

---

## **Gestão de conflitos no uso de bens públicos no município de São Paulo**

**Maria Alice Silva Ferreira Rosmaninho  
Simone Fantucci**

Artigo originalmente publicado na Revista Parlamento e Sociedade  
Câmara Municipal de São Paulo - v.1, n.1 – São Paulo: CMSP, 2013.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.  
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

---

# Gestão de conflitos no uso de bens públicos no município de São Paulo

Maria Alice Silva Ferreira Rosmaninho<sup>1</sup>

Simone Fantucci<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo evidencia a relevância do gerenciamento dos bens públicos como ação indispensável e contributiva para a efetivação das políticas públicas sociais no que concerne aos seus respectivos equipamentos físicos. A abordagem resgata o processo pelo qual o território brasileiro foi sendo transformado de público para privado sem que se criasse uma cultura de cuidado com o bem público. Para tanto, reexamina as legislações atinentes à matéria e destaca o caso do equipamento comunitário do setor educação infantil. Pontua as formas de re aquisição de áreas públicas e os instrumentos de planejamento urbano que venham a atenuar os conflitos inerentes ao uso e implantação de tais equipamentos. Como medida para esta finalidade, destaca a importância da avaliação e destinação do estoque de terras disponíveis. Por fim, chama a atenção para a falta de terminologia adequada, bem como para as deficiências na gestão desses escassos bens.

**Palavras-chave:** Plano Diretor Estratégico. Gestão dos Bens Públicos. Equipamentos Comunitários. Educação Infantil.

## I. Introdução

Quando os portugueses decidiram colonizar as terras brasileiras, para defendê-la da cobiça da França, Holanda e Inglaterra, escolheram como sistema de outorga a concessão de capitânicas, substituído em 1548 pelo regime das sesmarias, que perdurou por todo o período colonial até 1822, quando foi encerrado.

---

<sup>1</sup> Especialista em Planejamento Urbano e Regional, em convênio organizado pelo Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung – DSE, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Especialista em Educação Ambiental pela FSP/USP. Especialista em Desenvolvimento Urbano Nível III/ Arquitetura da PMSP, comissionado na Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>2</sup> Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Consultora Técnico-Legislativa em Serviço Social da Equipe de Consultoria às áreas sociais da CMSP.

São interessantes as reflexões de Covolan e Gonzalez (2008) acerca das consequências desta decisão sobre a formação de nossa cidadania. No presente artigo, porém, interessa-nos conhecer deles as consequências sobre nossas relações com os bens imóveis públicos e privados.

Esses autores relatam que, diferentemente do que ocorreu em Portugal com a lei de sesmarias (1375), quando “as terras vazias e improdutivas por causa da peste negra” eram tomadas para serem redistribuídas, as terras distribuídas na colônia já eram pertencentes ao Rei.

Associados ao empreendimento colonial português, os sesmeiros adquiriam o direito não à propriedade mas à posse de uma área não demarcada - devido à grande extensão do território brasileiro. Passavam a representar a própria Coroa, detinham o poder político e militar, e, para compensar despesas com desmatamentos e mão-de-obra escrava, podiam arrendar glebas e obter rendas, proventos e tributos de lavradores menores, sujeitos a expulsão a qualquer momento. Invasões das fartas terras disponíveis por estes lavradores, por outro lado, eram, de certa forma, consentidas se houvesse interesse no consumo local da sua produção agrícola.

Durante todo o tempo em que perdurou esse regime, o poder político dos sesmeiros ampliou-se sempre, acompanhado pela apropriação de áreas cada vez maiores, vez que dominaram também o sistema jurídico, até pela especialização dos filhos em técnicas legais em Coimbra.

A partir de 1695, com a cobrança de um tributo pela propriedade comum da terra, altera-se a percepção dos sesmeiros quanto a seus direitos, que vêm a ser confirmados na Constituição de 1824, e na Lei de Terras nº 601, de 1850. Sancionada pouco após a Lei Eusébio de Queiroz<sup>3</sup>, essa Lei reconhece o direito de propriedade dos já possuidores, mas não institui o imposto territorial, e não faz qualquer exigência técnica para a determinação dos limites, ou para o tamanho das propriedades. A posse das terras cultivadas por pequenos lavradores também é reconhecida, mas os grandes proprietários impedem sua efetivação por formas variadas: utilizando a força física para expulsá-los para terras ainda selvagens, levando para registrar terrenos não definidos por marcos, balizas ou estacas (e burlando o registro, apossando-se de área maior do que tinham direito), ou impedindo a medição das terras devolutas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A Lei Eusébio de Queiroz proibiu o tráfico de escravos, exigindo novos colonos para trabalhar nas grandes fazendas.

<sup>4</sup> Terras devolutas são aquelas que, de acordo com a Lei nº 601/1850, “dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado (...) porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, [...] nem se integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo”. (Hermida, s.d)

Concluem os estudiosos que, sobre essa frágil base confusa, burocrática e dada a fraudes, constituiu-se, em oposição a um modelo de empreendimento colonizador com pequenas propriedades bem definidas de homens livres, um território brasileiro latifundiário difuso, sem mercado imobiliário desenvolvido e sem valor para o solo, onde não está desenhada a linha demarcatória entre o que é público e o que é privado. Durante o processo, a vasta terra brasileira deixa de ser Bem Público (de propriedade do rei, ou “*pertencente à nação brasileira*”, com a independência), submetido a raras ações de gerenciamento, e passa para as mãos de poucos proprietários.

Mas o que se entende, hoje, por Bem Público? Quem pode se utilizar de cada classe de bem, e com que finalidade eles estão sendo usados? Como está o gerenciamento destes bens no Município de São Paulo? São áreas livres ou estão ocupadas? Que equipamentos estão neles instalados? São suficientes para satisfazer as necessidades da comunidade? Como se dá o caminho inverso, ou quais são as formas atuais de transferência de um bem imóvel da categoria de privado para a categoria de público?

## 2. Conceito de “Bem Público”, suas classes e seu uso

Alheio a estes acontecimentos históricos que tratam da sua origem, o Código Civil vigente, assim como o antigo, de 1916, define no art. 98 como **públicos** “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. O Estado exerce o direito de propriedade sobre eles por meio da Administração Direta, das autarquias e fundações públicas de direito público, das empresas públicas e das sociedades de economia mista. (grifos nossos)

Aqueles que estão à disposição da coletividade para uso indiscriminado, podendo ser usados livremente pelo povo, como as ruas, parques, praias, praças e rodovias pedagiadas são classificados por este Código, no art. 99, como **Bens de Uso Comum do Povo**.

Quando têm uma destinação pública específica para a prestação de um serviço público, não podendo ser usados livremente por qualquer pessoa, como por exemplo, os imóveis onde estão instalados os Equipamentos Comunitários como os prédios das repartições públicas, escolas, museus, hospitais e cemitérios públicos, são classificados como **Bens de Uso Especial**.

E aqueles que nem são de **uso comum do povo**, nem têm uma **finalidade pública** específica, e “constituem o patrimônio de pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” com estrutura de direito privado, são classificados como **Bens Dominicais** ou **Dominiais**, conforme o art. 99 do Código Civil e ainda, de acordo com Hermida (s.d), dos terrenos bal-

dios e das chamadas “terras devolutas”. À exceção dos bens da primeira classe, cuja utilização não depende de autorização, permanecendo, desde a origem, **pública**, o uso das demais classes de bens - **de Uso Especial** ou **Dominical** - pode ser outorgado a um particular mediante concessão, permissão ou autorização.

Na cidade de São Paulo, a Lei Orgânica Municipal (L.O.M.), em seu art. 110, coerente com a definição nacional, considera **Bens Municipais** “todas as coisas móveis e imóveis, semoventes, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município”, incluindo aí as terras devolutas localizadas dentro dos limites do Município. Embora priorize o uso público, ela estabelece condições para sua utilização por terceiros, exigindo: “o respeito aos princípios e normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico” e ao interesse social<sup>5</sup>. A Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 111) confere ao Prefeito a responsabilidade pelo seu gerenciamento.

O seguinte quadro sintetiza estas condições, segundo as modalidades de outorga:

**Quadro 1:** Condições para Uso de Bens Municipais por terceiros

Fundamento	Modalidades			
Interesse Público ou Social	Concessão Administrativa	Permissão de Uso	Autorização	Locação Social
Condições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Autorização legislativa</u>;</li> <li>• <u>Concorrência</u>;</li> <li>• Formalizada por <u>Contrato</u> no prazo de 3 anos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualquer bem público;</li> <li>• Independe de <u>Licitação</u>;</li> <li>• Tempo <u>indeterminado</u>;</li> <li>• Formalizada por <u>Termo Administrativo</u>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso específico ou transitório</li> <li>• <u>Prazo máximo: 90 dias</u>;</li> <li>• Formalizada por <u>Portaria</u>.</li> </ul>	1. Unidade Habitacional de Interesse Social (baixa renda); <ul style="list-style-type: none"> <li>• Independe de <u>Autorização Legislativa e Licitação</u>;</li> <li>• Formalizada por <u>Contrato</u>;</li> </ul> 2. Imóvel incorporado por herança vacante ou de arrecadação até venda (Art. 112, § 5º)
Exceção	<u>Concorrência dispensada</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessionária de serviço público;</li> <li>• Entidade assistencial ou filantrópica;</li> <li>• Interesse público ou social (*) justificado.</li> </ul>		<u>Prazo alterado</u> para canteiro = duração da obra ou serviço público.	

