO 19011:2012, Diretrizes sobre auditoria de sistemas de gestão

WERKEMA, Maria Cristina Catarino. As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos. Belo Horizonte, MG: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

### 3.2.4.2 A metrópole paulistana: passado, presente e desafios futuros para o seu desenvolvimento econômico<sup>41</sup>

Fernando T. H. F. Machado  
José Guimar Cocco Junior

#### Resumo

O presente artigo apresenta a evolução da história econômica do município de São Paulo a partir do século XIX. Em decorrência da cultura cafeeira e da industrialização, São Paulo alcançou um papel de protagonista econômico no País. Neste processo, são abordados os mais relevantes mecanismos utilizados para assegurar à metrópole tal destaque. Além disso, o artigo também trata dos distintos papéis que o Estado exerceu ao longo do tempo a fim de criar condições para tal.

Finalmente, por meio da descrição das mudanças estruturais da economia local, ocorridas nas últimas décadas, destacamos os resultados positivos apresentados pelas agências de desenvolvimento locais. Concluímos o estudo discutindo as ameaças e possibilidades que a cidade de São Paulo enfrenta para o futuro.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico. Política governamental. Agências de desenvolvimento.

#### Introdução

A vigorosa atividade econômica do município de São Paulo, diante de seu expressivo crescimento e diversificação, desde a época final do Império, até os dias de hoje, pode ser considerada a sua essência mais visível. Um dos objetivos deste estudo é revelar aspectos do pioneirismo econômico, sobretudo industrial, que o município de São Paulo apresentou desde o final do Império. Todavia, também visa alertar que tal hegemonia pode estar em risco, diante de iniciativas realizadas por outras cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e Curitiba que, inspiradas por práticas análogas de cidades como Londres e Bogotá, criaram agências municipais de desenvolvimento, visando atrair negócios permanentes, bem como gerar empregos locais.

De acordo com Felipe Góes (2011), diante da “visibilidade e o interesse de empresas do mundo inteiro em participar dos Jogos Olímpicos, Londres decidiu atrair negócios e gerar empregos permanentes na cidade. A agência de desenvolvimento de Londres, a *Think London*, criou uma equipe dedicada de profissionais que recepciona empresas interessadas nos Jogos objetivando retê-las em Londres.”.

Essa atitude de gerar novas oportunidades de negócios é bastante importante para uma metrópole, uma vez que o mecanismo de crescimento econômico e gera-

<sup>41</sup> Publicado originalmente no v. 2, n. 2 – janeiro/julho de 2012, da Revista do Parlamento Paulistano

ção de empregos por meio de indústrias, que foi a base para seu crescimento durante boa parte do século XX, encontra-se em esgotamento como veremos a seguir.

### **São Paulo rumo à liderança econômica do país**

A cidade de São Paulo, que teve origem num povoado fundado por missionários jesuítas em 1554, desenvolveu-se a partir da cafeicultura, no século XIX, e da industrialização, no século XX. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Paulo comporta a maior população em um único município brasileiro (11.253.503 habitantes em 2010) e também o maior volume de riqueza gerada em um único município (Produto Interno Bruto de R\$ 357.116.681.000 em 2008, último dado disponível). Em segundo lugar vem a cidade do Rio de Janeiro, com 6.320.446 habitantes em 2010 e Produto Interno Bruto de R\$ 154.777.301.000 em 2008.

Markovitch (2007) no livro “Pioneirismo Empresarial no Brasil”, procura encontrar pontos em comum nas trajetórias das famílias Prado, Matarazzo, Simonsen, Jafet, entre outras. Diante das diversas conclusões manifestadas, podemos destacar como requisitos importantes para o sucesso do empreendedorismo, “sentir as tendências do mercado, mais do que o otimismo puro e simples, competência visionária, sensibilidade estratégica, clareza de pensamento, boa capacidade de comunicação e multiplicidade de engajamentos”. Ele também relata a importância do momento da época, que foi a necessidade de enfrentar as adversidades dos negócios em um ambiente multicultural, proporcionado pela colonização europeia, algo que, na visão de Marcovitch, desenvolvia uma sensibilidade capaz de gerar respeito e permitia, apesar das diferenças, despertar o discernimento imprescindível ao êxito no mundo dos negócios.

A economia britânica, que teve papel de parceiro-protagonista nas questões da abertura dos portos e da independência do Brasil, forneceu grande suporte capitalista às atividades econômicas locais. Ela foi responsável direta pela expansão do comércio de café, principal produto de exportação do Brasil durante boa parte do século XIX até 1930. Segundo Martins (2010), o apoio materializou-se por meio da construção de ferrovias, por exemplo, a São Paulo Railway, monopólio que ligava Jundiaí ao porto de Santos. Na cidade portuária também se estabeleceram várias Casas Comissárias de capital britânico, que viabilizavam os processos de venda, seguro de frete, estocagem e transporte do produto para exportação.

