



Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo

Raquel Rolnik y Paula Freire Santoro

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Documento presentado en el **Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana** organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil y desarrollado durante los días 6 al 10 de mayo de 2013 en la ciudad de Quito, Ecuador.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolninst.edu

Introdução

Formulado no âmbito da luta dos assentamentos irregulares pelo reconhecimento e integração definitiva a cidade na década de 1980, a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo municipais acabou se transformando, após sua inclusão no Estatuto das Cidades¹ num dos principais instrumentos de política fundiária adotado pelos municípios brasileiros voltado para a implantação de programas e projetos habitacionais (Cymbalista 2005; Bentes & Trindade 2008; Reali e Alli 2010).

As ZEIS incluem, nos zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou marcados por alguma forma de irregularidade (“ZEIS de regularização”), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura (“ZEIS de vazios”). Permite, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística, mas principalmente, pode ser utilizado como um instrumento de gestão do solo voltado para disponibilizar terrenos para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social.

O instrumento foi formulado a partir da leitura crítica do processo de urbanização latino-americano produzida por vasta produção acadêmica a partir dos anos 1980, que apontava a segregação socioterritorial e desigualdade de acesso ao solo urbano urbanizado como elementos estruturais de um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e excludente (Kowarick 1980; Maricato 1996). A partir de uma leitura da incidência da regulação urbanística sobre o processo de exclusão socioterritorial (Rolnik 1997) a hipótese que alimentou o estabelecimento de ZEIS nos zoneamentos das cidades foi a de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado e de acordo com as regras atuais do zoneamento. A possibilidade de utilização das ZEIS para reservar espaços para habitação de interesse social no ordenamento territorial das cidades invertendo a lógica predominante do zoneamento como reserva de terra e proteção de valores de solo para os mercados de média e alta renda deveria colaborar também, em tese, para uma boa utilização de áreas subutilizadas e vazias mais centrais, característica também apontada pela literatura como parte integrante do modelo socioespacial hegemônico nas cidades latino-americanas (Silva 2012; Clichevsky 2000).

² O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, constitui, juntamente com a Lei Federal de Parcelamento do Solo, o principal marco regulatório em âmbito nacional sobre política urbana. Trata-se de lei que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os princípios da função social da propriedade e da cidade, da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, da gestão democrática e participativa e do reconhecimento dos direitos de moradores de assentamentos informais. O Estatuto estabelece os princípios e diretrizes da política urbana e disponibiliza instrumentos de gestão do solo urbano para utilização pelos municípios.

Sobre os autores

Raquel Rolnik Arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Foi diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992) e Secretária Nacional de Política Urbana do Ministério das Cidades (2003-2007). É autora de artigos e livros sobre regulação urbanística e política habitacional e é colaboradora do Lincoln Institute of Land Policy. Contato: raquelrolnik@usp.br

Paula Freire Santoro Arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, doutora em Habitat - FAUUSP (2008-2012) com bolsa na Universidade Politécnica da Cataluña (ETSAB-UPC) em Barcelona, Espanha (2010). Foi Assistente Técnica do Ministério Público do Estado de São Paulo (2011-2012), é professora da Escola da Cidade (2009-2013) e da Uniban Anhanguera (2012-2013). Trabalhou no Instituto Pólis (2001-2011) em pesquisas, formação e assessoria em políticas públicas na área de Urbanismo. Contato: paulafrsantoro@gmail.com

Índice Geral

Trajetória de implantação do instrumento no país	1
ZEIS como <i>inclusionary zoning</i>	5
Resultados da aplicação do instrumento	6
ZEIS como aumento de oferta de terra para produção de HIS	6
ZEIS como reconhecimento do direito à moradia e prevenção de remoções	8
Condições para dar certo.....	10
ZEIS requerem uma ativa gestão da política habitacional local	10
As ZEIS no contexto do aumento do financiamento e subsídio para produção de HIS: O caso de São Paulo após aprovação do Programa Federal Minha Casa Minha Vida.....	13
ZEIS como “mais do mesmo”. A questão dos parâmetros urbanísticos e da localização	18
Perspectivas de réplica na América Latina.....	20
Bibliografía	23

Índice de Imagens

Imagem 1 Mapa – Municípios com legislação específica sobre assentamentos habitacionais de baixa renda / Zonas Especiais de Interesse Social nos municípios brasileiros – 2009.....	5
Imagem 2 Projeto em mutirão da Sanko, Diadema	12
Imagem 3 Mapa. Projetos aprovados e lançados HIS e Projetos aprovados e não lançados HIS	17
Imagem 4 Mapa. Projetos aprovados e lançados HMP e Projetos aprovados e não lançados HMP	17
Imagem 5 Núcleos habitacionais urbanizados e regularizados em AEIS, Diadema.....	19
Imagem 6 Projeto em mutirão da Sanko, Diadema	19

Tabela

Tabela 1 Projetos aprovados e lançados, segundo número de unidades de HIS e HMP (janeiro de 2005 a setembro de 2011).....	16
---	----

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo

Trajectoria de implantação do instrumento no país

Ao longo dos anos 1970 e 1980, no vasto tecido urbano constituído por assentamentos informais nas metrópoles brasileiras, ações de organização e mobilização coletivas passaram a demandar acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Diante destas pressões, que ganharam *momentum* com o processo de redemocratização do país, prefeituras começam a investir nestes locais (Maricato 2001; Ferreira & Moitsuke 2007; Cardoso 2007). Neste momento as intervenções eram tratadas caso a caso, e o tema dos assentamentos informais não fazia parte do léxico do planejamento urbano e zoneamento.

Nos anos 1980 ocorrem as primeiras experiências de inserção de assentamentos informais no planejamento das cidades, notadamente em Recife/PE e Belo Horizonte/MG. Nestas cidades são demarcadas nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo um conjunto de "**áreas especiais**" **para futura intervenção pública através de projetos de urbanização e regularização**. Para estas áreas são estabelecidos parâmetros urbanísticos especiais **reconhecendo os padrões de ocupação existentes e prevendo a elaboração de planos com participação direta dos moradores para definir sua futura configuração e ordenamento** (Araújo 1994; Marinho 1999; Cardoso & Valle 2001; Moraes 2005; Miranda & Moraes 2007; etc.). O Prezeis em Recife inovou ao criar um sistema de gestão participativa – as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) – com caráter deliberativo, responsável pela gestão dos planos de urbanização de cada ZEIS, e o Fórum Permanente do Prezeis encarregado de definir as estratégias de gestão do conjunto das áreas. Deveriam ser elaborados planos urbanísticos específicos para cada uma das áreas nas quais seriam detalhados o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano específicas para cada um dos assentamentos, respeitando suas características, realocando famílias que estivessem em lotes menores que 18m², em áreas *non aedificandi* ou de risco, procurando possibilitar acesso a todos os lotes e otimizar espaços públicos.

O contexto era de escassez de recursos públicos para intervenções habitacionais e urbanas, com o desmonte do Sistema Financeiro da Habitação, extinção do Banco Nacional de Habitação (1967-1982) e crise do chamado “milagre econômico” brasileiro. Em 2005, 66 localidades haviam sido formalmente reconhecidas como ZEIS, ocupando 12% da área do município de Recife (Moraes 2005, p.125). Como resultados alcançados pelo Prezeis, considera-se principalmente que foram atenuados os conflitos fundiários pois o fato de ser morador de ZEIS serviu como uma forma de reconhecimento da posse dos ocupantes e como instrumento de garantia do direito à moradia. Entretanto, nem todas as COMULs foram implementadas, frustrando expectativas de participação e de integração definitiva das áreas à cidade. Depois de mais de duas décadas, das 66 ZEIS estabelecidas, 21 foram ou estão sendo ainda urbanizadas – nem todas de forma completa, incluindo a regularização patrimonial (Suassuna 2010).

Afirmção semelhante poderia ser feita em relação a Belo Horizonte, município que criou o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA em 1983, na contra-mão de políticas de desfavelamento e remoção de famílias. A Lei Municipal

nº 3.235/83, conhecida como Lei Pró-favela foi uma das primeiras que criaram um zoneamento específico reconhecendo ocupações irregulares do ponto de vista administrativo (Fernandes 2003). Em Belo Horizonte, assim como em Recife, a promessa de urbanização e integração plena através de planos globais para as áreas tampouco se cumpriu em grande parte dos assentamentos, prevalecendo intervenções pontuais. Entretanto, como veremos adiante, tanto nos casos de Recife e Belo Horizonte, como de outras cidades brasileiras que adotaram o instrumento posteriormente, o reconhecimento e demarcação das ZEIS ocupadas no território acabou por se transformar em um importante instrumento de resistência a remoção por parte dos moradores e argumento das prefeituras junto a órgãos financiadores para justificar investimentos em urbanização.

Será a experiência realizada em Diadema, no início dos anos 1990, que irá **innovar em relação à utilização do instrumento de ZEIS para além do reconhecimento de direitos de posse e regularização introduzindo as AEIS de vazios, reserva de terra para habitação de interesse social em áreas consideradas pelo plano diretor municipal como subutilizadas ou vazias**. Em um contexto de mudanças no padrão produtivo da região metropolitana de São Paulo, o Plano Diretor de 1994 propôs a mudança de zonas industriais em processo de esvaziamento para o uso habitacional de interesse social, aumentando a disponibilidade de terras para habitação, de forma a articular políticas habitacionais e fundiárias no município. Na prática, criou-se uma reserva de terras para habitação para as camadas de renda mais baixa da cidade, invertendo a lógica tradicional do zoneamento da cidade. A mudança foi objeto de embates entre os movimentos organizados de luta por moradia e a Câmara dos Vereadores, pressionada por suas bases eleitorais e pelos proprietários de terras, até ser finalmente aprovada em 1994 (Mourad 2000; Cymbalista 2005; Baltrusis 2003; Baltrusis 2007).