**Fonte:** Art. 114 da L.O.M. (elaboração dos autores)

<sup>5</sup> Conforme o § 3º, do art. 114, da Lei Orgânica de SP, os interesses sociais são referidos como: “Prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública”.

Em um exemplo raro dentro da histórica falta de preocupação quanto à gestão destes bens, a L.O.M., em seu art. 158, prioriza a destinação daqueles da classe dos **Dominiais**, quando **não estiverem utilizados**, “a assentamentos da população de baixa renda e à instalação de **equipamentos coletivos**, assegurada a preservação do meio ambiente”.

E que equipamentos coletivos são esses? Onde se localizam os bens imóveis em que estão instalados? Há bens suficientes nas diversas regiões da cidade para, em obediência ao interesse social, atender à demanda por esses equipamentos, em cada caso?

## 2.1 Equipamentos coletivos: urbanos, comunitários ou sociais?

Em algumas legislações afetas ao planejamento urbano, encontramos as expressões equipamentos urbanos, comunitários e sociais para o entendimento do que sejam equipamentos coletivos.

Conforme aponta Barreiros (1998) a maior parte da legislação trata de forma bastante genérica a definição de equipamento comunitário, ao contrário da norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) 9284<sup>6</sup> que categoriza todos os equipamentos, definindo-os como urbanos e tornando melhor a sua compreensão.

Evidenciamos tal constatação no quadro a seguir:

**Quadro 2:** Conceito de Equipamentos Urbanos e Comunitários

	Urbanos	Comunitários
Lei Federal nº 6.766/79	Equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.	Equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.
Lei Municipal nº 9.413/81	São as instalações de infraestrutura urbana, tais como equipamentos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica, gás canalizado, transporte e outros de interesse público.	São as instalações públicas destinadas à educação, cultura, saúde, lazer e similares.
(ABNT) 9284	Conceitua ambos como equipamentos urbanos e define-os como sendo todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do Poder Público, em espaços públicos e privados. A norma define como categorias: circulação e transporte, cultura e religião; esporte e lazer; infraestrutura (sistemas de comunicação, energia, saneamento, iluminação pública); segurança pública e proteção; abastecimento; Administração Pública; assistência social; educação, e saúde.	

Fonte: (elaboração dos autores)

<sup>6</sup> As categorias elencadas são também desdobradas em subcategorias; assim, por exemplo, a categoria “esporte e lazer” elenca os seguintes equipamentos: autódromo, kartódromo, campo e pista de esportes, clube, estádio, ginásio de esportes, hipódromo, marina, piscina pública, parque, praça.

Além disso, ressaltamos que o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em seu art. 129 utiliza a expressão equipamento social em vez de comunitário, diferenciando-se, portanto, da legislação federal, assim como da Lei Municipal n° 9.413/81<sup>7</sup>:

Os Equipamentos Sociais constituem elemento integrador na medida em que compreendem instalações destinadas à prestação de serviços públicos e privados, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, esportes, lazer e recreação, abastecimento e segurança.

Para além de como as referidas legislações concebem tais equipamentos, enfatizamos que o espaço urbano e nele incluídos os equipamentos comunitários se faz por uma permanente construção social que envolve:

...uma diversidade de relações sociais e econômicas [...]. No espaço urbano encontram-se a produção, a comercialização, os investimentos e as transações que configuram a dinâmica da circulação do dinheiro sobre o território (SANTOS, 2006). Por outro lado, é onde se encontram as diferenças sociais de apropriação do dinheiro que circula e das benesses promovidas pelo Estado e pela iniciativa privada, causando impactos territoriais de ordem socioespacial. Assim, encontra-se na cidade capitalista a centralidade da oferta de bens e serviços e, por outro lado, a carência dos mesmos em áreas suburbanas ou periféricas. (FREITAS; FERREIRA, 2011)

A citação acima ilustra o que aponta Cardoso (1983) *apud* Melo, Braga (2009, p. 02):

[...]que a estrutura espacial está articulada a outras não territoriais, como a econômica, a política e a ideológica [...] A estrutura espacial das cidades reflete as condições sociais dos habitantes, configurando-se como teia viva de relações sociais e expressão imediata de uma forma social e econômica, concentradora de renda, infra estrutura e população.

Os equipamentos comunitários de uso público ou coletivo<sup>8</sup> fazem parte do planejamento urbano e seu significado em dado espaço no território urbano,

<sup>7</sup> No presente artigo, utilizaremos a expressão “equipamento comunitário” em vez de “equipamento social” por entendermos que os conceitos na legislação federal se sobrepõem às demais normativas estaduais e municipais.

<sup>8</sup> Aqui, a referência a equipamentos coletivos torna-se relevante, pois a utilizamos como sendo de uso coletivo, ou seja, “pela socialização objetiva do processo de consumo e pela gestão pública ou para-pública de alguns desses bens e serviços”. Diferem dos bens de consumo individual a que a força de trabalho tem acesso no mercado, através do salário. (CASTELLS *apud* BORBA, 1991, p.404).

aponta a sua relevância na organização e desenvolvimento de uma cidade, pois são espaços que proporcionam as condições de existência humana e a qualidade de vida das pessoas. Sendo assim, destacamos que os equipamentos urbanos, comunitários ou sociais são elementos físicos com funções próprias e servem de base para as políticas públicas. Tais equipamentos de uso coletivo conforme Borba (1991, p.404): “se referem às políticas de caráter social para áreas e populações urbanas, sendo equívoco encará-las meramente como questões espaciais”.

Com a finalidade de esclarecer um pouco mais o assunto, trataremos a seguir do equipamento comunitário referente à educação.

## 2.2 O equipamento comunitário do setor educação

Os equipamentos comunitários de Educação em uma cidade são constituídos de creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental e médio, podendo haver também escolas técnicas e profissionalizantes, além de faculdades e universidades.

O art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina a obrigatoriedade dos municípios na oferta de educação infantil e do ensino fundamental. A referida lei também define em seu art. 18 que:

[...] os sistemas municipais de ensino compreendem: **I** - as instituições do ensino fundamental, médio<sup>9</sup> e de educação infantil, mantidas pelo Poder Público municipal; **II** - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; **III** - os órgãos municipais de educação”.

O quadro a seguir ilustra os níveis de ensino da educação básica, a respectiva faixa etária e a obrigatoriedade da oferta do serviço:

**Quadro 3:** Equipamentos Comunitários da Educação Básica

Educação Básica	Denominação do equipamento	Faixa etária	Ente Federado
Infantil	Centro de Educação Infantil (CEIs) ou Creches	zero a 3	Municipal
	Escola Municipal de Educação Infantil (EMElS)	4 e 5	Municipal
Fundamental	Escola Municipal de Ensino Fundamental I (EMEFs)	6 a 10	Municipal
	Escola Municipal de Ensino Fundamental Fundamental II (EMEFs)	11 a 14	Municipal
Médio	Escola de Ensino Médio	15	Municipal e/ou estadual

**Fonte:** (elaboração dos autores)

<sup>9</sup> O ensino médio faz parte da educação básica, porém é provido pelos governos estaduais. Cabe ressaltar que o município de São Paulo tem sob sua gestão oito escolas de nível médio.



O sistema de ensino da cidade de São Paulo, por exemplo, comporta 3.022 escolas, sendo que 1.422 escolas são públicas e 1.580 pertencentes à rede conveniada<sup>10</sup>.

Assim, podemos dizer que os equipamentos de educação pertencem aos bens de uso especial, pois são destinados a determinada finalidade e segmento populacional.

### 3. Reaquisição de áreas públicas e classes de bens públicos

Resgatada a história da transformação do território público brasileiro em áreas privadas, e identificada a necessidade de áreas públicas para se instalar **equipamentos coletivos**, atendendo ao interesse social, resta compreender o caminho inverso, ou seja, como um imóvel privado pode, hoje, retornar à categoria de bem público.

Conforme aponta Marinela (2012), as entidades públicas podem adquirir imóveis, que se tornam bens públicos “em razão de causas contratuais, fenômenos da natureza ou causas jurídicas e por formas variadas”. Entre outras, são formas de aquisição “os contratos de compra e venda, doação, permuta ou dação em pagamento; o usucapião; o direito hereditário; a desapropriação e as chamadas ‘aquisições *ex vi legis*’, onde se enquadra o parcelamento do solo”.

Cabe, antes de avançarmos, uma observação acerca da total ausência de critério na terminologia referente à gestão dos bens públicos. Em toda a administração municipal podemos encontrar inúmeras outras listagens aleatórias e não dicotômicas para se referir aos vários tipos de bens municipais, como mostra a Política Municipal de utilização das vias públicas municipais - que inclui subsolo, espaço aéreo, e obras de arte -, para a implantação e instalação de equipamentos de infraestrutura urbana<sup>11</sup>.

Além disso, é frequente a mudança de um bem de uma classe para outra em atendimento às prioridades momentâneas de cada gestão. Um exemplo<sup>12</sup> é a

<sup>10</sup> Dados do Relatório de fiscalização – exercício 2011, do Tribunal de Contas Municipal.