Segundo Paul Singer (1968), o café também explica uma das hipóteses para a grande presença dos estabelecimentos bancários na cidade de São Paulo, comparando o crescimento de quatro estabelecimentos em 1873 para sete estabelecimentos em 1889, sendo duas sucursais de bancos ingleses, na sua visão, “surgidos para fazer face às necessidades do desenvolvimento da lavoura de café, estabelecidos em São Paulo porque esta era a capital da província, e cujo negócio também dependia, em alto grau, da política econômica do governo”.

Segundo Saes (1986) e Martins (2010), a formação do grande capital em São Paulo supõe uma importante articulação entre os grandes fazendeiros do café, capitais britânicos e as empresas ferroviárias, que viabilizaram a existência de diversos serviços urbanos que já se encontravam na capital da Província na década de 1880.

A agricultura de fato teve grande influência no desenvolvimento, mas as oportunidades geradas pela abundância de capital possibilitaram o surgimento de uma indústria urbana, na visão de Monbeig (1953), correlacionada fortemente à economia urbana, em suas origens e tendências, o que proporcionou à cidade novo dinamismo.

Diante de uma grande dependência do café como cultura comercial e das oportunidades oferecidas pelo algodão originário dos estados do Nordeste, o governo central buscou incentivar a industrialização do setor têxtil no país. As suas colheitas já eram exportadas desde 1815 para a Inglaterra, a fim de serem beneficiadas. Martins (2010) também aponta a indústria têxtil como pioneira no Brasil, induzida por fatores que se combinaram, por exemplo, a crise algodoeira norte-americana por volta de 1860, que desencadeou, pela diretoria da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, a primeira remessa de uma tonelada de sementes e uma máquina descaroçadora de algodão para São Paulo, bem como o seu cultivo e beneficiamento nas localidades de Itu e Sorocaba. Naquele período eram produzidas basicamente baetas (pano de lã, algodão felpudo) para os escravos e sacarias de juta, para embalar as sacas de café para exportação. Também devem ser ressaltadas as expressivas oscilações das tarifas aduaneiras de tecidos, pois a maioria destes era importada.

Diante da organização econômica, São Paulo começou a apresentar uma classe média muito mais numerosa do que as cidades do Nordeste, a qual passou a consumir produtos nacionais, diferente dos hábitos da aristocracia da época, que preferia produtos importados, por exemplo, tecidos ingleses e vestidos franceses.

O ano de 1900, data da inauguração dos bondes elétricos, pode ser considerado o marco da fase contemporânea da evolução urbana de São Paulo, que deixava de ter características provincianas. Seu índice de crescimento populacional atingiu o ápice nos anos 50 e 60, apresentando neste período taxas anuais superiores a 5%. Ao final do século XX, apesar das taxas anuais terem se estabilizado próximo a 1%, o município de São Paulo se apresenta como uma das maiores cidades do mundo, em termos populacionais.

Além da expansão da ocupação do território e do explosivo aumento populacional, o século XX marcou o surgimento de várias indústrias de segmentos diversificados.

A literatura destaca da mesma forma a importância da colônia européia neste processo de desenvolvimento. Este grupo passou a se instalar na cidade de São Paulo de modo mais expressivo a partir de 1870, sendo composta por artífices, comerciantes e engenheiros e que contribuiu bastante na composição da mão de obra disponível.



Foi um alemão que construiu o primeiro matadouro na Vila Mariana, então em plena área rural e que lançou a idéia de ligar a cidade a Santo Amaro por um bonde a vapor. Coube a um francês, Jules Martin, promover a realização do projeto de um viaduto sobre o Vale do Anhangabaú. Encontramos esses recém-chegados nas primeiras vendas de terrenos na forma de loteamentos, como os dos alemães Glete e Nothmann. (Monbeig, 1953)

Sobre as origens da industrialização em São Paulo, artigo de Bresser Pereira (2002) cita estudo de Warren Dean publicado em 1971, que debate sobre a importância do café nesse processo, informando igualmente, que os primeiros industriais eram originalmente imigrantes que se dedicavam à importação. O mesmo artigo cita pesquisa realizada em 1962, com amostra de 204 entrevistados, sobre as origens étnicas e sociais dos empresários paulistas.

Os resultados foram surpreendentes, pois revelou-se que os empresários industriais do Estado de São Paulo tiveram origem nas famílias imigrantes principalmente de classe média. Da amostra total de entrevistados, quanto à origem étnica, 15,7% eram brasileiros e 84,3% eram estrangeiros. Quanto à origem por país, os italianos eram 34,8 %, os brasileiros eram 15,7 % e alemães ou austríacos eram 12,8%. Finalmente, quanto às origens sociais dos empresários, a pesquisa revelou que apenas 3,9% eram de famílias aristocráticas ligadas ao café e 50% aproximadamente eram originários da classe média.