Paralelamente, no mesmo período, no âmbito federal se vivia uma pressão por parte de gestores públicos locais, órgãos de provisão habitacional e loteadores privados pela revisão dos parâmetros e exigências que haviam sido definidos pela Lei Federal de Parcelamento do Solo², com o objetivo de viabilizar a regularização de loteamentos irregulares e favelas. As pressões culminaram na aprovação de alteração da Lei Federal em 1999³ criando a possibilidade de que parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) pudessem ser produzidos com uma infraestrutura menos completa do que aquela estabelecida até então pela lei de parcelamento. A infraestrutura básica em parcelamentos de interesse social passou a constituir-se de, no mínimo, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar, não sendo mais exigidos iluminação pública e rede de esgotamento sanitário (Santoro 2012).

Esta lei revela uma concepção de zoneamento de interesse social definida como possibilidade de utilização de parâmetros distintos, em geral menos exigentes em

² Lei Federal nº 6.766/79 regula, em âmbito nacional os parâmetros mínimos para parcelamento do solo para fins urbanos, incluindo a infraestrutura básica requerida, os tamanhos mínimos de lote e de suas testadas, o percentual de áreas públicas e sistema viário, além de tratar de aspectos administrativos e de registro das propriedades.

³ Lei Federal nº 9.785/99.

relação às regras de parcelamento, com o objetivo de atender a projetos públicos ou privados destinados a setores de baixa renda (Santoro 2012). A justificativa para a adoção desta estratégia baseava-se na tese, já bastante contestada pela literatura, de que a diminuição de exigências reduziria o custo de produção dos lotes para os empreendedores e conseqüentemente baratearia seu preço para os compradores (Avila 2007; Biderman et al. 2009; Biderman 2008; Borrero & Morales 2007; Santoro & Bonduki 2010).

Sob esta mesma perspectiva, na década de 1990 vários municípios brasileiros adotam normas específicas de parcelamento para produção de HIS com o objetivo de diminuir custos de produção de lotes populares para os empreendedores, buscando assim baratear a intervenção pública e estimular a entrada dos empreendedores privados neste mercado.

O estabelecimento destes parâmetros “reduzidos” representaria uma segunda vertente de mobilização do instrumento das ZEIS ao longo de sua história – ao invés de um instrumento de reconhecimento de direitos, de ampliação de acesso a terra urbanizada bem localizada para setores de baixa renda no ordenamento territorial da cidade e de imposição do uso habitacional de interesse social em áreas aonde o mercado não regulado não incluiria os segmentos de baixa renda, vários municípios têm utilizado as **ZEIS como forma de flexibilizar exigências e parâmetros**, como veremos no caso de Piracicaba comentado mais a frente neste texto.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.222/01⁴ que o acompanhou possibilitou uma ampliação dos instrumentos voltados para a regularização urbanística e fundiária e promoveu uma difusão do estabelecimento de ZEIS nas cidades brasileiras. O Estatuto da Cidade define princípios, diretrizes e instrumentos de gestão do solo para a política de ordenamento territorial e delega aos municípios o dever de elaborarem seu plano diretor de forma participativa. O então recém-criado Ministério das Cidades em 2003, incorporou a implementação do Estatuto da cidade em sua agenda, estruturando-se de forma a garantir financiamento, materiais explicativos e capacitação técnica para que os municípios cumprissem o prazo de cinco anos, estabelecido pelo Estatuto, para que municípios elaborassem ou revisassem seus planos diretores⁵. Foram anos de aquecimento do debate em torno da gestão do solo urbano, de formação técnica e de troca de conhecimentos acerca das possibilidades abertas pela lei federal.

Como resultado deste processo, segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE em 2009, 2.318 municípios afirmaram possuir planos diretores. Entre os municípios com mais de 20 mil habitantes, que estavam obrigados pelo Estatuto da Cidade a elaborar planos diretores até outubro de 2006, apenas 211 não o fizeram (12,8% do total) e destes 158 afirmaram estar elaborando. A mesma

⁴ A Medida Provisória acompanhou a edição do Estatuto da Cidade tratando de instrumentos de regularização fundiária em terras públicas.

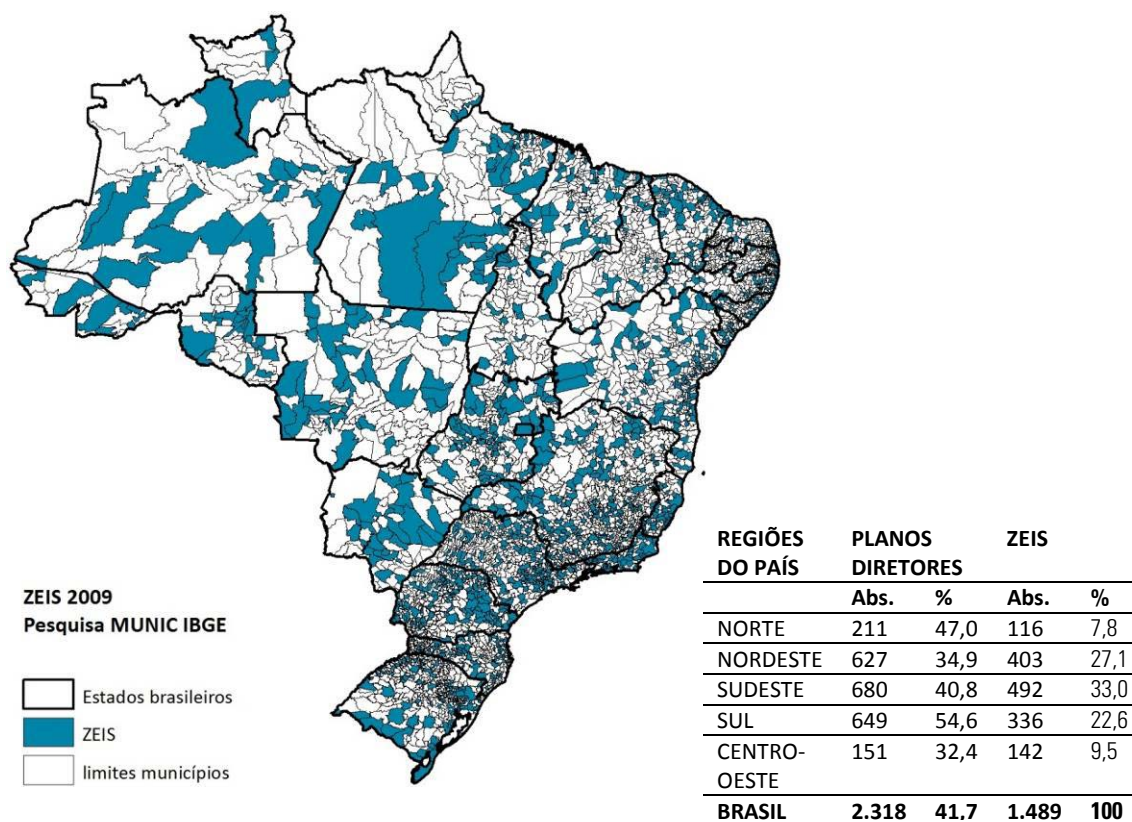
⁵ Segundo do Estatuto, o plano diretor é obrigatório para os municípios que: têm mais de 20 mil habitantes; fazem parte de regiões metropolitanas; são turísticos; ou têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que mudam muito a região, como aeroportos, rodovias, barragens e hidrelétricas (ver Lei Federal nº 10.257/01, art. 41). O prazo estabelecido para esta elaboração foi de 5 anos, a partir de 2001, quando a lei foi aprovada.

pesquisa aponta que 1.489 cidades do país possuem legislação específica sobre área ou Zona de Interesse Social⁶. Estes resultados reforçam a hipótese de que houve uma grande disseminação do instrumento de ZEIS pelos municípios. Segundo Pesquisa realizada pelo CONFEA em 2007 para avaliar os resultados da campanha realizada pelo Ministério das Cidades pela implementação dos planos diretores, quase 75% dos municípios que fizeram planos diretores até 2006 (1.005 do total de 1.350 municípios pesquisados) haviam previsto ZEIS em seus planos (Rolnik et al. 2011). Contudo, de acordo com avaliação do conteúdo dos Planos Diretores elaborada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores (Santos Jr. & Montandon 2011), que examinou criticamente textos das leis de Plano Diretor aprovadas, embora em 420 dos 524 municípios analisados o instrumento ZEIS estivesse previsto, boa parte sequer demarcou as áreas em mapas, e quando o fizeram a maioria da ZEIS apresentavam-se como de regularização de assentamentos precários. Segundo o mesmo estudo, são poucos os municípios onde, além da delimitação, outros elementos como a definição de parâmetros a serem utilizados em ZEIS já estão definidos, de modo que o instrumento seja autoaplicável (Oliveira & Biasotto 2011). Em função das considerações acima, as quantificações apresentadas no mapa abaixo devem ser lidas com reservas, uma vez que não se trata de municípios que efetivamente estão implementando as ZEIS em seus territórios, mas sim, municípios que acolhem a possibilidade deste ser implementado.