<sup>11</sup> Lei nº 13.614/03.

<sup>12</sup> Para fins de cobrança de preços públicos pelos serviços prestados por unidades da Prefeitura, semelhante, o Decreto nº 53.657/12 lista: “1. imóveis construídos para habitação ou exploração comercial; 2. imóveis construídos ocupados por entidades assistenciais; 3. imóveis não construídos destinados à exploração comercial; 4. imóveis não construídos ocupados por entidades assistenciais; 5. imóveis não construídos ocupados por empreiteiras para obras; 6. imóveis não construídos ocupados por circos e/ou atividades afins; 7. logradouros; 8. Equipamentos Esportivos (Estádios, Parque Esportivo dos Trabalhadores); 9. Centros Esportivos, Unidades Educacionais e Esportivas; 10. Unidades Esportivas da Secretaria Municipal de Esportes; 11. Centros culturais, Teatros / FEPAC, Espaços da Secretaria Municipal de Cultura (aí incluídos, Bibliotecas Municipais, Galerias Municipais, etc.); 12. Parques Municipais; 13. Próprios Municipais (Feiras Livres, mercados, sacolões da Prefeitura e Centrais de Abastecimento); 14. Varejões”.

desafetação efetivada pela Lei nº 13.514/03, que desincorporou áreas ocupadas por população de baixa renda da classe dos bens de uso comum do povo e as transferiu para a dos bens dominiais para promover Programa de Regularização Urbanística e Fundiária.

Felizmente a Lei nº 13.885/04, que instituiu os Planos Regionais Estratégicos, exigiu que a desafetação de áreas da classe de bens de uso comum do povo seja precedida de análise e justificativa técnica dos órgãos proponentes. Esses órgãos devem elaborar um plano contendo medidas mitigadoras e compensatórias, e utilizar como critério o índice de área verde por habitante e a oferta e a demanda por equipamentos “sociais” da região.

### 3.1 A via da desapropriação e classes de bens

A **desapropriação** - uma das formas mais utilizadas - tem procedimento regido pelo Direito Constitucional-Administrativo. Impõe, de acordo com Souza (s.d), “um sacrifício total a determinado direito patrimonial”, e está vinculada a uma “indenização prévia e justa”, cujo pagamento define “o momento em que o bem passará à dominialidade pública, perdendo sua categoria de bem privado”. Esta forma tem sempre uma justa causa, uma finalidade específica, determinante para a classe do futuro bem público.

Concluído o projeto, remanescem da desapropriação, muitas vezes, pequenas porções de lotes - bens públicos sem classe definida. Diretrizes para o uso destes remanescentes são raras na legislação municipal e eles acabam por ser classificados aleatoriamente, como se vê nos exemplos a seguir:

**Quadro 4:** Diversidade de usos atribuídos a áreas remanescentes de desapropriação

Dispositivo Legal	Ementa	Classe do Bem Público Remanescente
Lei nº 4.851/55	Dispõe sobre cessão, em comodato, pelo prazo de trinta anos, à Cúria Metropolitana, a faixa de terreno situada com frente para a Praça e Avenida Liberdade, ao lado do Santuário Santa Cruz dos enforcados, e dá outras providências. (Origem: Remanescente do Decreto nº 311/42)	“No referido terreno a comodatária construirá ambulatório médico, dentário e assistencial, destinado a fins beneficentes”. (art. 2º)  Bem de Uso Especial
Decreto nº 11.825/75	Cede a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, direitos relativos a ação expropriatória na parte referente às áreas remanescentes.	Bem Dominical

Dispositivo Legal	Ementa	Classe do Bem Público Remanescente
Despacho nº 91.802/00	Autoriza a EMURB a vender área no Itaim, remanescente de desapropriação.	Bem Dominical
Lei nº 12.244/96	Denomina Fenelon Guedes Pereira a praça sem denominação formada pela área remanescente dos imóveis desapropriados no início das ruas Elísio Cordeiro de Siqueira e Joaquim de Oliveira Freitas, no Jardim Santo Elias, Pirituba, AR- Pirituba.	Uso Comum do Povo
Lei nº 12467/97	Dispões sobre a instalação de Centros Educacionais e Esportivos em áreas remanescentes de desapropriações viárias no Município de São Paulo, e dá outras providências.	Bem de Uso Especial
Decreto nº 39.941-00	Dispõe sobre o Programa de Aproveitamento de Áreas Remanescentes de Desapropriações, para a instalação de mobiliário urbano e de equipamentos de convívio comunitário PROCONVÍVIO, e dá outras providências.	Exceção à legislação municipal, pois estabelece diretrizes para utilização das áreas remanescentes. Bem de Uso Comum do Povo ou Bem de Uso Especial

**Fonte:** (elaboração dos autores)

Seria necessário que o planejamento da cidade elaborasse estas diretrizes, articulando uma destinação ordenada para estas áreas remanescentes, como para os demais bens públicos. É de se lamentar que uma iniciativa de iniciar esta elaboração, prevista no Programa PROCONVÍVIO, não seguiu adiante, ficando limitada apenas à edição do Decreto nº 39.941/00, último item do Quadro 4.

### 3.2 A via do parcelamento do solo e classe de bens

Outra forma também bastante utilizada é a via do **parcelamento do solo** (*aquisição ex vi legis*), regida nacionalmente pela Lei Federal nº 6.766/79 e suas alterações nas Leis nº 12.424/11 e nº 12.608/12.

No município de São Paulo, o parcelamento do solo compreende “a integração e/ou subdivisão de gleba ou lote, em novos lotes com ou sem abertura de novas vias, possuindo três enfoques: o técnico, o jurídico e o administrativo<sup>13</sup>”. Pode desencadear o processo de urbanização pela simples divisão da gleba, ou pela implantação de conjuntos de edificações simultânea ao parcelamento.

<sup>13</sup> Definição retirada do roteiro técnico elaborado pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano sobre Parcelamento do Solo com base na Lei nº 9.413/81.

Controlando esse processo, o planejamento municipal pretende realizar os objetivos definidos em seu Plano Diretor por meio do zoneamento – uma vez que cada tipo de parcelamento está ligado à zona de uso onde a gleba se localiza – e de requisitos técnicos: físico-ambientais e urbanísticos legais. Nele são selecionadas:

- as áreas adequadas para desenvolvimento urbano;
- os índices urbanísticos para quadras e lotes (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos);
- os **percentuais de área** para os **futuros bens públicos** na região urbanizada: o Sistema Viário e o Sistema de Áreas Verdes, que engloba as Áreas Institucionais.

Estes percentuais destinados aos futuros bens públicos variaram, desde o início até o último quartel do século XX (edição da Lei Federal nº 6.766/79), como mostra o Quadro a seguir:

**Quadro 5:** Variação das porcentagens exigidas para o parcelamento do solo, de 1934 até os dias atuais

Dispositivo Legal	Superfície dividida (m <sup>2</sup> )	Zona	Vias de Comunicação (%)	Espaços Livres (praças, jardins, “squares”) - %	
Ato nº 663/34	40.000,00	Urbana	20 %	5 %	
		Suburbana		7 %	
		Rural		10 %	
Lei nº 5.261/57	Abolido	Qualquer Zona	20 %	20,00 m <sup>2</sup> /habitante (5 pessoas/ unidade residencial)	
Lei nº 6.877/66	Abolido	Qualquer	20 %	15 %	
Lei nº 7.688/71 - PDDI	Considera como “Área Verde a de propriedade pública ou particular, delimitada pela Prefeitura com o objetivo de implantar ou preservar arborização e ajardinamento, visando a assegurar condições ambientais e paisagísticas, podendo ser parcialmente utilizada para a implantação de equipamentos sociais”. (art. 41)				
Lei nº 7.805/72	Abolido	Qualquer	20 % de Vias de Circulação	15 % de Áreas Verdes	5% de Áreas Institucionais
Lei nº 9.413/81	Qualquer	Qualquer	20 % de Vias de Circulação	15 % de Áreas Verdes	5% de Áreas Institucionais
	(*) 10.000,00	Zonas Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z9, Z10, Z11, Z12, Z13, Z17 e Z18	---	15 % de Áreas Verdes	5% de Áreas Institucionais**
	(*) 20.000,00	Zonas Z6, Z7, Z8, Z14, Z15 e Z16			

(\*) Desmembramento de gleba.

\*\* Áreas institucionais são parcelas de terrenos destinadas à instalação dos equipamentos comunitários (Lei nº 9.413/81).

Fonte: (elaboração dos autores)

Obviamente que muitos dos **interessados em empreender parcelamentos do solo**, proprietários de imóveis acostumados à relação confusa estabelecida ao longo dos anos com a estrutura fundiária no país, utilizaram recursos variados para não se subordinar às leis. Surgiram, assim, na cidade, uma infinidade de **loteamentos irregulares**, que geraram os inúmeros processos administrativos que até hoje abarrotam prateleiras de unidades administrativas da Prefeitura, aguardando regularização fundiária. Esta postura só veio a ser alterada quando a Lei Federal nº 6.766/79 definiu como crime a execução de loteamento sem prévia aprovação da municipalidade.