Nas primeiras décadas do século XX, a atividade econômica expandiu-se e diversificou-se no Brasil, em geral, e em São Paulo particularmente. Desenvolveram-se fortemente os setores de geração de energia, por meio da empresa canadense Light & Power, que também atuava no setor de transportes urbanos, e o setor têxtil, por meio de empresas fundadas por imigrantes italianos, a exemplo das famílias Crespi e Matarazzo.

Ainda nas décadas iniciais do século XX, houve no Brasil um expressivo surto de crescimento econômico, representado pela entrada de indústrias estrangeiras. Délia Espina (2002) foi autora de artigo que menciona a atuação do governo, não como promotor direto, mas sim como indutor do desenvolvimento econômico, exemplificando o caso da vinda da IBM para o Brasil.

Ela relata que o governo central planejava a realização de um censo demográfico e agrícola. Diante da situação, Valentim F. Bouças, economista de origem brasileira, caracterizado como hábil negociador, convenceu o fundador da empresa, Thomas J. Watson, a abrir uma representação da Computing Tabulating Recording Company - CTR (atualmente IBM) no Brasil, cuja assinatura de contrato com a Diretoria de Estatística Comercial Brasileira, para a realização do censo de 1920, ocorreu em 1917.

Na tabela abaixo, é possível verificar a diversificação de indústrias e países de origem, nas atividades apresentadas, principalmente na produção de artigos de consumo.

**Tabela 1:** Empresas que se instalaram nas décadas de 10 e 20 do século XX; setores industriais e seus países de origem.

Ano	Setor	Nome da Empresa	País de Origem da Empresa	Estratégia de Entrada
1913	Carnes	Vestey (Anglo)	Grã-Bretanha	Aquisição
1917	Informações Estatísticas	CTR (IBM)	Estados Unidos	Instalação para projeto governamental
1919	Automóveis	Ford	Estados Unidos	Instalação
1919	Química e Farmácia	Rhodia	França	Instalação
1924	Automóveis	General Motors	Estados Unidos	Representação
1925	Construção	Cimento Portland Perus	Canadá	Instalação

Fonte: SZMRECSÁNYI, T.& MARANHÃO, R. Histórias de Empresas e Desenvolvimento Econômico (Organizadores). São Paulo: HUCITEC, 2002.

### **O governo como indutor e protagonista do desenvolvimento**

Com a Grande Depressão, originada pela crise de 1929, a economia brasileira, grandemente dependente das receitas de exportação de café, sofreu um duro golpe. As conseqüências não foram apenas econômicas, mas também houve grande instabilidade política, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A partir desse momento, a idéia de industrializar o País toma novo fôlego e o Estado participa, não apenas como indutor, mas também como protagonista do desenvolvimento econômico, a exemplo da instalação da Usina de Volta Redonda, em 1946, e do incentivo à criação de grandes empresas estatais nos setores de energia e mineração, na década seguinte.

Segundo Latini (2007), um dos entusiastas da industrialização no Brasil foi o capitão-de-mar e guerra Lúcio Meira, assessor econômico de Getúlio Vargas na sua segunda presidência. Ele havia passado, na década de 1930, parte de sua formação oficial nos Estados Unidos. Essa experiência permitiu-lhe enxergar que a indústria automobilística americana era uma atividade industrial de grande potencial, capaz de promover o desenvolvimento de numerosas outras atividades econômicas.

Latini (2007) relata que Lúcio Meira questionava por que o Brasil não aspirava a uma revolução automobilística idêntica à americana, onde o automóvel, que não fora inventado, mas sim aperfeiçoado por eles, era um artigo de consumo de massa. Ele também tinha consciência de que o Brasil possuía vocação siderúrgica, pois possuía grandes reservas de minério de ferro, e seus estudos apontaram que a

atividade siderúrgica brasileira, no início do século XIX, havia precedido a dos Estados Unidos. De volta ao Brasil, ele observava a expressiva quantidade de veículos importados nas paisagens urbanas, que consumia as reservas em moeda forte do País, sobretudo após a crise de 1929, com a queda das exportações do café, base da economia brasileira no período.

Seu raciocínio também observava que o pioneirismo não era por si só uma explicação para o desenvolvimento da indústria automobilística, citando experiências com veículos rodoviários movidos a vapor, na Grã-Bretanha, que datavam do início do século XIX; motor de combustão interna originário da Alemanha, em 1886, e a expressiva produção em escala comercial existente na França uma década antes de os carros americanos aparecerem no mercado.

Segundo Latini (2007), logo nos primeiros dias no Palácio do Catete, Getúlio Vargas incumbiu Lúcio Meira de uma missão: “Lúcio, você que é um apaixonado pela industrialização, faça um estudo sobre a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e apresente um relatório com sugestões para iniciarmos algumas coisas grandiosas”.