Embora, como afirmado acima, o instrumento tem sido utilizado muito mais para reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação (ZEIS de regularização) optamos neste artigo por nos debruçar sobre os casos em que o instrumento foi utilizado como suporte fundiário para promoção de HIS por empreendedores públicos e privados, já que é nesta perspectiva que este é mais inovador. Além disto, abordar a experiência das ZEIS de assentamentos informais implicaria em tratá-las do ponto de vista do debate em torno das políticas de regularização, o que ampliaria demais o escopo deste artigo. Desta forma, optamos por analisar casos que comprovadamente têm utilizado as ZEIS de vazios e para os quais obtivemos informação circunstanciada: Diadema, Taboão da Serra, São Paulo e Piracicaba (SP) e Salvador (BA). Obtivemos informações acerca da implementação concreta de ZEIS de vazios em Osasco e São Bernardo (SP) e também Fortaleza(CE) e Natal (RN). Entretanto, por limitações de espaço não foi possível incorporar as observações sobre estes casos.

⁶ Entendida como “legislação específica que trata de áreas para assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo plano diretor, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária” (Questionário básico Pesquisa MUNIC IBGE 2009).

Imagem 1 Mapa – Municípios com legislação específica sobre assentamentos habitacionais de baixa renda / Zonas Especiais de Interesse Social nos municípios brasileiros – 2009



Fonte: Pesquisa MUNIC IBGE 2009.

ZEIS como inclusionary zoning

As ZEIS poderiam ser consideradas, embora com diferenças, como uma forma específica de *inclusionary zoning* (zoneamento includente), termo se refere a programas, normas ou leis que exigem ou estimulam empreendedores privados a ofertarem habitação de interesse social em seus empreendimentos. De acordo com a literatura internacional sobre o tema (Calavita & Mallach 2009) as experiências de *inclusionary zoning* podem se dar de várias formas, desde a inclusão de unidades com preços controlados dentro dos próprios empreendimentos, em outros lugares da cidade ou através de contrapartidas em dinheiro ou terra para a produção de habitação de interesse social. De qualquer forma, trata-se de contribuições privadas para a viabilização de empreendimentos de interesse social, que, quase sempre, combinadas a subsídios públicos contribuem para ampliar a oferta de unidades habitacionais para segmentos que estão fora do mercado, ou pelo menos, fora do mercado naquelas localizações.

Várias destas políticas partem do pressuposto de que os custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas leis de uso e ocupação do solo, e assim a imposição de produção de HIS estaria combinada a incentivos que ampliam a “produtividade” dos terrenos, viabilizando assim o negócio imobiliário. Por outro lado, estes mecanismos também poderiam ser interpretados como forma de

recuperação a valorização da terra em benefício da coletividade, sob a forma de produção de HIS (Calavita & Mallach 2009, p.15).

Ainda de acordo com a experiência internacional, o zoneamento é visto pela literatura como “inclusivo”, quando utilizado para aumentar a oferta de HIS em determinadas localidades aonde os mecanismos puramente mercantis teriam como efeito aprofundar os processos de segregação socioespacial, como é o caso de subúrbios em cidades norte-americanas ou áreas de renovação urbana, geralmente centrais, onde processos de gentrificação têm ocorrido. Nestes casos um dos objetivos do instrumento é promover a mistura de classes sociais. Ao contrário das ZEIS, nas experiências de *inclusionary zoning*, a mistura de extratos se dá através da garantia de produção de HIS na construção de novos a cada novo desenvolvimento urbano ou no retrofit de empreendimentos antigos, mas não acontece através da criação de uma zona específica, no zoneamento da cidade, com este propósito.

Os países que têm proposto estas políticas não enfrentam a quantidade de ocupações informais e precárias compondo um gigantesco quadro de necessidades habitacionais, nem tampouco possuem uma combinação de oportunidades e problemas no mesmo território, como por exemplo, áreas subutilizadas ou em mudança de uso próximas à ocupações informais e precárias. Este conjunto de questões torna o instrumento da ZEIS inovador frente às experiências internacionais de *inclusionary zoning*, e mais relacionado a cidades e regiões que enfrentam problemas de exclusão territorial em grande escala, como já apontamos na origem do instrumento⁷.

Ainda que as ZEIS não sejam a única possibilidade de *inclusionary zoning* que os municípios podem adotar, o instrumento representa uma o enfrentamento da lógica de utilização das terras urbanas pautadas pelo bordão do “maior e melhor uso”, podendo, no âmbito da revisão de seus processos de planejamento local, ser replicada em cidades latino-americanas.

Resultados da aplicação do instrumento

ZEIS como aumento de oferta de terra para produção de HIS

O caso de Diadema é exemplar dos efeitos do aumento de oferta de terra, através da demarcação de ZEIS, para a produção de HIS.

Diadema é uma das experiências mais documentadas e avaliadas de ZEIS face à continuidade de gestões que intervêm na questão habitacional e urbana. Localizado e impactado pelas dinâmicas da Região Metropolitana de São Paulo⁸, o município de Diadema se constituiu como polo industrial nos anos 1960, fazendo parte do chamado

⁷ Enquanto não existem instrumentos mais explicitamente semelhantes às práticas de *inclusionary zoning*, existem algumas iniciativas em debate no país: em 2000 iniciou-se no Brasil uma discussão sobre a doação obrigatória de percentuais de 5 a 15% de HIS para novos loteamentos urbanos, no âmbito da discussão da revisão da Lei federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). No entanto, ainda há uma forte resistência à implantação desta regra geral.

⁸ Região administrativa que envolve 39 municípios onde vivem aproximadamente 19,8 milhões de habitantes (Censo IBGE 2010).

ABC e apresenta hoje a maior densidade demográfica do país, com 12.600 habitantes/km². O estabelecimento de AEIS de vazios fez parte de uma trajetória iniciada em 1982, quando o município, a partir da eleição de uma gestão de oposição e sustentada por uma coalizão de trabalhadores e movimentos populares, inicia um processo de urbanização das favelas e assentamentos precários. O movimento popular desde os anos 1980 vinha promovendo ocupações de terras e lutando por melhorias habitacionais e urbanísticas e teve grande influência na construção da agenda da intervenção urbanística. O primeiro esforço do município foi o de urbanizar as favelas e dotar a cidade de infraestrutura básica, esforço que resultou, em 20 anos de investimentos contínuos, na existência, em 2010, de 219 núcleos habitacionais (ex-favelas) dos quais 152 totalmente urbanizados, na redução do número de moradores de favelas de 30% para 3% do total de moradores do município e em 90% das ruas asfaltadas e dotadas de rede de água e esgoto, triplicando os 30% identificados em 1982 (Filippi Jr. 2011).

Foi a partir de 1983, com a elaboração de seu Plano Diretor Participativo, revendo o Plano de 1973, que o tema do fortalecimento do espaço para a inclusão territorial da habitação de baixa renda é formulado no âmbito de uma estratégia global de cidade. Neste plano, o zoneamento da cidade foi revisado, incluindo as AEIS-1, áreas vazias destinadas à produção de habitação popular e AEIS-2, áreas ocupadas por núcleos habitacionais a serem urbanizados⁹. Em um contexto de mudanças no padrão produtivo industrial na Região do ABC, as AEIS de vazios foram demarcadas majoritariamente sobre zonas industriais vazias, aumentando assim a disponibilidade de terras para habitação no município. O Plano Diretor da cidade, de 1973, demarcava 70% da área urbanizável da cidade para implantação de indústrias, restringindo as áreas para produção legal de loteamentos habitacionais para 3% do total da área. Com o estabelecimento das AEIS, elevou-se para 6,5% (Mourad 2000, p. 83).

Os efeitos da aplicação do instrumento na cidade podem ser medidos comparando sua situação com a região Sudeste do município de São Paulo e São Bernardo, duas regiões com dinâmicas territoriais muito semelhantes: de uma forma geral as AEIS de vazios de Diadema incidiram no sentido de minimizar a formação de novas favelas no município e impedir a ocupação irregular de área de proteção aos mananciais que, nos municípios vizinhos citados, onde esta política não ocorreu, foram objeto de aumento exponencial no mesmo período (Mourad 2000).

Entretanto, Diadema pode ser considerada uma exceção à regra, uma vez que, em geral os percentuais de área urbanizável demarcados como ZEIS são muito inferiores a demanda de terra para produção de HIS, se considerarmos os percentuais de domicílios incluídos nas faixas de renda mais baixas. Mesmo no caso de São Paulo, como será comentado adiante aonde foram gravadas 710 ZEIS no Plano Diretor Estratégico de São Paulo – PDE de 2002, correspondendo a 8,23% da área total município e, após serem revistas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS e Planos Diretores Regionais em 2004, chegaram a 139.451.518,95 m² ou 9,23%, apenas 12,20% destes correspondem a ZEIS 2, 3 e 4 (ZEIS de vazios), de este percentual é ainda tímido se considerarmos que o total da demanda por espaços residenciais voltados para famílias de 0 a 5 salários mínimos na cidade (Sempla/PMSP *apud* Caldas 2009, p.85).

⁹ Através do Plano Diretor de 2004 e da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996.

ZEIS como reconhecimento do direito à moradia e prevenção de remoções

As ZEIS têm sido largamente utilizadas como instrumento de reconhecimento da posse, garantia do direito à moradia, evitando remoções forçadas, muitas vezes violentas. Alguns municípios têm gravado ZEIS de vazios próximas a ZEIS de áreas ocupadas irregularmente de forma a articular necessidades habitacionais com oportunidades (terras subutilizadas) e viabilizar, em muitos casos, a o reassentamento de famílias, na mesma região, em função de obras de urbanização nos assentamentos.

É o caso de algumas ZEIS de vazios em Salvador, município do Estado da Bahia, Nordeste do Brasil, que têm como objetivo articular a urbanização de áreas ocupadas com a produção de novas unidades habitacionais próximas ou no interior destas, constituindo-se, portanto, em uma segunda modalidade de utilização das ZEIS de vazios¹⁰.