No que se refere a classe dos bens públicos, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)<sup>14</sup>, todas as praças, jardins e parques públicos do Município, os chamados **Bens de Uso Comum do Povo**, assim como todos os **Espaços Livres** de Arruamento, mesmo que não urbanizados, e sem destinação definida, foram incorporados ao **Sistema de Áreas Verdes**<sup>15</sup>.

Desvenda-se, nessa ocasião, o conflito - que passa a ser mecanismo oficial - pelo qual as áreas públicas captadas por esta via são "**Verdes**" e devem receber **arborização e ajardinamento**, pois têm o objetivo de **assegurar condições ambientais e paisagísticas**", porém já não são "**Espaços Livres**", ou seja, podem ser parcialmente ocupadas e até mesmo edificadas, desde que com "equipamentos sociais".

A primeira lei que segue o PDDI distingue as futuras áreas públicas dos futuros parcelamentos entre as categorias de **Áreas Verdes** (teoricamente Livres) e **Áreas Institucionais** (teoricamente Ocupadas), e estabelece porcentagens específicas para cada caso conforme demonstrado no quadro 3. Mas mantém o já bem estabelecido conflito entre **Áreas/Espaços Livres e Áreas Ocupadas**, que até hoje confunde os cadastros da administração municipal.

Como são inventariadas e classificadas todas estas áreas públicas? Como está o seu gerenciamento?

#### 4. Cadastro dos bens públicos

Desde a década de 90, a L.O.M., em seu art. 114, obriga o Prefeito, no papel de gerente dos Bens Públicos, a enviar anualmente à Câmara Municipal um rela-

<sup>14</sup> Ver no anexo C, algumas considerações sobre educação infantil no PDDI.

<sup>15</sup> O Sistema abrange "áreas verdes de propriedade pública: Área para recreação infantil (AV-1), Parque de vizinhança (AV-2), Praça pública (AV-3), Campo esportivo (AV-4); Centro educacional e esportivo (AV-5); Parque distrital (AV-6); Reserva natural (AV-7)", além de áreas verdes de propriedade particular: Clubes esportivos-sociais (AV-8), Clubes de campo (AV-9) e Áreas arborizadas (AV-10)".

tório acerca do que foi objeto de concessão, permissão de uso e de locação social, incluindo sua destinação e o beneficiário. Tal relatório é o **cadastro de terras públicas municipais**, que a Lei Maior pretende ver atualizado e publicado a cada ano.<sup>16</sup> Nele devem estar incluídas as terras devolutas: **Bens Dominiais**, cuja discriminação (para que fossem demarcadas, medidas e delimitadas) fora determinada à Prefeitura, com base no Decreto-Lei Estadual nº 14.916/45, quatro décadas antes pela Lei nº 3.859/50 - a mesma que estabeleceu as condições para que elas passassem do domínio público para o privado por meio da **legitimação de posse**.

Esta sangria dos bens públicos só veio a ser estancada na década de 80, quando a administração municipal se volta para a necessidade de áreas para a “execução de planos de melhoramentos públicos e (...) outros fins de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social”, conforme dispõe a Lei nº 10.455/88.

A partir daí, encontram-se iniciativas mais efetivas da administração municipal visando organizar este cadastro de bens, que vem a desembocar na criação do SIG – Sistema de Informações Geográficas do Município, conforme quadro a seguir:

#### **Quadro 6:** Dispositivos Legais visando organizar o Cadastro Municipal de Bens Públicos

Portaria PREF nº 50/84	Determina providências para racionalização do sistema de informação sobre a localização de terrenos de propriedade da Prefeitura, adequados à construção de Equipamentos Sociais.
Portaria SJ nº 67/86	Institui, junto ao Gabinete de SJ, Comissão Permanente para implantar e desenvolver sistema de informática relacionado com o cadastramento e tombamento dos Bens Imóveis Municipais.
Decreto nº 2.3676/87	Aprova fluxo e procedimentos adotados na geração e atualização do Cadastro dos Bens Imóveis Públicos, e dá outras providências.
Despacho PREF nº 92.012/88	Determina publicação do rol de Bens de Uso Comum do Município para conhecimento de todas as unidades e a implantação de sistema comum de cadastramento por processamento de dados, dos Bens Dominiais e de Uso Especial, por PATR/SJ E RI/SF.
Lei nº 10.906/90	Dispõe sobre a atualização e divulgação do Cadastro das Áreas Públicas não Edificadas e pertencentes ao Município.
Portaria SJ nº 57/91	Institui o Grupo Executivo de Acompanhamento do Programa de Informatização dos Assentamentos que compõem o Cadastro dos Bens Imóveis do Município, denominado Sistema CAREM-Cadastro de Áreas e Equipamentos Municipais.
Despacho SJ nº 91.812/93	Autoriza prorrogar ajuste entre PMSP X EMURB p/prestação de serviços de implantação do Cadastro de Áreas e Equipamentos Municipais-CAREM.
Despacho PREF nº 91.303/99	Constitui Grupo de Trabalho para agilizar a implantação do Sistema CAREM-Cadastro de Áreas e Equipamentos Municipais para regularizar invasões de Próprios Municipais.

<sup>16</sup> Essa determinação consta no art. 3º das Disposições Gerais e Transitórias da L.O.M..

Decreto nº 41.597/02	Institui o Sistema de Informações Patrimoniais - SIP na Administração Pública municipal e dá outras providências.
Decreto nº 42.349/02	Altera o Decreto nº 33.532, de 6 de agosto de 1992, que criou o Sistema de Informações Geográficas - SIG para o Município de São Paulo, e dá outras providências.

**Fonte:** (elaboração dos autores)

A despeito da evolução tecnológica no tratamento das informações territoriais pela administração municipal até os dias de hoje, encontramos no “Diário Oficial da Cidade”, de 20/04/13, o SUPLEMENTO ESPECIAL 2013, que divulga, para dar cumprimento à L.O.M., os Relatórios dos Bens Municipais de Uso Comum, Uso Especial e Dominais e das Áreas Municipais cedidas a terceiros mediante Permissão ou Concessão Administrativa de Uso, com a seguinte estrutura:

<b>Anexo I: Bens de uso comum</b>						
Ordenação	Localização					Superfície
	Cadastro de Logradouros	Nº da Folha no			IPTU	
Ordem alfabética SUBPREFEITURA	Código de 2 logradouros lineiros CODLOG1 CODLOG2	Sistema Cartográfico Metropolitano SCM	Mapa Oficial Cidade MOC e QUADRICULA	Guia Ruas MAPOGRAF	Setor Quadra Lote	
Ordem crescente CROQUIS_PATR						

<b>Anexo I: Bens dominiais e bens de uso especial</b>							
Ordenação	Localização					Superf.	Área Construída
	Cadastro de Logradouros	Nº da Folha no			IPTU		
Ordem alfabética SUBPREFEITURA.	Código de 2 logradouros lineiros CODLOG1 CODLOG2	Sistema Cartográfico Metropolitano SCM	Mapa Oficial Cidade MOC e QUADRICULA	Guia Ruas MAPOGRAF	Setor Quadra Lote		
Crescente CROQUIS_PATR							

<b>Anexo II: Lista das áreas objeto de concessão administrativa de uso</b>										
Ordem cronológica da lavratura do instrumento	Nº	BENEFICIÁRIO	ENDEREÇO	LEI AUTORIZATIVA	PROCESSO ADMINISTRATIVO	PLANTA	CROQUIS-ÁREA	PRAZO	FINALIDADE	CONTRAPARTIDA

**Anexo II: Listas similares para as áreas objeto de **Concessão de Direito Real de Uso, de Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito para fins de Zeladoria, de Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito, de Permissão de Uso a Título Precário e Oneroso para fins de Zeladoria, de Permissão de Uso a Título Precário e Oneroso, de Permissão de Uso a Título Precário e Oneroso, com Contrapartida Social.****

Seriam as informações deste Cadastro utilizáveis do ponto de vista da gestão das políticas públicas?

A publicação não parece confiável, destacando para análise um exemplo de Bem Dominial qualquer de grande extensão<sup>17</sup> que pode ser verificado pelas imagens de satélite do *software* Google Maps, na rede mundial de computadores, que, embora informado como **sem construção**, o Bem Dominial está, na realidade, ocupado por pequenas casas e urbanizado com pavimentação, iluminação e emplacamento, talvez resultantes da regularização de uma invasão por moradores de baixa renda.

Observa-se, ademais, que a **área construída** é informada apenas para 21 Bens. Para os 2.644 Bens Dominiais e de Uso Especial restantes da lista não há informação se está ocupado ou não, e, em caso positivo, se foi atingida a Taxa de Ocupação e o Coeficiente de Aproveitamento máximos permitidos pelo Plano Diretor Estratégico.

Esta informação seria fundamental do ponto de vista gerencial, e deveria compor um quadro geral acerca da relação entre Áreas Livres e Áreas Ocupadas em todo o Município, parâmetro que no planejamento territorial alemão, por exemplo, é determinante para que o Estado permita ao Município aumentar a sua Área de Expansão Urbana<sup>18</sup>.

Seria importante a definição de uma política municipal para o uso destas terras públicas, que dispusesse de informações resultantes do cruzamento destes dados com os de outros cadastros da administração municipal, e pudesse superar a disputa entre os vários setores pelo privilégio de utilizar o bem e satisfazer a sua demanda.