O seu relatório, que foi aprovado, criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), subordinada ao Ministério da Fazenda, com várias subcomissões, entre elas a de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, iniciado em 1956, apresentava mecanismos para desenvolver a indústria nacional, utilizando estudos realizados no segundo governo de Vargas, destacando a elaboração de políticas para os setores de energia e transportes. O Ministério da Fazenda, por meio do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), elaborou estudos de grande relevância, como o Relatório da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, que forneceu bases para a criação de um grupo de estudos voltado ao setor, que elaborou os Planos Nacionais Automobilísticos aprovados por decretos do presidente da República, que da mesma forma, criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística - GEIA, com o objetivo de implantar a indústria automobilística no Brasil.

De acordo com Latini (2007), “nenhum outro setor industrial foi implantado no Brasil segundo um planejamento nos moldes do elaborado pelo GEIA para a indústria automobilística (...) Já no final do ano de 1964, em menos de oito anos de trabalho, as linhas de montagem nas fábricas de veículos lançaram nas estradas brasileiras, nas ruas de nossas cidades e nos campos, um milhão de unidades, acrescidas às 800 mil existentes em 1957 e importadas de diversos países. Dos veículos que circulavam no Brasil, 53,6% foram produzidos por trabalhadores brasileiros com matérias primas, peças e componentes nacionais, em sua quase totalidade.”

O Estado de São Paulo, em geral, e a cidade de São Paulo, em particular, foram extremamente beneficiados com a instalação da indústria automobilística em seu território, o que permitiu uma expansão inédita dos mercados de trabalho e de consumo, com conseqüente expansão da classe média urbana.

## **Anos 60 a 90 – Consolidação da industrialização e crise fiscal**

Todavia, o crescimento econômico no Brasil, particularmente em São Paulo, gerado pela expansão das indústrias a partir da década de 50, também foi acompanhado de verdadeira explosão populacional no município: de acordo com o IBGE, em menos de 50 anos a população foi multiplicada por dez, passando de 579.033 habitantes, em 1920, a 5.924.615, em 1970. Esse expressivo crescimento acarretou uma enorme necessidade de investimentos públicos em habitação, transportes, educação, saúde e segurança, impactando sobremaneira os orçamentos públicos.

A partir dos anos 60, ocorreu a instalação do Regime Militar, que durou de 1964 a 1985, acarretando expressivas alterações nos arranjos vigentes, inclusive com fortes mudanças nos papéis dos Estados e dos Municípios. Neste período também ocorreu o mecanismo de indicação de escolha dos prefeitos por meio de indicação dos Governadores.

Também intensificou-se a intervenção do Estado na economia, por meio da criação de mais empresas públicas, muitas delas de capital misto, com o intuito de sinalizar os rumos da política de investimentos estatais.

Em São Paulo, já estavam em atividade a Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC, criada em 1946 e que prestava serviços de transporte público, e a Companhia de Habitação de São Paulo – COHAB-SP, criada em 1965 e que tinha a finalidade de favorecer o acesso à moradia para a população de menor renda.

Durante boa parte da década de 1970, este modelo de intervenção direta na economia, materializada na criação de empresas estatais, foi a maneira encontrada para desenvolver setores específicos de serviços públicos no Município de São Paulo. É deste período a criação da Anhembi Eventos e Turismo, atual São Paulo Turismo S.A., responsável pela administração do centro de eventos e exposições que tem o mesmo nome e do Autódromo de Interlagos; da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM, criada para fornecer apoio técnico de informática à Administração Municipal; e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET.

No entanto, o cenário econômico nacional deteriorou-se fortemente diante das Crises do Petróleo, em 1973 e 1979, e da Dívida Externa, em 1982. Com a crise fiscal, o País como um todo perdeu a sua capacidade de investir, e o modelo até então vigente, de promoção direta do investimento pelo Estado e industrialização pela substituição de importações, mostrou-se insuficiente para dar conta da geração de riquezas e empregos.

Dessa forma, o processo de urbanização intenso, que representou para o Brasil uma verdadeira revolução econômica e social, foi acompanhado por um acúmulo de desequilíbrios fiscais, sociais e monetários, culminando nos anos 1980 com a implosão do modelo de desenvolvimento. Entre 1980 a 2005, o país praticamente estagnou economicamente. (BID, 2010)

A cidade de São Paulo não ficou imune a essas e a outras transformações. Uma das conseqüências foi o início de um processo de desindustrialização, que perdura até hoje. Barjas Negri (1996; pág. 230) aponta, como tendência, a diminuição da importância da metrópole no montante da atividade industrial. Ele aponta que:

Existe certo consenso de que as atuais mudanças tecnológicas e organizacionais apontam para o bloqueio parcial do processo de desconcentração industrial, onde São Paulo, que reúne grande parte dos novos requisitos locacionais da acumulação flexível, seria importante receptor dos novos investimentos e produtos. Com isso, há a possibilidade de estabilizar o grau de concentração industrial paulista ou, o que é mais provável, continuar um processo de lenta desconcentração, acompanhado igualmente de um lento aumento da participação da indústria interiorizada no total da indústria paulista.