Salvador, capital do Estado da Bahia, Nordeste do Brasil, em 2010 possuía quase 2,5 milhões de habitantes e dois anos antes, seu Plano de Habitação (2008) havia identificado que cerca de 60% da população habitava áreas irregulares. Desde 1985 o município já havia reconhecido em lei cerca de 34 áreas ocupadas por baixa renda como sendo Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas-APSE. Em 2004, estas foram ampliadas para 79 áreas que passaram a se chamar Áreas de Especial Interesse Social – AEIS no Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU de 2004 e ampliadas novamente para 116 ZEIS no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador de 2008, que criou cinco tipos de ZEIS¹¹.

As ZEIS de vazios em Salvador têm como objetivo articular a urbanização de áreas ocupadas com a produção de novas unidades habitacionais próximas ou no interior destas. A ZEIS do bairro de Nova Constituinte, localizado próximo ao subúrbio ferroviário, propõe um plano urbanístico cuja área totaliza 60,74 hectares e destes, 9,65 hectares correspondem a imóveis desocupados, edificações ou áreas vazias que no plano receberão a produção de novas unidades habitacionais. Além da combinação de área ocupada com área subutilizada ou vazia, a ZEIS Vila Nova Esperança (ZEIS 113), conhecida como Rocinha, está em uma área muito bem localizada nos limites do Pelourinho, Centro Histórico de Salvador, é complementada pela ZEIS 114 (casarões), que contém casarões antigos subutilizados ou vazios, além de uma área verde não construída. O Plano de Urbanização destas ZEIS envolveu uma mudança de paradigma na forma de atuação do poder público no Pelourinho, área turística de

¹⁰ A mesma estratégia foi utilizada no município de Fortaleza, também na região Nordeste do Brasil.

¹¹ Elas são: ZEIS I, assentamentos precários onde haja interesse público de regularizar urbanística e juridicamente; ZEIS II, conjunto de edificações deterioradas ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização; ZEIS III, que corresponde aos terrenos não edificados, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura e adequadas à ocupação; ZEIS IV, assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação, nos quais haja interesse público em regularizar e fazer a recuperação ambiental; ZEIS V, assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscação nos quais haja interesse público em regularizar, fazer a recuperação ambiental e tomar as medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura.

Salvador, na direção de prever habitação de interesse social e garantir o direito de permanência das famílias que resistiram às pressões imobiliárias anteriores. Ao ser demarcada como ZEIS, garantiu a presença de habitação em área central, enfrentando os embates conhecidos de áreas centrais valorizadas. O projeto procurou articular as restrições decorrentes da inserção da área em um polígono tombado como patrimônio histórico nacional com a permanência das famílias na área. O projeto urbano envolve 66 novas unidades habitacionais distribuídas na área e quatro casarões integrantes de projetos de revitalização do Governo do Estado¹², além de equipamentos comunitários como cozinha e oficina comunitária, centro comunitário e biblioteca/estúdio multimídia, horta e Praça dos Tambores. O resultado do instrumento neste caso foi duplo: propiciar a permanência das famílias em área valorizada e aumentar a disponibilidade de terrenos para possibilitar uma intervenção que necessitava retirar famílias de áreas de risco e desadensar os casarões encortiçados.

Um outro caso de área bem localizada marcada como ZEIS, e de um processo emblemático de luta pela garantia do cumprimento do direito à moradia é a ZEIS do Jardim Edith, em São Paulo. Situada em uma das mais importantes frentes de expansão imobiliária de São Paulo, às margens do Rio Pinheiros, constituída por grandes torres de escritórios, hotéis, casas de espetáculo e shoppings se encontra uma ZEIS onde estava situada a favela do Jardim Edith. Esta área faz parte do Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – OUCAE¹³, iniciada em 1991 e modificada em 2001, que se organiza basicamente em torno da obra da canalização do Córrego Água Espraiada e abertura de avenidas, prevendo a remoção e realocação das 8.500 famílias que seriam atingidas pelas obras (EMURB 2003, p. 454) para 24 áreas de ZEIS localizadas na área, incluídas na lei que aprovou a Operação Urbana, após muita pressão por parte dos moradores (Fix 2007, p. 104).

A favela do Jardim Edith fazia parte de uma sequência de 68 núcleos de favelas construídos às margens do córrego Água Espraiada, sobre terras que foram desapropriadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER para a construção de um trecho do anel viário da cidade nos anos 1970, que nunca foi implantado. A área sofreu um forte crescimento populacional entre a década de 1970 e 1980 (Fix 2007). Parte da favela foi removida na gestão Maluf (1993-1996) por um *pool* de empresas que se instalaram na região, viabilizando a construção da “esquina da riqueza” (Fix 2007). Aproximadamente 15% das famílias removidas foram transferidas para conjunto residencial no Jaguaré, a 10 km do local. Além destas unidades, a Prefeitura construiu moradias na Zona Leste, a mais de 30 quilômetros do local para outros 5% dos moradores. O restante aceitou a oferta de passagem “de volta à terra natal” ou foi para outras favelas próximas ou situadas em área de proteção aos

¹² Casarões 46, 50 e 52 no Taboão e Casarão 18 no Pelourinho. Para saber mais, consulte o site do Brasil Arquitetura. Disponível em http://www.brasilarquitetura.com/projetos.php?mn=7&img=001&bg=img&mn2=127&pageNum_mn2=1, acesso em 03 de maio de 2012.

¹³ De acordo com o Estatuto da Cidade, uma Operação Urbana Consorciada corresponde a um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma região da cidade.

mananciais na Zona Sul da cidade (Fix 2007, p. 98-101; Fix 2001). Novas tentativas de remoção das famílias que ainda permaneciam na área ocorreram no início de 2001, com uma ação movida pelo próprio DER. Neste contexto a inserção das áreas remanescentes de favelas como ZEIS na Lei da Operação Urbana no final de 2002 foi considerada pelos moradores uma grande vitória.

De acordo com Romeiro (2010), este caso é emblemático, uma vez que uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público, Defensoria Pública e população organizada evitou que a favela fosse removida, obtendo um acordo provisório que obrigou a prefeitura a realizar um empreendimento de HIS (Romero 2010, p. 77). A decisão judicial que ordenou a construção das habitações no local valeu-se da justificativa de tratar-se de uma ZEIS. Iniciou-se em dezembro de 2010 a construção de 252 unidades de HIS, que ainda estavam sendo finalizadas em fevereiro de 2014¹⁴.

O caso do Jd. Edith aponta para as dimensões das ZEIS como instrumento de resistência e reconhecimento de direitos, já apontadas anteriormente neste artigo. Neste caso as ZEIS não apenas afirmaram uma localização já existente como determinaram um caráter mais incluyente da operação. Entretanto não podemos ignorar que das mais de 8.500 famílias moradores de favelas contidas na área, apenas 250 estão incluídas neste projeto de HIS, que integram as 817 unidades habitacionais que estão em construção em outros pontos da mesma operação (dados de setembro de 2011), após mais de 10 anos de vigência da Operação¹⁵.

Os casos que acabamos de referir dialogam fortemente com a perspectiva de utilização do zoneamento para promover uma mistura de grupos sociais no espaço, evitando a expulsão da população de menor renda, bastante utilizado em outras modalidades do *inclusionary zoning*. Entretanto, tanto o caso de São Paulo, como de Salvador, foram situações que envolveram um conflito de grande intensidade, intensa mobilização da população atingida assim como a construção de um arco significativo de apoios políticos e, finalmente, a interveniência junto ao Judiciário para sua consecução.

Condições para dar certo

ZEIS requerem uma ativa gestão da política habitacional local

As experiências mais exitosas de implementação do instrumento demonstram que o simples gravame de ZEIS não é capaz de induzir um uso habitacional de interesse social. Como veremos abaixo, nos casos dos municípios de Diadema, Taboão da Serra

¹⁴ O conjunto previsto para a ZEIS do Jardim Edith está dividido em duas glebas, ambas com serviços, instituições, áreas comunitárias e torre com apartamentos de 50m² divididas na quadra 1, com 160 unidades, e quadra 2, com 92. O térreo é praticamente público, com uma Unidade Básica de Saúde, uma creche (1.400 m²) e um restaurante-escola (850 m²). O primeiro andar abriga uma área comunitária. Isso em um programa inovador que não contém apenas habitação na edificação, considerando que se trata de habitação de interesse social com financiamento público. Fonte: MMBB Arquitetos e H+F Arquitetos. Disponível em www.mmbb.com.br, 02/05/2012.

¹⁵ Estas 817 unidades incluem os conjuntos Corruíras, o Washington Luís, R. Estevão Baião, que, de acordo com a Prefeitura, comporão cerca de 6.500 unidades de HIS atualmente em projeto na Operação, no entanto, estes dados ainda não foram oficialmente informados em reunião do Grupo da Operação Urbana.

e São Paulo, a existência de recursos subsidiados através de programas habitacionais para financiar a produção, assim como uma pro atividade por parte dos gestores locais é essencial para viabilizar a implementação.

Em Diadema, uma avaliação da aplicação do instrumento das AEIS-1 feita em 1997 constatou que desde 1993, 55% das AEIS-1 já haviam sido adquiridas pelo município ou por movimentos de moradia, 8% ainda estavam sendo negociadas com os proprietários pelos movimentos populares e 37% não tinham sido e nem estavam sendo adquiridas. (Hereda et al. 1997, p. 17). No período entre 1997 e 2000 mais de 70% das áreas haviam sido comercializadas, gerando escassez de terra para HIS e alta nos preços. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8 mil novas unidades habitacionais nestas áreas (Baltrusis 2007). Entretanto este estoque de HIS produziu dois resultados urbanísticos muito distintos: um, nos casos em que as áreas foram adquiridas pelos movimentos, que auto-emprenderam a construção de suas casas a partir de processos de auto-construção e outro, nos casos em que o município atuou como protagonista, viabilizando financiamento para produção das habitações e apoiando a elaboração de projetos.