Há notícias de uma tal Política de Terras no planejamento municipal?

<sup>17</sup> O exemplo se refere à SUBPREFEITURA BUTANTÃ; CROQUI\_AREA: 200422\_01; USO: DOMINIAL; CODLOG1: 219754; CODLOG2: 214485; SCM: 23261; MOC: 12B; QUADRICULA: C7; MAPOGRAF: 170-R28; SUPERFÍCIE (M2): 17.381,01; ÁREA CONSTRuíDA: NÃO CONSTA; SETOR: 000; QUADRA: 000; LOTE: 000.

<sup>18</sup> O limite para a área de Expansão Urbana na Alemanha é de no máximo de 70% de área ocupada.



## 5. Gestão de conflito no uso de bens

Procurando gerenciar a disputa pelas poucas áreas públicas disponíveis, o Plano Habitacional 1983/1987 publica sua Política de Terras, e manifesta uma preocupação do Poder Público Municipal com a ampliação de um estoque de terras destinadas a “alternativas habitacionais acessíveis às camadas populacionais de menor poder aquisitivo”.

Entre suas ações prioritárias encontramos:

Avaliar e propor destinação ao estoque de terras administradas pela União, Estado e Município, suas autarquias e empresas. As áreas correspondentes a bens dominiais municipais, [...] poderão ser imediatamente destinadas à implantação de programas habitacionais.

As áreas de uso comum, bens de domínio público, destinadas à localização de equipamentos e áreas de lazer, não ocupadas, deverão ser avaliadas em função do dimensionamento regional das necessidades atuais e futuras desses usos. Como resultado dessa avaliação, será proposta a alteração de destinação para fins habitacionais de interesse social, desde que compensada por outros espaços de lazer e vinculada ao efetivo aproveitamento e urbanização das mesmas, resultando na ampliação, a curto prazo, dos espaços disponíveis para uso da população.

Tais estudos, caso por caso, serão concretizados em projetos que compatibilizem as necessidades habitacionais com o atendimento das necessidades de equipamentos coletivos e a preservação ambiental. [...].

Com relação às glebas que integram o patrimônio do Estado e da União, [...] gestões políticas serão feitas com vistas à sua utilização pela Prefeitura, preferencialmente em programas habitacionais.

Esta ação do Plano é o resultado da pressão exercida pela demanda dos movimentos sociais por habitação e pelo empresariado da construção civil sobre o Poder Público para que as áreas públicas sejam reservadas para utilização deste setor. Sua força se manifesta, por exemplo, nas justificativas apresentadas pelo Executivo para a doação de área pública para o Programa de Construção de Moradias em Regime de Mutirão Autogerido que irá beneficiar cerca de 70.000 pessoas, conforme o Projeto de Lei nº 427/04:

- a) “a raridade e alto custo de terrenos adequados à ocupação residencial”;
- b) o PDE, que estabeleceu o mutirão autogerido e a doação de área municipal para cumprimento das funções sociais da Cidade, os objetivos e

diretrizes das Políticas de Habitação e de Áreas Públicas do Município, e deu prioridade para *“assentamento da população de baixa renda e para áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos”*, no uso de bens públicos dominiais não utilizados.

E os demais setores, como as áreas verdes, aterros sanitários, centrais de triagem, equipamentos comunitários? Há diretrizes para o atendimento destas demandas? Quem tem competência para tomar a decisão acerca da reserva de áreas para cada um destes usos? Quem protege estes interesses?

Na maioria dos casos, a decisão é política, e pontual, caso a caso. A seu próprio critério, o Subprefeito, por exemplo, tem competência, com base no inciso XXVI da Lei nº 13.399/02, de *“autorizar o uso precário e provisório de bens municipais sob sua administração, observado o disposto no parágrafo 5º do artigo 114 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e opinar quanto à cessão de uso dos bens municipais localizados em sua região administrativa.”*

Especificamente na conservação dos **Bens de Uso Comum do Povo**, o Decreto nº 45.850/05, e legislação dele decorrente, detalha, genericamente, como proceder em cada tipo de bem dentro desta classe, para: *“celebrar [...] termos de cooperação com a iniciativa privada, visando a execução e manutenção de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas, bem como a conservação de áreas públicas, atendido o interesse público, de acordo com o artigo 83 da Lei nº 13.525, de 28 de fevereiro de 2003.”*

Mas não há diretrizes para a decisão quanto aos bens das classes de Uso Especial ou de Uso Dominial.

Se pretendemos ter uma nova Política de Terras para o Município, e a revisão do PDE é uma oportunidade para isto, precisamos desenvolver uma forma de **saber como** realizar as ações prioritárias citadas no Plano Habitacional anteriormente: *“Avaliar e propor destinação ao estoque de terras...”*

Para se **avaliar** a disponibilidade de imóveis dentro do território municipal, visando a melhor relação custo/benefício e a Sustentabilidade Socioambiental, temos que considerar, necessariamente, uma composição das seguintes características:

Característica		Objetivo da Análise	
Propriedade do Imóvel		Econômico	Evitar a <b>DESAPROPRIAÇÃO</b> – para reduzir custos financeiros.
Privado	Bem Público		
Situação de Ocupação		Social	<b>POTENCIAL DE EDIFICAÇÃO</b> – para atender a demanda.
Edificado	Livre		
Situação da Vegetação/ Permeabilidade		Ambiental	Evitar o <b>DESMATAMENTO</b> – para preservar as funções ambientais.
Arborizado	Descampado / Impermeável		

Com todos os dados georeferenciados e organizados em camadas não seria difícil fazer o seu cruzamento para a avaliação. A melhor escolha é um bem público, ainda não edificado e não arborizado.

E que critérios utilizar para se **propor a destinação**, para cada um destes bens, diante de tanta disputa pelo seu uso? Como isto ocorre no planejamento municipal?

## **6. Parâmetros utilizados no planejamento urbano**

Os principais instrumentos que constituem o planejamento urbano são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Programa de Metas e, obviamente, o Plano Diretor Estratégico, bem como, os Planos Regionais. A L.O.M. define em seu art. 144, Seção II, sobre os instrumentos do Planejamento municipal:

Integram o processo de planejamento os seguintes planos:

- I - o Plano Diretor, de elaboração e atualização obrigatórias, nos termos da Constituição da República;
- II - o plano plurianual;
- III - os planos setoriais, regionais, locais e específicos.

Estes são os instrumentos que o Poder Público e a sociedade civil têm em mãos para viabilizar o planejamento, a execução e o monitoramento de todas as ações propostas. O próximo PPA 2014-2017 deverá ser apresentado no final do ano de 2013 e nele devem estar previstas todas as ações do Governo para os próximos quatro anos. As LDOs e respectivas LOAs irão traduzir o PPA em etapas anuais.

### **6.1 O equipamento “social” no Plano Diretor Estratégico**

No Plano Diretor Estratégico de São Paulo, os equipamentos comunitários, ao fazer parte do conjunto dos elementos integradores<sup>19</sup>, juntamente com a habitação, devem ser dimensionados em conformidade com a demanda da região. Ou seja, a configuração destes espaços no planejamento de uma cidade tem como base a demanda pelo serviço a ser prestado, além da priorização pela diminuição das disparidades destes serviços em todas as regiões. Assim, toda a rede de serviços constituída por tais equipamentos tem por base uma dada dimensão sócio-espacial que atenda de forma integral as necessidades de determinado contingente populacional. No que se refere à legislação e conforme mencionado anteriormente, destacamos também:

---

<sup>19</sup> Os Elementos Integradores constituem o tecido urbano que permeia os eixos estruturadores e abriga as atividades dos cidadãos que deles se utilizam.

### Quadro 7: Equipamentos Comunitários no Plano Diretor e nos Planos Regionais, cidade de São Paulo

<b>PDE – PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO (Lei nº 13.430/02)</b>
<p>(art. 8º - Dos Objetivos Gerais):          II - elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, às condições habitacionais, à infraestrutura e aos serviços públicos, de forma a promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da Cidade (art. 9º - Objetivos da Política Urbana):          IV - a redução dos deslocamentos entre a habitação e o trabalho, o abastecimento, a educação e o lazer (Art. 10 - Das diretrizes):          VI - a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;          (art. 129 - Dos equipamentos “sociais”):          §2º A ampliação e a construção de novos equipamentos deverão priorizar as regiões com maior deficiência de serviços;          §3º A definição de locais para a instalação de novos equipamentos deverá realizar-se de modo intersetorial e articulado nas Subprefeituras, garantindo-se a participação da população;          (art. 277 - Dos Planos Regionais)          Nos Planos Regionais deverão constar, no mínimo: III - proposta de destinação de áreas e equipamentos públicos e áreas verdes;</p>
<b>PREs – PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS<sup>20</sup> (Lei nº 13.885/04)</b>
<p>(art. 9º, Cap. I, Título II - Dos Elementos Integradores)          Das Políticas Sociais de Interesse Público          Em complementação às diretrizes dos artigos 128 a 130 do PDE, os Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura selecionaram as políticas sociais de interesse público e definiram os objetivos e diretrizes em cada setor, dando prioridade às ações estratégicas de modo a promover a inclusão social e a reduzir as desigualdades regionais relativas aos setores:          I. trabalho, emprego e renda; II. educação; III. saúde; IV. assistência social; V. cultura; VI. esportes, lazer e recreação; VII. segurança urbana; VIII. abastecimento; IX. agricultura urbana.</p>

**Fonte:** (elaboração dos autores)

Conforme evidenciamos no quadro acima ao apontarmos alguns dispositivos que determinam em linhas gerais o planejamento para a implantação de um determinado equipamento comunitário, torna-se evidente que a finalidade intrínseca é a redução das desigualdades sociais e entre as regiões da cidade. Como consequência, podemos constatar que os critérios a serem observados se referem: (a) a demanda por determinado serviço com prioridade para as regiões com maior deficiência; (b) a descentralização da gestão e do planejamento com a participação da população.