Sendo a industrialização o mecanismo que gerou riqueza e empregos para a cidade de São Paulo, coloca-se, portanto, a questão de como a metrópole irá reagir diante dessa transformação.

### **O plano real e a estabilidade econômica**

A economia brasileira, após apresentar estagnação e instabilidade macroeconômica, decorrente da hiperinflação dos anos 80 e início dos anos 90, de acordo com Silva (2003), sofreu expressivas mudanças após a implementação do Plano Real, em 1994, quando reformas estruturais e medidas governamentais buscaram inserir o Brasil no mercado internacional:

Fatores como a abertura comercial e a privatização das empresas públicas, associados à estabilidade de preços após a implantação do Plano Real, promoveram uma reestruturação industrial no Brasil englobando tanto investidores nacionais quanto estrangeiros.

Atualmente, o cenário é bastante favorável à atração de investimentos estrangeiros.

Segundo Rego (2010), a confiança e o otimismo, principalmente no noticiário internacional sobre as perspectivas econômicas referentes ao Brasil são fenômenos dinâmicos, diretamente ligados ao alto nível de investimentos estrangeiros:

Nestas reportagens, fatores antes considerados ameaças à atividade econômica, tais como corrupção, passaram a ser vistos não mais como risco (como ainda ocorre em relação a outros países da América Latina), mas como um problema a ser administra-

do pela democracia. Curiosamente, o nível de investimentos no Brasil alcançou níveis inéditos, cujo volume tão expressivo motivou a adoção pelo governo de políticas extrafiscais na tentativa de conter a entrada de capitais.

### **Mudanças à vista**

Atualmente, o setor de serviços é o principal gerador de riqueza nesta cidade que apresenta inegável destaque econômico no cenário nacional. Diferentemente da agricultura tradicional e da indústria, que exigiam mão de obra abundante e relativamente pouco qualificada, além de largas extensões de terra e investimentos em infraestrutura como estradas e portos para o escoamento da produção, o setor de serviços tem característica mais fluida, dependendo de outros fatores para prosperar, a exemplo da necessidade da existência de capital humano qualificado, comunicações e investimento em ciência e tecnologia.

Com a globalização e a revolução nas comunicações propiciada pelo advento da Internet, a competição agora é realizada em termos globais. O conteúdo intelectual assumiu proporções inéditas: projetos arquitetônicos, peças de publicidade ou *softwares*, por exemplo, podem ser produzidos a partir dos Estados Unidos, Brasil, China ou Índia, para serem negociados e utilizados em qualquer lugar do mundo. Na chamada “Era do Conhecimento”, prevista pelo renomado administrador americano Peter Drucker, o capital intelectual atinge importância fundamental para a geração de riqueza.

Há muito maior circulação de capitais e de conhecimento do que antes, e as grandes cidades industriais de outrora enfrentam grandes desafios para gerar e manter empregos em seu território, concomitantemente ao processo de desindustrialização, que está modificando radicalmente a sua estrutura territorial e econômica, com reflexos evidentes na qualidade de vida dos seus cidadãos.

Como o Estado não tem mais condições de promover diretamente o desenvolvimento econômico através da instalação e gerenciamento de empresas estatais, como fazia no passado, a sua função atual é primordialmente a de facilitar o desenvolvimento, procurando atrair e manter capital, conhecimento e empregos no âmbito do território do município.

Cidades como Nova Iorque, Londres, Pequim, Tóquio, São Paulo ou Johannesburgo competem por grandes eventos que possam trazer, além de visitantes de diversos países, a necessária visibilidade que possibilitará um destaque em termos globais, com resultante possibilidade de atração de investimentos produtivos e geração de riqueza em seus territórios.

O Brasil estará em uma posição de extrema visibilidade nos próximos anos, tendo em vista a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016,

e a cidade de São Paulo, que também passa por um processo de desindustrialização, poderá ser grandemente beneficiada por essa visibilidade. Entretanto, para que isso aconteça, é necessário colocar-se em condições para competir com outras cidades para atrair empresas para o seu território.

### **Novos concorrentes?**

O município de São Paulo ainda apresenta uma liderança econômica indiscutível quando comparado às demais cidades do País. Entretanto, é desaconselhável permanecermos em uma situação de acomodação, tendo em vista que outras localidades estão aprimorando seus mecanismos de atratividade de recursos financeiros e empresariais, o que pode ameaçar nossa situação de liderança econômica num futuro não muito distante.