Os projetos de ZEIS que contaram com a participação ativa do poder público como mediador, como no caso do Projeto da Sanko, ilustrado abaixo, apresentaram qualidade urbanística e arquitetônica superior ao restante da cidade. Trata-se de área de ZEIS da antiga Indústria de Espumas Sanko, uma gleba de 96.800 m², cujo processo de negociação com os proprietários foi aberto e estimulado pela prefeitura. Para que isso acontecesse a Prefeitura criou uma comissão envolvendo diversas secretarias municipais, representantes do Conselho de Habitação e agentes interessados no projeto; orientou juridicamente os movimentos para a formação de associações, cadastrou a demanda por habitação, colaborou na escolha dos terrenos, fez laudos de avaliação, estudos preliminares urbanísticos, entre outros.

O movimento de moradia havia indicado a área da SANKO no Orçamento Participativo para ser desapropriada e a Prefeitura afirmava não ter recursos para tal. Após negociações tensas entre movimentos sociais e prefeitura, optou-se pela compra de 50% pela Prefeitura e 50% pelo movimento. Foram atendidas 1.820 famílias em três projetos diferentes financiados pela CDHU¹⁶, beneficiando vários movimentos de luta por moradia. O primeiro projeto, concluído em 2000, foi feito pela Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste, em regime de mutirão com auto-gestão, com assessoria técnica, contendo 500 unidades habitacionais.

¹⁶ A CDHU é a companhia pública de produção de habitação de interesse social do Estado de São Paulo.

Imagem 2 Projeto em mutirão da Sanko, Diadema



Fontes: 1) Imagem aérea disponível em www.almul.org.br, acesso em 05 de maio de 2012. 2) Foto, Paula Santoro 2001.

O caso de Taboão da Serra, mais recente, parte das lições aprendidas de Diadema e de uma disponibilidade muito maior de programas habitacionais e recursos para construção. Taboão da Serra é um município da Região Metropolitana conurbado com São Paulo, com 223.622 habitantes e a 2ª maior densidade demográfica do Estado de São Paulo, com cerca de 12 mil hab/km² (Censo IBGE 2010). O Plano Municipal de Habitação, finalizado em 2010, apontou como necessidades habitacionais “o déficit acumulado de oito mil novas unidades, se forem consideradas as moradias em áreas de risco e as remoções requeridas para a urbanização dos 81 assentamentos precários que abrigam cerca de 20 mil domicílios, dos quais mais de 12 mil requerem, com premência, a urbanização” (PMTS-SEMUDUH e LABHAB 2010, p. 12).

O Plano Diretor, aprovado em 2006, instituiu Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS sobre áreas ocupadas por baixa renda onde haja interesse para urbanizar e regularizar, ZEIS 1, e sobre áreas com predominância de imóveis vazios ou subutilizados adequados à promoção de HIS, ZEIS 2. O Plano associou os parâmetros à definição de Habitação de Interesse Social – HIS, destinada a famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos, com unidades habitacionais de até 60m² de área construída computável, 1 sanitário e até uma vaga de garagem a cada 3 unidades habitacionais; e à definição de Habitação Popular como sendo aquela destinada a famílias de renda igual ou inferior a 10 salários mínimos, com unidade habitacional de até 80m² de área computável, até 2 sanitários e até uma vaga de garagem. Uma vez aprovado o plano, a prefeitura assumiu um papel bastante ativo em sua implementação, utilizando as ZEIS como base para o planejamento de suas intervenções na área habitacional. As ações envolveram a articulação de empreendedores interessados em produzir HIS, a organização das demandas e projetos de interesse dos movimentos de moradia, e a mobilização de diversos tipos de programas e recursos disponíveis junto aos governos municipal, estadual e federal. Em janeiro de 2010, seis áreas demarcadas como ZEIS de vazios já tinham projetos, sendo que quatro delas foram ou estão sendo construídas. O quadro de intervenções mostra um conjunto diversificado de soluções envolvendo CDHU, CAIXA, construtoras privadas, movimentos de moradia e a prefeitura.

As ZEIS no contexto do aumento do financiamento e subsídio para produção de HIS: O caso de São Paulo após aprovação do Programa Federal Minha Casa Minha Vida

O caso de São Paulo é ilustrativo do efeito da combinação do instrumento ZEIS com uma política de subsídios para produção de HIS e de aquecimento do mercado habitacional.

São Paulo, centro de uma Região Metropolitana de quase 20 milhões de moradores é o município mais populoso do Brasil, com 11.244.369 habitantes (IBGE 2010). Sua grande expansão metropolitana foi marcada pela existência de assentamentos precários, notadamente favelas, loteamentos irregulares e, em menor medida, cortiços. A cidade, desde os anos 1970 tem sido palco da ação de movimentos populares por moradia que, de mobilizações por melhores condições nos assentamentos, passaram a promover ocupações de terra nas periferias nos anos 1980 e dali, ocupações de imóveis em áreas centrais na década seguinte. Nos anos 1990, estes movimentos foram crescentemente participando da elaboração e experimentação de políticas no campo habitacional e, sobretudo a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, participando de processos de elaboração de planos diretores, geralmente em torno da demarcação de ZEIS.

As 710 ZEIS demarcadas na cidade, envolvendo quase 10% de seu território são de 4 tipos: duas (ZEIS 1 e ZEIS 4) correspondendo a áreas ocupadas por população de baixa renda em que haja interesse regularizar, produzir HIS e fazer equipamentos públicos, incluindo cortiços, favelas e loteamentos irregulares¹⁷; e duas (ZEIS 2 e 3) correspondendo a terrenos ou galpões vazios, não edificadas ou subutilizadas destinadas para produção de HIS. As que se encontram em áreas infraestruturadas, geralmente mais centrais, ZEIS 3 em muitas situações incluem áreas de cortiços. As ZEIS 4 foram marcadas em assentamentos situados em áreas de mananciais de água, protegidas por outras leis estaduais que estabeleceram parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação considerando a necessária preservação deste manancial¹⁸. As chamadas ZEIS 2 são vazias em áreas de expansão urbana, em localizações periféricas e muitas vezes próximas às ZEIS 1. Todos os conjuntos habitacionais populares também foram marcados como ZEIS, independentemente de sua regularidade, assim como o estoque de terras das companhias habitacionais municipal e estadual.

A aprovação dos parâmetros para as ZEIS foi uma das polêmicas que ocorreram durante a aprovação do Plano Diretor Estratégico-PDE, em 2002 e também na Lei de Uso e Ocupação do Solo-LPUOS de 2004. Havia uma pressão por parte do mercado imobiliário pela adoção, nas ZEIS, de parâmetros que possibilitassem tipologias habitacionais de interesse de faixas maiores de renda, traduzidas em unidades que poderiam ter suíte, lavabo, vaga de garagem, dentre outros. Na negociação final da lei de zoneamento, ficou definido que além de HIS, haveria a possibilidade de construir nas ZEIS a Habitação do Mercado Popular – HMP, com parâmetros diversos,

¹⁷ As áreas foram delimitadas a partir do cadastro pré-existente de favelas (inclusive as que estavam ocupando áreas de risco) e de loteamentos a partir da base do RESOLO considerando os que eram de baixa renda (0 a 6 salários mínimos).

¹⁸ Lei Municipal nº 13.430/02, art. 171.

ocupando sempre menos de 50% da área da ZEIS, com percentuais variáveis dependendo do tipo de ZEIS (1 a 4). Sinteticamente, os parâmetros previstos para a edificação em ZEIS são: área útil máxima da unidade de 50 m² para HIS e 70 m² para HMP; pé-direito mínimo de 2,30 m para banheiros, cozinha e área de serviço e 2,40 m para os demais cômodos; um sanitário no máximo para HIS e dois para HMP; uma vaga de veículo para HMP; e não exigência de área de estacionamento de veículos para HIS. Além destes, a edificação em ZEIS utilizando coeficientes de aproveitamento acima dos permitidos (nos limites máximos estabelecidos por Macrozona) seria beneficiada por redução ou isenção de da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir. As ZEIS localizadas dentro de Operações Urbanas Consorciadas podem obedecer o coeficiente de aproveitamento máximo definido para a Operação, mas, além de isenção de pagamento da Outorga Onerosa, devem seguir os demais parâmetros urbanísticos das ZEIS.

Além dos benefícios aplicados as ZEIS, São Paulo já havia adotado desde os anos 1980 incentivos à produção de HIS. Inicialmente estes eram direcionados apenas para a produção pública¹⁹ – como maior aproveitamento do lote, área mínima de lote, entre outros –, mas a partir de 1994 passam a estender-se às entidades privadas. Após a aprovação do Plano, o decreto que regulamentava HIS (1995) foi modificado e passou a incorporar, para toda a produção de HIS na cidade, a possibilidade de aquisição de imóveis por parte do poder público municipal como forma de pagamento de dívidas de IPTU; a isenção do pagamento de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) nas transações de HIS; a isenção de Imposto Sobre Serviços para a construção de HIS; isenção de taxas pagas no processo de aprovação do empreendimento; entre outros²⁰. Ainda seria possível em alguns casos, que o proprietário doasse seu imóvel para o poder público recebendo em troca Certificados de Potencial Construtivo-CEPACs que poderiam ser utilizados nas Operações Urbanas²¹.