E como dimensionar a demanda? Vejamos o caso exemplar do Equipamento Comunitário destinado às crianças de zero a 3 anos de idade.

<sup>20</sup> 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

## 6.2 Dimensionamento da demanda do equipamento comunitário “creche”

Considerando os diversos interesses da população por diferentes equipamentos comunitários e a escassez na cidade de São Paulo de espaços públicos **livres** para novas edificações, como se dá a definição para a implantação de cada um dos equipamentos comunitários? Como o Poder Público lida com prováveis conflitos de interesses que podem surgir na escolha entre dois ou mais equipamentos comunitários?

Para compreendermos o equipamento comunitário Educação Infantil, convém tratarmos, ainda que pontualmente, do seu conceito. Assim, de acordo com a Resolução nº 5, de 17/12/2009, a Educação Infantil é compreendida como:

Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como **espaços institucionais não domésticos** que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. **É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade**, sem requisito de seleção.

No Plano Diretor Estratégico, os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas da Educação são referenciados na Seção III do Capítulo II que dispõe sobre o Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida.

No que se refere à educação infantil, as estratégias são, de forma genérica, as seguintes:

- a) ampliar o atendimento pré-escolar a crianças de 6 anos de idade, expandindo este processo, gradativamente, a crianças de 5 e 4 anos de idade;
- b) ampliar o atendimento a crianças de zero a 3 anos de idade em CEIs – Centros de Educação Infantil das administrações direta e conveniada;
- c) incluir e regulamentar os CEIs nas diretrizes dos sistemas educacionais, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases - LDB e em outros instrumentos legais de proteção à infância;
- d) vincular os CEIs administrativa e pedagogicamente à Secretaria Municipal de Educação.

Outro importante documento, o Plano Municipal de Educação<sup>21</sup> (PME), dimensionando esta demanda, estabelece metas de médio e longo prazos construídas

---

<sup>21</sup> Os Planos Municipais de Educação são previstos na Lei Federal nº 10.172/01, que criou o Plano Nacional de Educação (PNE).

com a participação da sociedade civil. O Governo local deve perseguir a sua concretização ao longo de 10 anos<sup>22</sup>. O PME/SP 2011-2020, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, elenca as seguintes metas e estratégias para a Educação Infantil:

### Quadro 8: Metas da educação infantil no PME/SP

Metas	Estratégias
I.1 - Universalizar, até 2014, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos.	- promover a ampliação da oferta de educação na rede direta, indireta e conveniada <sup>23</sup> , assegurando a sua qualidade; - analisar e definir novos espaços para a expansão da rede pública de educação infantil; - construir novas unidades educacionais de educação infantil, considerando a demanda de cada região, os projetos arquitetônicos e os mobiliários adequados à faixa etária, contemplando ainda os critérios de acessibilidade; - ampliar o número de classes nas escolas/centros que disponham de espaço físico; - oferecer aos povos indígenas possibilidade de matrícula em centros de educação infantil específicos para essa clientela; - possibilitar a matrícula dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, prestando atendimento educacional especializado, quando necessário.
I.2 - Atender, até 2016, 60% da demanda efetiva da população de até 3 anos e 11 meses.	
I.3 - Universalizar, até 2020, o atendimento escolar da população de até 3 anos e 11 meses.	

Fonte: (elaboração dos autores)

Como já mencionado, a educação infantil destinada às crianças de zero a 3 anos e os equipamentos de educação destinados a esta população específica são geralmente conhecidos como Centros de Educação Infantil (CEIs) ou “creche”. Embora não seja obrigatório, pelos pais ou responsáveis, a matrícula de crianças em creches, é dever do Estado ofertar vagas quando houver demanda. A Constituição de 1988 definiu a creche e a pré-escola como direito da família e como dever do Estado oferecer esse serviço, conforme determina o art. 208, Seção I do Capítulo III.

Porém, o que se vê na prática é que essa política pública não se consolidou em grande parte do território brasileiro. Na cidade de São Paulo, por exemplo, há um déficit de 154.513 vagas<sup>24</sup>. Segundo pesquisa realizada em 2011<sup>25</sup>, o déficit

<sup>22</sup> Para saber mais sobre o atual Plano municipal de Educação da cidade de São Paulo, consultar: <http://www.deolhonoplano.org.br>. O Projeto de Lei nº 415/12, que trata do referido Plano, e que foi apresentado pelo Executivo municipal no ano de 2012, pode ser consultado em [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092012PL004152012CAMARA)

<sup>23</sup> Rede direta: atendimento realizado através da rede própria do município de São Paulo, com contratação de funcionários e professores por meio de concurso público. Rede Indireta ou Rede conveniada com particular: ambos se caracterizam em uma forma de articulação entre a rede pública e o setor privado. No primeiro caso, o espaço físico é do Poder Público e o gerenciamento do setor privado, no caso da rede conveniada, o imóvel é próprio da entidade, que recebe valores per capita para atender os alunos demandantes da rede pública.

<sup>24</sup> Dados de pesquisa realizada pela ONG Ação Educativa, *no prelo*.

<sup>25</sup> Pesquisa realizada no trabalho “Proposta de Aceleração da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo”.

seria de 127 mil vagas com base em dados da Secretaria Municipal de Educação. Os dados mais atuais sobre o déficit de vagas em creches, com relação ao total da demanda geral, divulgados pela própria Secretaria no início do mês de abril deste ano, são de 111.321 vagas<sup>26</sup>.

Constata-se assim que a demanda por vagas em creches é bastante significativa e, em que pese o Poder Público ter ampliado a cobertura<sup>27</sup>, ainda é grande o número de crianças excluídas das creches.

Mas porque a demanda não é satisfeita com a ampliação do atendimento, conforme determina o PDE, pela ampliação da rede destes equipamentos?

### **6.2.1 Impasses para a satisfação da demanda**

Com relação à ampliação de equipamentos de educação infantil próprios da rede direta, a Secretaria Municipal de Educação (SME) tem justificado, segundo o Relatório de Fiscalização (2011) do Tribunal de Contas do Município de SP que “a inviabilidade das novas edificações se deve a problemas relacionados às restrições urbanísticas, ocupações irregulares e inexistência de áreas municipais, acarretando a necessidade de desapropriações e gerando processos morosos”.

Independente das modalidades de ensino que o Poder Público tem ofertado, ou se se optar entre diretas, indiretas e/ou conveniadas, a Educação Infantil possui legislações específicas quanto a sua política. Destacaremos as que estão relacionadas à sua infraestrutura - um dos componentes do índice de qualidade da educação infantil - para abordar, além do déficit quantitativo, questões relacionadas à qualidade da educação ofertada.

Vejamos, preliminarmente, como os entes federados tem lidado com a questão, bem como com a falta de recursos para a construção e reforma de escolas.

### **6.2.2 Diretrizes nacionais**

Há normas gerais no âmbito da União que devem ser observadas pelos municípios, e nestes há legislações locais atinentes ao Uso e Ocupação do Solo, à segurança, entre outras.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Anonimo/demanda2013.aspx>>. Acesso em 09/04/2013.

<sup>27</sup> A cobertura de vagas na educação às crianças de zero a 3 anos foi, sobremaneira, ofertada através da rede conveniada.

Conforme informações disponibilizadas na página eletrônica do Ministério da Educação (MEC)<sup>28</sup>: “Para minimizar o problema relacionado a questão financeira na construção de creches pelos municípios, foi criado em 2007 o Programa ProInfância, que financia a construção, a reforma e a aquisição de mobiliário e equipamentos para a Educação Infantil”.

O referido Programa presta assistência financeira aos municípios, desde que os mesmos cumpram critérios técnicos e apresentem um rol de documentações. Disponibiliza três modalidades de projetos padronizados para a construção de creches. A partir de janeiro de 2013, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação disponibilizou nova versão dos projetos Proinfância tipo B e C<sup>29</sup>. Os projetos de tipo A são próprios e podem ser financiados desde que obedecidas os critérios técnicos no manual de orientações técnicas, constantes da Resolução/CD/FNDF n° 13, de 08/06/12.

Concordando com os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, assim como os Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil<sup>30</sup>, as exigências quanto a infraestrutura, são baseadas no conceito de que:

Os ambientes físicos da instituição de educação infantil devem refletir uma concepção de educação e cuidado respeitosa das necessidades de desenvolvimento das crianças em todos os seus aspectos: físico, afetivo, cognitivo, criativo (...). A construção de uma unidade de Educação Infantil demanda planejamento e envolve os estudos de viabilidade, a definição das características ambientais e a elaboração do projeto arquitetônico, incluindo o projeto executivo, o detalhamento técnico e as especificações de materiais e acabamentos.