Um motivo para nos preocuparmos: em recente artigo, a mundialmente conceituada revista inglesa *The Economist*, especializada em Economia e Finanças, destacou que a cidade do Rio de Janeiro superou São Paulo com folga na atração de investimento estrangeiro direto em 2010 (US\$ 7,27 bilhões versus US\$ 2,73 bilhões para São Paulo), e que existem sinais concretos de que o fiel da balança está começando a pender para a capital fluminense. Como explicar esse destaque econômico do Rio de Janeiro?

É bem possível que a resposta esteja na postura inovadora daquela cidade, ao criar e viabilizar uma ousada agência de desenvolvimento empresarial chamada “Rio Negócios”, a qual tem por finalidade fazer a “ponte” entre potenciais investidores e as oportunidades de negócios naquele município, aconselhando-os sobre como minorar a burocracia e sobre possíveis vantagens fiscais.

A “Rio Negócios”, que teve origem em 2010, numa parceria entre a Prefeitura e a Associação Comercial do Rio de Janeiro, foi inspirada em agências internacionais como a *Think London*, da Inglaterra (a qual foi criada em 1994 com o nome *London First Centre*), e a *Invest Bogotá*, da Colômbia, e já conseguiu atrair, em menos de um ano de funcionamento, R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais) em investimentos para a cidade do Rio de Janeiro, contribuindo para a geração de empregos, renda e impostos. Está apresentando uma adaptação a um novo padrão de atuação do Estado como facilitador do desenvolvimento, que está sendo adotado por um número cada vez maior de cidades ao redor do globo.

### **As agências de desenvolvimento local**

Na Europa e nos Estados Unidos surgiram, a partir da década de 50 do século XX, diversas agências de desenvolvimento local. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atualmente existem mais de 15.000 agências de desenvolvimento no mundo.

No Brasil, a adoção desse modelo de agência é mais recente: a Agência de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul foi criada em 1995, a Agência

de Desenvolvimento do Paraná foi criada em 1997, a “Investe São Paulo” (Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade), em 2008.

Segundo Macedo (1999), as principais funções de uma agência de desenvolvimento são: informação, capacitação, inovação tecnológica, serviços de *design* e *marketing*, internacionalização dos negócios, desenvolvimento de novas atividades produtivas e serviços de gestão empresarial e financeira.

O relatório de desempenho da agência *Think London*, relativo aos anos de 2009/10, informou que já foram completados 239 investimentos estrangeiros naquela cidade (5 deles provenientes do Brasil), com geração de 6.157 empregos.

De acordo com o relatório anual da agência de desenvolvimento de Bogotá, em 2009 foram realizados 13 novos investimentos estrangeiros naquela cidade, com geração de 4.898 empregos.

### **Estaremos ficando para trás?**

A análise da estratégia seguida pelas duas capitais mais próximas do município de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, é reveladora: o relatório 2010/2011 da “Rio Negócios” é apresentado no site da agência em inglês e português, contendo informações detalhadas sobre as áreas de oportunidades e os resultados das viagens de apresentação (“Roadshows”) na Ásia e EUA.

A cidade de Curitiba (PR) também possui uma Agência de Desenvolvimento, criada em 2007, a qual desenvolveu um extenso relatório denominado “Guia do Investidor 2010”, disponível na Internet, o qual contém informações e estatísticas extremamente detalhadas sobre a economia daquele município, inclusive com menção bastante criteriosa sobre os programas de atração de investimentos e oportunidades fiscais.

Diante dessas conquistas alcançadas por essas cidades, podemos estar diante de um novo modelo de atuação para a geração de emprego e renda nas capitais mais próximas que competem com São Paulo: agências de desenvolvimento, mais ágeis e menos burocráticas quando comparadas à estrutura governamental, apresentando de forma clara as oportunidades de negócios e alardeando os resultados alcançados para atrair, num círculo virtuoso, novas oportunidades, novos empreendimentos e novos resultados. E o município de São Paulo, como está inserido nesse contexto?

É interessante ressaltar que existiu entre 1998 e 2005, na cidade de São Paulo, a Agência de Desenvolvimento da cidade de São Paulo (ADESAMPA), no âmbito da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPPLA). A ADESAMPA foi criada pelo Decreto nº 37.517, de 13/07/98, e extinta pelo Decreto nº 46.467/05.

O decreto que criou a agência capta exatamente essa preocupação da inserção de São Paulo num mundo globalizado, destacando-se “a importância do fornecimento de informações sobre o Município a potenciais investidores, com a finalidade de atrair investimentos, visando manter e desenvolver as atividades atu-



ais”, bem como “a estruturação de um organismo catalisador de diferentes esforços e iniciativas desenvolvimentistas, buscando a estreita colaboração entre os setores públicos e privados”.