Para avaliar o impacto da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo examinamos a aprovação de projetos de HIS na cidade desde 2002, identificando dois grandes períodos: o primeiro entre 2002 e 2009 e o segundo após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Para o primeiro período, utilizamos o levantamento realizado por Caldas (2009), que focalizou os licenciamentos municipais de HIS no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2007. Dos 352 projetos licenciados enquadrados como HIS no período 242 foram implantados fora de ZEIS e 110 empreendimentos em ZEIS (Caldas 2009, p. 36). Os empreendimentos – públicos e privados – envolveram a construção de

¹⁹ O Decreto n° 31.601/92 traz critérios urbanísticos e de edificação para projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos por órgãos públicos, com exceção dos empreendimentos privados quando as unidades fossem objeto de Operações Interligadas ou conveniadas com o FUNAPS. Este decreto aumentava o aproveitamento do terreno, diminuía a área do lote mínimo e, em determinadas zonas, aumentava o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 para 6,0. Segundo o art. 8º, a área máxima das unidades de 72 m² e área máxima de lote de 100 m² em pelo menos 90% do total da área destinada a este tipo de implantação.

²⁰ Leis municipais n°s 13.259/02, 13.402/02, 13.657/03, 13.736/04 e Decreto Municipal n° 42.095/02.

²¹ Os CEPACs, Certificados de Potencial Construtivo são papéis transacionáveis no mercado financeiro emitidos pela prefeitura a partir da aprovação de uma operação urbana, que podem se converter em área construída adicional dentro do perímetro da operação. Os recursos arrecadados com a venda dos CEPACs financiam as obras públicas previstas no plano da operação.

45.702 unidades. Desse montante, 13.444 u. h. (29%) encontram-se em ZEIS e 32.258 u. h. (71%) em um zoneamento distinto. A autora levanta como hipótese explicativa da pequena incidência de produção de HIS em ZEIS a constatação que entre 2004 (aprovação das LPUOS) e 2006 a legislação municipal referente à ZEIS sofreu quatro alterações, o que certamente pode ter confundido o mercado imobiliário que preferiu concentrar seus investimentos em zonas distintas das ZEIS, aproveitando os benefícios concedidos a HIS de forma geral.

Por outro lado, em entrevista com a direção do SECOVI²², realizada em abril deste ano, a avaliação realizada pelo setor em relação às ZEIS era de que, apesar da demarcação ter reduzido o preço de dos terrenos, além dos aspectos administrativos que dificultavam a aprovação já que todo licenciamento em ZEIS exigia um procedimento muito mais moroso, “a conta não fechava”, ou seja, não era viável, do ponto de vista econômico, obter a rentabilidade usualmente obtida pelo setor, no modelo de *mix* permitido nas ZEIS. Em síntese, a possibilidade da combinação de usos comerciais assim como de produção para faixas de renda mais alta – vetadas na legislação – impedia uma incorporação privada rentável nas ZEIS. Soma-se a isto, de acordo com a direção do SECOVI, a inexistência de uma “demanda real”, ou seja, de potenciais compradores de HIS capazes de enfrentar as prestações e demais condições de financiamento disponíveis naquele período²³.

É importante comentar que, no período da pesquisa de Caldas, a maior parte dos empreendimentos de HIS em ZEIS eram públicos (69%), enquanto que fora de ZEIS a maior parte era privado (91%) (Caldas 2009, p. 171), mostrando que o interesse privado estava mais centrado nos incentivos disponíveis para HIS em toda a cidade do que para as ZEIS em especial. Os dados de espacialização dos projetos licenciados mostram uma concentração de projetos no extremo Leste da cidade, principalmente privados, o que permite levantarmos a hipótese de que o preço da terra foi mais determinante para a construção de HIS do que a isenção da outorga onerosa e demais benefícios das ZEIS, mantendo os padrões de segregação do município.

Este cenário vai mudar radicalmente com a edição do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009. Dados atualizados cedidos pelo SECOVI (ver tabela que segue) entre janeiro de 2005 a setembro de 2011 demonstram que há mais empreendimentos de HIS aprovados e implementados em ZEIS (aprox. 6,3 mil unidades habitacionais) que fora delas (3,5 u. h.); e que há empreendimentos de HMP

²² Sindicato dos construtores e incorporadores de São Paulo.

²³ O discurso do SECOVI sinaliza o que Calavita e Mallach (2009; 2010) chamam de “políticas habitacionais de inclusão” que consistem em estratégias de “compensação” ao proprietário/empreendedor pela obrigatoriedade imposta pela regulação de se produzir HIS, de forma a responder ao alardeado bordão do mercado que afirma que, sem incentivos aos custos da produção habitacional, fazer HIS se torna um constrangimento à ação do desenvolvimento imobiliário. Por isso, defendem que o poder público dê incentivos urbanísticos ou subsídios para a produção de HIS, benefícios que servem como uma compensação para os empreendedores que produzem moradia popular para mitigação dos custos desta obrigação. Como compensações, é possível não se cobrar por poder construir a mais (isenção de Outorga Onerosa do Direito de Construir), agilizar-se a aprovação (como no caso do Urbanizador Social, em Porto Alegre), retirar obrigatoriedades construtivas como, por exemplo, fazer estacionamentos, diminuir-se os padrões habitacionais, permitir urbanizar não fazendo a infraestrutura completa, etc. Esta compensação é ainda mais forte quando se dá através de subsídio direto à demanda, como se deu no efeito “Minha Casa Minha Vida” sobre a produção de HIS e ZEIS em São Paulo.

em igual número que HIS em ZEIS (6,4 u. h.), embora, em se tratando de HMP, existam muitos mais projetos lançados fora de ZEIS (cerca de 30 mil u. h.) que em ZEIS (6,4 mil u. h.). Embora exista uma sobreposição de datas nas duas fontes (2005-2007) há que considerar também o incremento muito significativo de unidades no período de 5 anos nos dois levantamentos: de 45 mil unidades entre 2003 a 2007 para 68 mil entre 2005 e 2010.

Tabela 1 Projetos aprovados e lançados, segundo número de unidades de HIS e HMP (janeiro de 2005 a setembro de 2011)

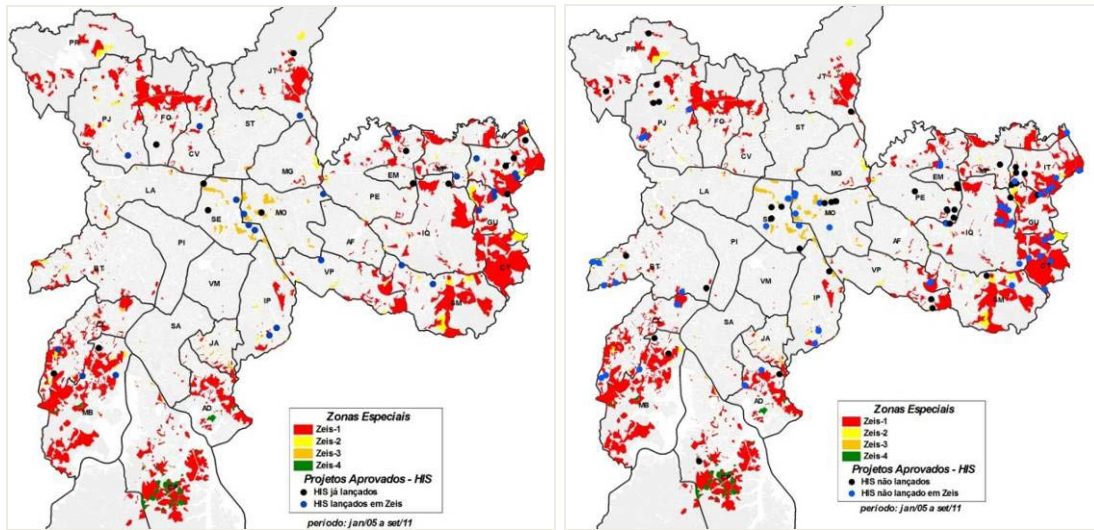
	HIS			HMP		
	Em ZEIS	Fora de ZEIS	Total	Em ZEIS	Fora de ZEIS	Total
Projetos aprovados e lançados	6.248	3.534	9.782	6.391	30.667	37.058
Projetos aprovados e não lançados	7.532	6.462	13.994	309	6.795	7.104

Fonte: Sindicato das Empresas de Compra Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo – SECOVI-SP, projetos aprovados no período de janeiro de 2005 a setembro de 2011.

Além de um grande incremento do número de unidades e da ocupação de terrenos em ZEIS, ressalta-se, através dos mapas a seguir, que esta oferta foi melhor distribuída pela cidade, embora ainda majoritariamente concentrada em áreas periféricas. Podemos atribuir esta mudança indubitavelmente à disponibilidade de crédito e subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida, mas também podemos também levantar a hipótese que, diante da pressão constante dos movimentos organizados, o tema da produção de moradia no centro entre agenda da cidade, e vários projetos em ZEIS centrais passem a ser viabilizados no novo cenário.