### 6.2.3 Diretrizes municipais – São Paulo

Em que pese os governos locais terem a responsabilidade de ofertar a educação de qualidade e terem a sua disponibilidade recursos e apoio técnico das

<sup>28</sup> Fonte: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em 27/03/2013

<sup>29</sup> Ver no anexo A algumas das características dos Projetos B e C.

<sup>30</sup> Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparinfestencarte.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.



demais esferas governamentais, ainda encontramos casos de negligência quanto a segurança e infraestrutura básica, sobretudo nos CEIs.

Atualmente, a secretaria responsável pelas reformas e construção de equipamentos sociais de educação é a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras, que recebe a demanda da Secretaria Municipal de Educação e elabora projetos arquitetônicos<sup>31</sup>:

[...] o EDIF – Departamento de Edificações [...] tem como função projetar, orçar e fiscalizar contratos relativos aos empreendimentos das diversas secretarias da Prefeitura. É também um órgão proponente da arquitetura e engenharia do município. [...] Cabe às secretarias a definição da demanda, do seu plano de obras como estabelecimento de prioridades e o repasse de recursos orçamentários.

Os parâmetros básicos de infraestrutura estão ligados à configuração dos terrenos, bem como à sua localização e às características, dimensões e infraestrutura do entorno que irão determinar o projeto arquitetônico<sup>32</sup>.

Assim, devem ser levados em conta os parâmetros contextuais-ambientais, os funcionais, os estéticos-compositivos e os técnicos-construtivos. O PNE (2001-2011) elenca algumas metas pertinentes à questão, dentre as quais, destacamos as seguintes:

- n° 2: padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que respeitando as diversidades regionais assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo.
- n° 3 autorização para construção e funcionamento das instituições, tanto públicas como privadas, somente se estas atenderem aos requisitos de infraestrutura da segunda meta.
- n° 4 as instituições já em funcionamento deverão ter seus prédios adaptados, de modo que, até 2006, “todos estejam conformes aos padrões de infraestrutura estabelecidos.

<sup>31</sup> Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/empreendimentos/index.php?p=658>>. Acesso em 23 mar. 2013.

<sup>32</sup> A Agência Nacional de Vigilância Sanitária faz diversas recomendações na relação de compatibilização da creche com o respectivo terreno. Ver Portaria n° 321/88, da Anvisa.

Tais metas são referenciadas nos documentos citados anteriormente. Para o caso da cidade de São Paulo, ressaltamos os aspectos contextuais-ambientais, pois, tendo em vista a escassez de áreas livres e, por consequência, as possíveis desapropriações para a construção de novas CEIs, com base nos estudos do Grupo GAE<sup>33</sup>: “deve se levar em consideração as condições pré-existentes que influenciam as decisões arquitetônicas, tais como: condições do terreno, infraestrutura, legislação em vigor, o que está construído nas proximidades, aspectos sócio-culturais e econômicos e aspectos físico-climáticos e ambientais”. Ou seja, não se deve tratar somente da desapropriação de terrenos para atender determinada demanda, mas de um conjunto de ações em que se busca, sobretudo, a qualidade da educação, que será impactada também pelo modelo arquitetônico da edificação.

#### 6.2.4 Conveniadas – a questão emergencial

Alternativamente à construção de novos equipamentos, a cidade de São Paulo tem optado, no que se refere ao atendimento da educação infantil às crianças de zero a 3 anos, pela modalidade de conveniamento, conforme quadro a seguir:

**Quadro 9:** Unidades Educacionais da RME – SP

Educação Infantil CEIs	2008	2009	2010	2011
Centro de Educação Infantil Direta	356	357	358	357
Centro de Educação Infantil Indireta e Creches particulares (convênios)	940	1002	1078	1.117

**Fonte:** Relatório Fiscalização 2011 (TCM) (adaptação dos autores)

De acordo com o estudo de Soares, et al (2011) existem vantagens e desvantagens entre a rede direta e a conveniada<sup>34</sup>. Com relação ao espaço físico destes equipamentos, o estudo evidencia que na rede direta há uma padronização dos equipamentos com maior área externa disponível para realização de atividades lúdicas e a garantia de recursos públicos para as reformas de manutenção, já que

<sup>33</sup> GAE: Grupo Ambiente Educação, composto por representantes de diferentes universidades que auxiliaram na elaboração do texto base para a construção dos *Padrões de infraestrutura para o espaço físico destinado à educação infantil e Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil*, publicados pelo MEC em 2006.

<sup>34</sup> Um dos problemas mais conhecidos sobre a rede conveniada, é que as mesmas recebem o equivalente à metade da verba que recebem as creches diretas, o que demanda às primeiras, complemento orçamentário próprio. O problema é a inviabilidade de garantirem as mesmas condições de qualidade quando não conseguem suprir este déficit.

as edificações foram criadas para tal finalidade. Já na rede conveniada, nem sempre os espaços físicos<sup>35</sup> são satisfatórios para o desenvolvimento de tais ações<sup>36</sup>, embora o órgão público responsável pela fiscalização destes equipamentos conveniados - as Diretorias Regionais de Ensino (DREs) - vistorie as instituições antes de celebrarem o convênio entre si.<sup>37</sup>

Entretanto, a atual gestão municipal parece dar uma nova direção para a solução do impasse, pois divulgou a ampliação das CEIs diretas também por meio do Programa Proinfância, além de parceria com o Governo estadual. O Programa Proinfância, exige a necessidade de terrenos que estão sendo captados pela gestão atual para atender as regiões de maior déficit de vagas por meio de desapropriações<sup>38</sup>.

O atual Programa de Metas tem como prioridade, em relação à educação infantil, a ampliação de 150 mil vagas, cumprindo as metas:

- Meta 10 - Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e **construir 243 Centros de Educação Infantil** – CEI (71 em andamento com o governo do Estado e 172 em parceria com o MEC)
- Meta 11 - Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)
- Meta 12 - Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio dos novos CEUs
- Meta 13 - Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias

---

<sup>35</sup> O relatório do Tribunal de Contas da cidade de São Paulo referente ao exercício de 2011 aponta a existência de instituições conveniadas de educação infantil sem condições mínimas de infraestrutura, algumas sem sequer laudo técnico do Corpo de Bombeiros.

<sup>36</sup> Não cabe neste artigo o aprofundamento da rede conveniada de educação infantil, porém, cabe destacar outra importante diferença em relação as instituições diretas que certamente rebatem na qualidade da educação: os profissionais que trabalham na rede conveniada ganham menos daqueles atuantes na rede direta.

<sup>37</sup> O relatório do Tribunal de Contas da cidade de São Paulo referente ao exercício de 2011 aponta a existência de instituições conveniadas de educação infantil sem condições mínimas de infraestrutura, algumas sem sequer laudo técnico do corpo de bombeiros.

<sup>38</sup> Ver anexo B mapa ilustrativo de algumas das localidades a serem atendidas pelo Poder Público Municipal em relação à educação infantil.

## Considerações finais

Uma das incógnitas que se apresentam sempre, para qualquer nível da Administração Pública no Brasil, é o notório descaso do povo brasileiro com a chamada “coisa pública”: a *res publica*, dos romanos, ou o *Commonwealth*, dos ingleses – aquilo que não é propriedade privada de nenhum indivíduo, mas, pelo contrário, pertence a toda uma comunidade, ou a um povo.

A razão que leva a esta manifestação cultural, entretanto, não atinge apenas os indivíduos da nossa comunidade, mas o próprio Estado brasileiro, desde o início de sua formação histórica, como pudemos concluir nas pesquisas que levaram a este artigo. Na contramão do que ocorreu em outros países, onde o conceito de nação como algo pertencente a todos foi construído voluntariamente, a partir de uma conjunção dos interesses comuns aos membros daquela comunidade, no Brasil a nação se deu *a priori*, com a descoberta de um território a ser fatiado e distribuído aos aliados, até o seu esgotamento.

O resultado é que o gerenciamento dos bens públicos é um valor que aparece tardiamente na nossa sociedade, apenas quando a escassez do bem e a democratização das relações sociais cria esta necessidade.

O Município de São Paulo não poderia ter uma história diferente. Ao mesmo tempo em que se constata o descaso com o trato do bem imóvel municipal – que ainda estava sendo distribuído há menos de 30 anos, a intensidade da nossa urbanização leva ao limite a capacidade de expansão da mancha urbana e a carência de áreas públicas se torna mais evidente.

Por outro lado, os movimentos sociais paulistanos são precursores em se organizar para reivindicar, junto ao Poder Público, a satisfação das necessidades da sua comunidade. Evidencia-se, na década de 80, a disputa política para saber quem pode se utilizar de cada classe de bem.

O seu gerenciamento, porém, como se verifica no texto, ainda é muito deficiente. Não são claras as informações se as áreas estão livres ou ocupadas, se são arborizadas ou não, que equipamentos estão neles instalados, e se são suficientes para as necessidades da população paulistana.