Em 5 de julho de 2001, enquanto ainda existia a ADESAMPA, foi criada, através da Lei nº 13.165 a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Um dos objetivos da SMRI é o de “estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins”.

Após a extinção da ADESAMPA, através do Decreto nº 51.795, de 17 de setembro de 2010, a atuação da SMRI foi ampliada com a criação de uma Assessoria de Receptivo Internacional, de forma a auxiliar “a condução da diplomacia institucional do Município de São Paulo, compreendendo a recepção de delegações estrangeiras, representantes diplomáticos, autoridades e investidores”.

Desde 2001, a SMRI tem buscado realçar o papel da cidade no cenário mundial, atraindo eventos internacionais como a “XI UNCTAD” (agência da ONU para comércio e desenvolvimento), o “Primeiro Bureau Executivo de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)” e as edições de 2001 a 2004 da “Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS)”. Atualmente São Paulo pleiteia receber o jogo de abertura da Copa do Mundo de 2014 e sediar a Expo 2020.

É importante ressaltar que São Paulo conta com uma estrutura governamental bem preparada para a promoção de eventos internacionais, recepção de autoridades e possíveis investidores estrangeiros. Entretanto, é preocupante notar que outros municípios estão indo além, apresentando uma forma diferenciada de concorrência, muito mais agressiva, realçando de forma extremamente transparente as suas potencialidades e utilizando largamente, como no caso do Rio de Janeiro, a língua internacional dos negócios, o inglês, para essa divulgação, o que lhes garante melhor visibilidade mundial em relação a São Paulo.

Na fase atual da economia mundial, em que a atração de capitais e empreendimentos diversificados, oriundos de múltiplas partes do globo, representa uma necessidade crucial para cidades como São Paulo, não podemos nos dar ao luxo de ignorar o que está sendo feito em outras localidades, sob pena de perder a oportunidade de completar, de forma plenamente satisfatória, o processo de transformação de São Paulo em uma cidade global de relevância econômica, tecnológica, cultural e social, com alta qualidade de vida para a sua população.

Ainda não se sabe se a ação governamental para atingir esse objetivo irá implicar na recriação de uma agência de desenvolvimento, nos moldes da concorrência que outras cidades do Brasil e do mundo estão apresentando, ou se será realizada

através do aperfeiçoamento da estrutura existente, mas uma coisa é certa: ignorar a marcha das transformações da História só prejudicará a posição econômica de destaque que São Paulo tão arduamente alcançou.

### **Conclusão**

Em mais de 450 anos de existência, a cidade de São Paulo passou por mudanças dramáticas, que a levaram a um papel de destaque na economia nacional. Essa trajetória não foi suave, ocorreram muitos percalços nesse caminho até a liderança, mas esta foi finalmente alcançada.

Atualmente a posição de destaque da metrópole paulistana está consolidada, mas as mudanças que estão ocorrendo no cenário mundial, aliadas às ações proativas de diversos governos municipais no Brasil e no mundo, com vistas à atração do necessário investimento externo, representam ameaças potenciais a esse papel de destaque.

Para acompanhar essas mudanças, é fundamental que sejam consideradas pelos governantes do município as alternativas que se apresentam, para que se possa garantir a manutenção do seu papel de protagonista no processo de aglutinação de conhecimento e investimentos no futuro. Ignorar essas mudanças poderá representar, num futuro não muito distante, a perda dessa posição tão duramente conquistada, com múltiplos impactos negativos.

### **The city of São Paulo: Past, present and future challenges for it's economic development**

#### **Abstract**

This paper presents the São Paulo's economics history evolution since the 19th century. Because of coffee production and the industrialization process, São Paulo city has reached an outstanding economic role in the country. The study displays the most relevant tools to ensure this economic supremacy as from that time. It also reveals the different State functions in order to provide these favorable terms.

Then, by describing the structural changes in local economic environment, the paper highlights the positive results supplied by local developing agencies. Finally the paper closes by considering the threats and possibilities that São Paulo city faces towards the future.

**Keywords:** Economic Development. Policy govern. Development agencies.

#### **Referências bibliográficas**

AGÊNCIA DE PROMOÇÃO DE NEGÓCIOS DO RIO DE JANEIRO. RIO NEGÓCIOS – Relatório 2010/2011. Disponível em: <<http://rio-negocios.com/en/uploads/2011/04/Relatorio-Rio-Negocios.pdf>>. Acesso em: 18/09/2011

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, 2010. Dispo-

nível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 15/09/2011

GÓES, F. Os grandes eventos de 2011 a 2016 e seus legados para a cidade. In **Rio: a hora da virada**. URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE – **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 19/09/2011

INVEST IN BOGOTÁ – **Informe Anual 2009**. Disponível em: <<http://www.investinbogota.org/>>. Acesso em: 15/09/2011

LATINI, S. A. **A implantação da indústria automobilística no Brasil: da substituição de importações ativa à globalização passiva**. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

MACEDO, M. M. **Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional**. Revista Paraná Desenvolvimento. Curitiba, 1999. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/96/mariano.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/96/mariano.pdf)>. Acesso em: 17/09/2011

MARCOVITCH, J. **Pioneiros e Empreendedores**. A Saga do Desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MARTINS, A. L. Para Além dos trilhos: negócios britânicos nos trópicos. In MOURA, C. A. M. **Brasil: Grã-Bretanha: uma relação de cinco séculos**. São Paulo: Editora do Autor, 2010.