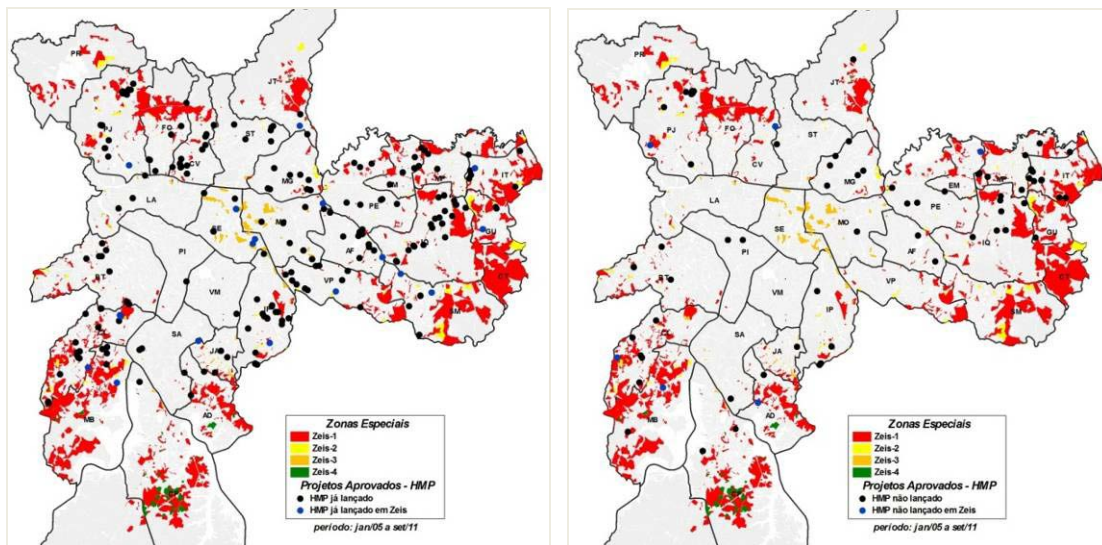
Importante destacar que, se o recorte não fosse a tipologia – HIS ou HMP – mas o preço, sabe-se que muitos destes empreendimentos possuem preços voltados às rendas mais altas, que podem arcar com os financiamentos disponibilizados. Ou seja, empreendimentos com subsídio total do Programa Minha Casa, Minha Vida em São Paulo, para faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos ainda são raríssimos, correspondiam a 4.183 unidades contratadas em 31 empreendimentos em maio de 2011 (CEF, maio 2011), incluindo empreendimentos públicos, ou seja, pouco menos de 1/4 dos 14 mil HIS aprovados e não lançados (SECOVI, setembro 2011).

Imagem 3 Mapa. Projetos aprovados e lançados HIS e Projetos aprovados e não lançados HIS



Fonte: SECOVI-SP, período de janeiro de 2005 a setembro de 2011.

Imagem 4 Mapa. Projetos aprovados e lançados HMP e Projetos aprovados e não lançados HMP



Fonte: SECOVI-SP, período de janeiro de 2005 a setembro de 2011.

A experiência de São Paulo pode ser mais promissora porque desde junho de 2010 está em vigor uma lei específica que regulamentou o Imposto Predial e Territorial

Urbano Progressivo – IPTU²⁴ Progressivo sobre áreas vazias e subutilizadas tendo seu perímetro de aplicação definido para terrenos incluídos em ZEIS 2 e 3 e na Operação Urbana Centro. Em tese, a combinação deste instrumento com o gravame das ZEIS induzirá ainda mais os proprietários e negociarem suas áreas para projetos habitacionais em condições favoráveis. Contudo, os efeitos desta articulação de instrumentos urbanísticos possibilitados pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, ainda não foram notados uma vez que a notificação aos proprietários iniciou-se apenas em 2011.

ZEIS como “mais do mesmo”. A questão dos parâmetros urbanísticos e da localização

A ideia de que as ZEIS são espaços de diminuição de exigências tem pautado boa parte das experiências implementadas. Ora reproduzem padrões de incompletude de infraestrutura, ora impõem áreas muito pequenas para as unidades, ou a ausência de garagens, entre outros que são frequentemente questionados pela literatura.

Ao descrever o resultado urbano das AEIS-1 (de vazios) em Diadema, em 2000, Baltrusis afirma que: “no ano de 2000 a maior parte das AEIS-1 eram loteamentos auto-empresendidos com casas autoconstruídas. Estes auto-empresendimentos se assemelham muito às favelas e aos bairros periféricos da cidade” (Baltrusis 2007, p. 33). Segundo o autor, para os movimentos, o critério era o de utilizar o terreno para o maior o maior número de famílias em detrimento da qualidade, em projetos nos quais áreas verdes e livres de um parcelamento acabavam sendo ocupadas com moradias e lotes chegaram a medir 43m². Esta imagem do resultado das AEIS em Diadema dá margem para as interpretações teóricas que afirmam que “as ZEIS institucionalizam os mínimos de bem-estar produzidos pela espoliação urbana, legitimando estes parâmetros” (Lago 2005).

No entanto, há exceções em Diadema, o resultado urbanístico de suas ZEIS, como já comentado, dependeu fundamentalmente da natureza do empreendimento. Tanto nas AEIS-1 como 2, são permitidas densidades altas compatíveis com a realidade dos assentamentos populares, são permitidos também outros usos até o percentual de 20% das unidades, desde que não gerem incômodos. Em síntese, as AEIS de vazios tinham como parâmetros: lotes mínimos ou quota mínima de unidade habitacional de 42 m², taxa de ocupação de 0,9 vezes a área do terreno, coeficiente de permeabilidade de 5% para terrenos de 300 a 500 m² e de 15% para maiores que 500 m². As AEIS-2 seriam objeto de planos de urbanização, com parâmetros específicos que admitiam lotes menores que 125 m².

Sob os mesmos parâmetros mínimos, os projetos de ZEIS que contaram com a participação ativa do poder público como mediador apresentaram qualidade urbanística e arquitetônica superior ao restante da cidade (ver fotos que seguem exemplificando os dois casos).

²⁴ Lei nº 15.234/10 e Decreto nº 52.884/11. O IPTU progressivo no tempo é uma sanção pela não utilização dos terrenos, que eleva progressivamente o imposto predial a partir da notificação do proprietário de que sua ocupação é compulsória.

Imagem 5 Núcleos habitacionais urbanizados e regularizados em AEIS, Diadema



Fonte: Foto, Paula Santoro 2001.

Imagem 6 Projeto em mutirão da Sanko, Diadema



Fonte: Foto, Paula Santoro 2001.

Já em Piracicaba, município no interior do Estado de São Paulo, apenas em ZEIS 2 (voltadas para a produção de programas ou loteamentos de HIS) se pode fazer um lote de 175m², menor do que os 200 ou 250 m² previstos em outras zonas. Seriam estes os “loteamentos de interesse social” que de acordo com a Lei Municipal de Parcelamento do Solo²⁵ não precisam incluir sistema de drenagem de águas pluviais, guias e sarjetas, pavimentação, paisagismo do sistema de lazer e das calçadas, pavimentação dos passeios públicos das áreas dos sistemas de lazer ou de recreio e área institucional e seu cercamento, além de sistemas de hidrantes exigidos para um loteamento ordinário (art. 17). Também só podem ser feitos nas ZEIS. Não é por acaso que ZEIS 2 criadas em Piracicaba, estão situadas nos limites da área urbanizada, em zonas de expansão urbana, e boa parte destas na chamada Zona de

²⁵ Lei Complementar n° 207/07, artigos 16 e 17.

Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental – ZOCFA, onde o lote mínimo é de 250 m² e as regras de parcelamento para loteamentos “normais” exigiriam toda a infraestrutura. Prevalece aqui a lógica dos “incentivos” ao mercado para que este ofereça lotes populares, aumentando na prática as margens de lucro dos empreendedores.

Casos como o de Piracicaba ilustram que a ZEIS, tal como foi desenhada, mais do que demarcar uma localização planejada e inserida em uma situação adequada do ponto de vista das condições de urbanização, termina sendo a viabilizadora da aprovação de projetos que não seriam aprovados na cidade, em localizações definidas pelo mercado, geralmente nas franjas periféricas ou em áreas de expansão urbana. Este procedimento não difere de práticas correntes em municípios brasileiros de mobilização da regulação urbanística “de exceção”, estabelecidas *ad hoc* e caso a caso, para viabilizar a aprovação de projetos públicos ou privados (Rolnik et al. 2010).

Esta constante flexibilização de parâmetros para HIS podem também sinalizar que não está havendo a criação de novas áreas urbanas totalmente infraestruturadas, com qualidade, e que padrões comuns da periferia metropolitana dos anos 1970 estão sendo reproduzidos em cidades não-metropolitanas, cujos desafios habitacionais são muito menores e possíveis de serem enfrentados com a produção de espaços com qualidade urbana.

Na contra-mão destes casos encontramos alguns conjuntos de Taboão da Serra, nas ZEIS 2 inseridas em zonas consolidadas e infraestruturadas da cidade, aonde os parâmetros de uso e ocupação foram pensados objetivando um determinado resultado urbanístico, conjuntos habitacionais com alta densidade construtiva, evitando o lote muito pequeno e auto-construção, além de adequar-se ao padrão e às necessidades de adensamento do município. No município o lote mínimo deve ser igual a 500 m², a frente de 12 metros e os empreendimentos, necessariamente plurifamiliares.

Perspectivas de réplica na América Latina

São grandes as possibilidades de utilização do instrumento das ZEIS em cidades latinoamericanas. Entretanto, é preciso enfrentar alguns desafios de implementação, especialmente no contexto da América Latina aonde não existe uma tradição de *inclusionary zoning*. O entendimento hegemônico é o de que as áreas vazias ou subutilizadas de um município devem receber o maior aproveitamento e melhor uso, leia-se o mais lucrativo e rentável, inclusive para eventualmente recuperar mais valorização e repassar estes recursos para subsidiar ações não lucrativas para os que mais necessitam. Este raciocínio não leva em consideração os custos implicados em alojar os mais pobres em áreas pouco ou nada urbanizadas, desprovidas de infraestrutura, ou onde estes possam pagar, colaborando para a expansão do tradicional binômio centro-periferia presente nas cidades latino americanas. Desconsidera também que os mais pobres pagam caro para se transportar de áreas mais longínquas às áreas de trabalho, ou seja, são estes que arcam com os custos de transporte que permitem que a terra fique mais barata, ou seja, que pagam pela diferença de localização. Desconsidera também os custos em estender a cidade e a infraestrutura *ex-post* para localizações distantes e muitas vezes inadequadas para urbanização. A disseminação das ZEIS na perspectiva de *inclusionary zoning* fortalece uma concepção de direito à moradia como parte integrante do direito à

cidade, incluindo portanto a proximidade de áreas de trabalho e bem servidas de infraestrutura, ou seja, o acesso à terra urbanizada com qualidade.