No caso específico do equipamento comunitário detalhado no artigo, considerando a significativa quantidade de crianças excluídas do direito à educação infantil, e os esforços que o Poder Público tem feito para lidar com esta questão, podemos inferir que os sucessivos governos municipais não tem dado a atenção necessária ao problema no que concerne a sua possível resolutividade através dos instrumentos de planejamento urbano.

Diante dos atuais instrumentos disponíveis e, em especial, da oportunidade da revisão do Plano Diretor Estratégico, cujas audiências públicas estão a ocorrer durante este ano, destacamos abaixo algumas recomendações como forma de contribuir para os debates:

- incluir, na revisão do PDE, uma política para o uso destas terras públicas, contando com:
  - atualização e modernização do Cadastro de Bens Imóveis Municipais, incluindo informações quanto à Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento máximos permitidos por lei;
  - métodos para avaliar e propor destinação, de forma criteriosa, ao estoque de terras disponíveis no município – inclusive as remanescentes de desapropriação – a partir do georeferenciamento e organização dos dados em camadas, visando o melhor custo/benefício e a Sustentabilidade Socioambiental;
- contemplar o Programa de Metas no PPA para garantir o atendimento da responsabilidade legal da Administração Pública, bem como seu acompanhamento e a fiscalização pela sociedade;
- implementar os Planos de Bairro<sup>39</sup>, como instrumento adequado a traduzir as demandas de cada comunidade em objetivos e ações do Poder Público, visando a melhoria das condições de vida local, em especial no que se refere à viabilização da construção de equipamentos comunitários de educação infantil.

## Abstract

This article highlights the importance of the public goods management as an indispensable contribution to the effectiveness of social policies in regard to their built facilities. The approach recovers the process by which the Brazilian territory turned from public to private without the creation of a culture of care for the public good. Therefore, it examines the laws related to the matter and highlights the Early Childhood Education Equipment. It lists the forms of repurchasing public areas, as well as the urban planning instruments to mitigate the conflicts

---

<sup>39</sup> Os Planos de Bairro são previstos no Plano Diretor Estratégico. Também são considerados instrumentos de planejamento, porém tomam a dimensão das necessidades do cotidiano local das pessoas: “Os planos regionais poderão ser desdobrados em Planos de Bairro, detalhando as diretrizes propostas e definidas nos Planos Regionais, e devem ser elaborados com a participação da sociedade local. (art. 278, do PDE)

linked to the deployment and use of such equipment. As a measure toward this purpose, it highlights the importance of evaluating the available land inventory and proposing allocation to each one. Finally, it draws attention to the lack of proper terminology, as well as to the shortcomings in the management of these scarce goods.

**Keywords:** Strategic Plan. Management of Public Goods. Community Equipment. Early Childhood Education.

### Referências bibliográficas

BARREIROS, Mário. **Equipamentos urbanos e comunitários:** (trechos extraídos da dissertação de mestrado de Mario Barreiros). Disponível em: <<http://barreiros.arq.br/textos/conceito Equipamentos.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013. [BARREIROS, Mário Antonio Ferreira. **A lei federal de parcelamento do solo (Lei 6766/79) e sua influência no ordenamento da expansão urbana:** estudos de casos no município de Mogi das Cruzes. São Paulo: 1998. 199p. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 1998].

BORBA, S. V. A Produção de Equipamentos Urbanos como alternativa de Política Social – o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (12) 2, 1991.

COVOLAN, F. C.; GONZALEZ, E. T. Q. Sesmarias, Lei de terras de 1850 e a Cidadania – Sistema Legal x Sistema Social. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, DF, 2008.

GAE (GRUPO AMBIENTE EDUCAÇÃO). **Padrões de Infraestrutura para o Espaço Físico destinado à Educação Infantil.** Disponível em: <[http://www.fau.ufrj.br/prolugar/arq\\_pdf/.../coedi\\_padroes\\_educ\\_infantil.pdf](http://www.fau.ufrj.br/prolugar/arq_pdf/.../coedi_padroes_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2013.

HERMIDA, D. D. **As Terras Devolutas e o Novo Código Civil.** Disponível em: <<http://denishermida.dominiotemporario.com/doc/terraspdf.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013

MARINELA, F. **Roteiro de Aula. Bens Públicos.** 2012. Disponível em: <<http://www.marinela.ma/i/f/ROTEIRO%20DE%20AULA.%20BENS%20PUBLICOS.2013.01.doc>>. Acesso em: 23 abr. 2013

MELO, C. C. D.; BRAGA, R. **Vulnerabilidade Social e Localização de Equipamentos Comunitários Urbanos**: Uma Avaliação da distribuição dos Equipamentos de Saúde na Cidade de Rio Claro – SP – Brasil. Disponível em: <[http://egal2009.easyplanners.info/area05/5100\\_Canuto\\_Dias\\_de\\_Mello\\_Camila.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area05/5100_Canuto_Dias_de_Mello_Camila.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2013.

ROMANINI, A.; GELPI, A. **A Gestão dos equipamentos comunitários na cidade de Passo Fundo/RS**. Disponível em: <<http://www.usp.br/nutau/CD/91.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

SOARES, A. Z.; ARAÚJO, J. A. A.; MONTEIRO, K. M.; REIS, S. R. G. **Proposta de Aceleração da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SOUZA, F. R. S. **DESAPROPRIAÇÃO**: O Momento Consumativo e o Registro do Imóvel Expropriado. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/institucional/biblioteca/doutrina/doutrina223.doc>>. Acesso em: 30 abr. 2013

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

\_\_\_\_\_. Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Encarte 1.MEC, SEB. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Vol. 1. MEC, SEB. Brasília: 2006

\_\_\_\_\_. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. PORTARIA GM/MS N° 321 de 26 de maio de 1988. Aprova as normas e os padrões mínimos, destinados a disciplinar a construção, instalação e o funcionamento de creches, em todo o território nacional.

\_\_\_\_\_. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.

\_\_\_\_\_. **Código civil, 2002**. Código civil. 53.ed. São Paulo: Saraiva; 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Equipamento Urbano. Classificação. Rio de Janeiro, 1986.

TRIBUNAL DE CONTAS MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Relatório de fiscalização do exercício de 2011. PROC. 72.000.716-12\*50.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Parcelamento do Solo: roteiro técnico / Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Pini, 1991.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal do Planejamento, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e Secretaria da Família e Bem estar Social. Plano habitacional do município de São Paulo: 1983/1987. São Paulo, Sempla, 1983. 86 p.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica Municipal.

\_\_\_\_\_. Lei 9413 de 30 de dezembro de 1981. Dispõe sobre parcelamento do solo no Município de São Paulo, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 13430 de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

\_\_\_\_\_. Lei 13885/2004. 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.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 415 de 2012. Aprova o Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo para o decênio 2011-2020.

PORTARIA Inter secretarial nº 1 ano: 1997 Secretaria: SJ SJ/SVP/SSO constitui GT para atualizar cadastro de áreas remanescentes dos imóveis desapropriados, para utilização efetiva dessas áreas. Obs: DOM 260997,p.28-retificação

RESOLUÇÃO nº: 17 ano: 1975 secretaria: COGEP departamento: CZ Substitui a res.3/75, que dispõe sobre a sistemática a ser adotada quando da existência de faixas exíguas remanescentes de desapropriação.



## Anexo A

Projeto Padrão FNDE   Proinfância   2013					
Tipologias	Terreno (Dimensões Mínimas)	Área Construída	Custo/M <sup>2</sup>	Valor Máximo A Financiar	Demanda Atendida
Proinfância tipo B	40 m x 70 m	1 323,58 *	R\$ 1.400,00	R\$ 1.853.012,00	120 alunos (Período Integral) 240 alunos (dois turnos)
Proinfância tipo C	45 m x 35 m	781,26 *	R\$ 1.400,00	R\$ 1.093.764,00	60 alunos (Período Integral) 120 alunos (dois turnos)
Proinfância tipo A **					

\* área construída + projeção da cobertura.

\*\* No caso de projetos “tipo A” não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno.

Fonte: Ministério da Educação.

## Anexo B



Fonte: Rede Bom Dia. Disponível em: <<http://www.redebomdia.com.br/noticia/detalhe/49459/Haddad+des+apropria+11+areas+para+creches>>

## Anexo C

Tipo de equipamento	Padrões mínimos (por equipamento)	Nível de atendimento (por equipamento)	Metas (novas unidades a serem implantadas em cada período)			Conteúdo e finalidade
			1972 a 1974	1975 a 1976	1977 a 1981	
Creche	Área de terreno - 10 m <sup>2</sup> /capita Área de terreno - 1.200 m <sup>2</sup>	Faixa etária: zero a 3 anos Unidade de nível I	45	30	75	Proporcionar assistência em alimentação e saúde, bem como formação de hábitos em alimentação e higiene, de regime de semi-internato.
Parque infantil com ensino infantil (pré)	Área de terreno - 20 m <sup>2</sup> /capita Área de terreno 5.000 m <sup>2</sup>	Faixa etária: 3 a 7 e 7 a 12 anos Unidade de nível I	45	30	75	O parque infantil visa uma recreação dirigida em regime de meio período. O ensino infantil (pré) visa o desenvolvimento físico, sensorial, intelectual e social da criança, através de programas de recreação dirigida, em regime de período integral, sendo meio período escolarização e meio período recreação dirigida.

**Fonte:** Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (Lei nº 7.805/72)