MONBEIG, P. O crescimento da cidade de São Paulo. Grenoble, 1953. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.) **História Econômica da cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Globo, 2004.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1890-1990)**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE / MOUNTFORD D., “**Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report**”. Novembro 2009. CFE/LEED, OECD. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446](http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446)>. Acesso em: 18/09/2011

PEREIRA, L. C. B. Empresários, suas origens e as interpretações do Brasil. In SZMRECSÁNYI, T. & MARANHÃO, R. (Org.) **Histórias de Empresas e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: HUCITEC, 2002.

POSSAS, M.L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. Implicações para o Brasil., In: CASTRO, A. B.; POSSAS, M. L. & PROENÇA, A. (Org.).

**Estratégias empresariais na indústria brasileira.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em: 15/09/2011

REGO, A. L. C. **Aspectos Jurídicos da Confiança do Investidor Estrangeiro no Brasil.** Tese (Doutorado)-Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20122010-142820/publico/Tese\\_Doutorado\\_Versao\\_Parcial\\_Anna\\_Lygia\\_Costa\\_Rego.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20122010-142820/publico/Tese_Doutorado_Versao_Parcial_Anna_Lygia_Costa_Rego.pdf)>. Acesso em: 16/09/2011

SAES, F. A. M. **A Grande Empresa de Serviços Públicos na Economia Cafeeira 1850-1930.** Editora Hucitec: São Paulo, 1986.

SILVA, M. L. A inserção internacional das grandes empresas nacionais. In LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (Org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil.** Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

SINGER, P. Desenvolvimento econômico e evolução urbana – análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Editora Nacional, 1968. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.) **História Econômica da cidade de São Paulo.** São Paulo: Editora Globo, 2004.

SPINA, D. B. O papel das empresas multinacionais na industrialização periférica: Um estudo da trajetória da IBM (International Business Machines) no Brasil. In SZMRECSÁNYI, T. & MARANHÃO, R. (Org.) **Histórias de Empresas e Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: HUCITEC, 2002.

THE ECONOMIST. **Doing business in Brazil.** Rio or São Paulo? Edição 849, Volume 400. 03 set. e 2011.

THINK LONDON. ONE IN SEVEN. THE ECONOMIC IMPACT OF INWARD INVESTMENT ON THE LONDON ECONOMY. A YEAR IN REVIEW – 2009/2010. Disponível em <[http://v1static.com/l-and-p/assets/media/d4\\_london\\_focus\\_oneinseven.pdf?>](http://v1static.com/l-and-p/assets/media/d4_london_focus_oneinseven.pdf?>). Acesso em: 17/09/2011

## **Secretaria Geral Parlamentar**

### **Secretária Geral Parlamentar**

Adela Duarte Alvarez

### **Secretário Parlamentar Adjunto**

Alexandre Augusto Liceski da Fonseca

## **Consultoria Técnico-Legislativa**

### **Consultores Técnicos Legislativos (área)**

Allan Rodrigues Dias (Psicologia)

Carlos Minoru Morinaga (Arquitetura)

Edinei Arakaki Guskuma (Administração)

Eduardo Buchala (Engenharia)

Felipe Aduino Marcondes César (Engenharia - comissionado PMSP)

Fernanda Paula de C. Motta (Serviço Social)

Fernando T.H.F. Machado (Economia)

Francisco Forti (Medicina - comissionado PMSP)

Hercules Ricardo Migliano (Administração)

José Guimar Cocco Junior (Administração)

Juliana Trufino (Psicologia)

Maria Alice S. Ferreira Rosmaninho (Arquitetura - comissionada PMSP)

Nilson Braz (Engenharia)

Pedro Campones Rocha Santos (Arquitetura)

Pedro Marcelo Cezar Guimarães (Administração)

Ricardo Ciccacio (Administração)

Roberto Noritomi (Sociologia)

Sergio Hideo Taketa (Administração)

Simone de Melo Lins (Administração) – Supervisora

Simone Fantucci (Serviço Social)

Vilma de Oliveira Mendonça (Arquitetura) - Supervisora

## **Servidores de suporte administrativo**

Arão Martins dos Santos – Supervisor

Krystyna Okrent



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**