Neste contexto, os argumentos a favor da disseminação das ZEIS na América Latina consistem em produzir habitação preventivamente, antecipando-se às necessidades, de forma a evitar os altos custos de urbanização *ex-post*, processos traumáticos e demorados e que, também têm como desafio enfrentar a dificuldade de integração completa com os bairros vizinhos. Além disso, constituem alternativas às tradicionais políticas de regularização, com resultados nem sempre positivos e sustentáveis.

Na contra mão da utilização do instrumento zoneamento como mecanismo excludente, procurando garantir a qualidade urbana das famílias com rendas mais altas através da reserva de terra e do estabelecimento de parâmetros que estabelecem reservas fundiárias para o mercado imobiliário voltado para as maiores rendas, as ZEIS possibilitam o estabelecimento de reservas fundiárias bem localizadas para os mercados populares que, historicamente, foram relegados aos mercados informais e/ou a localizações inadequadas. Este texto enfocou a experiência da utilização de ZEIS de vazios, à exceção dos casos onde houve a produção de novas moradias em áreas valorizadas, objeto de conflitos de interesses fundiários, situações nas quais o instrumento das ZEIS foi utilizado para evitar que a população fosse transferida para outras áreas, menos valorizadas, como se deu nos casos que envolveram Operações Urbanas em São Paulo ou em áreas turísticas como o Pelourinho em Salvador.

Foi possível encontrar alguns casos nos quais o instrumento é utilizado com o objetivo de obter uma boa inserção urbana para a produção de habitação de interesse social, como é o caso de Diadema, São Paulo, Taboão da Serra e Salvador. Através da previsão do instrumento nos planos diretores, lei de Operação Urbana ou leis específicas, foram reservadas áreas que, se objeto de intervenção com HIS, deverão promover, em tese, a mistura de classes sociais no território de forma que as externalidades destas situações sejam positivas para as famílias de menor renda e, também, possibilitem que sejam áreas ocupadas com baixa renda de forma menos onerosa para o poder público – na medida que já estão atendidas por equipamentos e serviços públicos e evitando, se aplicadas em escala significativa, a excessiva expansão da cidade. Também casos como Nova Constituinte, de Salvador, demonstram que a articulação de ZEIS de vazios com ZEIS de regularização em áreas contíguas, permite não apenas a permanência do assentamento em sua localização, mas também a melhoria da qualidade urbanística de ambos.

Ainda foi possível encontrar casos nos quais, ao funcionar como instrumento de reversão da expansão urbana horizontal, ampliando a oferta de terras para HIS, a política fundiária através das ZEIS trabalhou na direção não avançar sobre áreas ambientalmente preservadas e frágeis, funcionando como política ambiental, como no caso de Diadema; e ainda, demonstrou que a eficácia de uma política de gestão do solo para HIS através das ZEIS veio a diminuir a promoção de novas favelas na cidade (Mourad 2000) e aumentou a satisfação em relação às condições urbanísticas da cidade (Filippi Jr. 2011).

No entanto, sua utilização com o objetivo de fazer uma política fundiária que inverta a lógica de expansão urbana periférica não é uma regra. Viu-se, por exemplo, no caso de Piracicaba, a utilização do instrumento como flexibilizador de exigências de infraestrutura e parâmetros em qualquer região do município, funcionando não como

instrumento de planejamento que inverte a tradicional decisão de localização destes empreendimentos nas franjas externas da cidade, mas como reforçador destes processos, geralmente em áreas não infraestruturadas aonde o preço da terra é menor. Além disto, em boa parte dos casos – e o exemplo de São Paulo é significativo – as ZEIS de vazios “periféricas” têm sido promovidas em escala muito maior do que ZEIS situadas em áreas mais consolidadas, mais uma vez reforçando, e não rompendo com os padrões de segregação socioespacial.

Embora estas considerações reforcem a hipótese de que o instrumento, quando bem gerido e articulado a uma política habitacional para a qual funciona como suporte relevante como política fundiária, com os dados disponíveis, não é possível afirmar que as ZEIS afetaram processos mais estruturais, ou seja, incidiram na diminuição da formação de novas ocupações precárias ou da expansão irregular periférica.

Embora haja pouca documentação sobre os resultados recentes de produção habitacional em ZEIS, os casos apresentados mostraram que demarcar ZEIS de vazios em planos diretores ou leis municipais é um passo importante, mas não suficiente.

Em primeiro lugar os parâmetros de adensamento podem significar padrões de qualidade totalmente distintos a depender do projeto de ocupação e sua viabilidade econômico-financeira. Como vimos no caso de Diadema, as áreas de ZEIS de vazios empreendidas a partir de projetos de lotes urbanizados e auto-construção da moradia incorporaram a lógica do menor lote possível para que a compra se tornasse viável e para que resultasse na maior quantidade de lotes, mantendo um padrão semelhante aquele dos loteamentos periféricos auto-construídos, – embora melhor inseridos na cidade. Entretanto, a própria experiência da prefeitura de Diadema, que ao mediar o processo junto aos diversos atores sociais envolvidos na produção de HIS – movimentos, empreendedores e poder público – terminou por garantir melhor qualidade urbanística e arquitetônica, reforça a tese de que sem uma gestão pró-ativa das áreas de ZEIS pelo município, não se garante qualidade urbanística e nem destinação social.

O caso de São Paulo, aonde HIS e HMP foram produzidas em ZEIS em grande escala, reforça a tese de que a simples demarcação das áreas e, até mesmo a pressão política por sua ocupação por parte dos movimentos organizados, não garante sua utilização. Hoje, a escalada de preços – inclusive em ZEIS – em função da disponibilidade de crédito tem dificultado a produção de HIS na cidade, pela competição com outras tipologias, mesmo diante da existência de subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida. Com isto, queremos dizer que as ZEIS – como destarte nenhum outro instrumento urbanístico – não opera sozinho. A combinação de instrumentos com políticas e programas, assim como o protagonismo da gestão municipal são essenciais para viabilizar a produção de HIS e o atendimento às camadas com menor renda, que compõem a maior parte das demandas habitacionais brasileiras.

Bibliografia

- Avila, P. 2007. Implications of Federal Law n^o. 6,766/1979 and Local Laws on Land Subdivision on Housing Informality in Brazil. Research Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Araújo, A. 1994. O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística. *Proposta*. n^o 62, p. 60-62. Rio de Janeiro: FASE.
- Baltrusis, N. 2000. A dinâmica do mercado imobiliário informal. Dissertação de mestrado. Campinas: PUCAMP.
- _____. 2003. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema. O caso AEIS. Tese de doutorado. São Paulo: Habitat, FAUUSP.
- _____. 2007. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. Em: *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, coord. Cardoso, A. L. Porto Alegre: IPPUR. Coleção Habitare.
- Bentes, D.; Trindade, M. A. da S. F. 2008. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – e grandes empreendimentos: resistência de territórios populares e elementos para inclusão socioterritorial no litoral potiguar. *Revista da FARN*, 7 (2):143-159 (jul./dez) Natal.
- Biderman, C.; Smolka, M. e Santanna, A. 2009. Informalidad de la vivienda urbana: Influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo? *Land Lines* (April). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Biderman, C. 2008. Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter? Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Borrero, O.; Morales, C. 2007. Impactos de las Regulaciones en los Precios de Suelo no Urbanizado: El caso de Bogotá. Traducción al español del texto publicado en *Land Lines* (October). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calavita, N.; Mallach, A. 2009. Inclusionary Housing, Incentives and Land Value Recapture. *Land Lines* (January) Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calavita, N.; Mallach, A. 2010. *Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Caldas, N. M. P. 2009. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP.
- Cardoso, A. L. (coord.) 2007. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, Coleção Habitare.

Cardoso, A. L.; Valle, C. L. do. 2001. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metr pole*, n.4 pp. 33-63, Rio de Janeiro, IPPUR.

Cymbalista, R. 2005. Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. São Paulo: Instituto Polis.

EMURB 2003. Estudo de Impacto Ambiental – EIA – Operação Urbana Consorciada  gua Espreada. Complementações e Conclusões, vol. 7. São Paulo: TECNOSAN Engenharia S/C Ltda.

Fernandes, E. 2003. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Em: *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, org. Abramo, Pedro. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy.

Filippi JR., J. de (coord.) 2011. *Diadema Cidade Informal*. Diadema: Instituto Diadema de Estudos Municipais – IDEM.

Ferreira, J. S.; Moitsuke, D. 2007. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. Em: *Planos Diretores Municipais - Novos conceitos de Planejamento Territorial*, orgs. Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. São Paulo: AnnaBlume - Instituto Pólis - PUCCAMP.

Fix, M. 2001. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e  gua Espreada*. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. 2007. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo.

Hereda, J. F.; Nagai, S. K. S.; Klink, J.; Baltrusis, N. 1997. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. Em: *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*, orgs. Rolnik, Raquel e Cymbalista, Renato. São Paulo: Instituto Pólis.

Kowarick, L. 1980. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Lago, L. C. 2005. *Os instrumentos da Reforma Urbana e o Ideal de Cidadania: as contradições em curso*. Salvador: ENA-ANPUR.

Maricato, E. 1996. *Metr pole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.

_____. 2001. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Editora Vozes.

Marinho, G. 1999. *Uma política inovadora de urbanização de Recife – 10 anos do PREZEIS*. Recife: FASE-NE: ETAPAS Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas.

Miranda, L.; Moraes, D. 2007. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento

participativo. Em: *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, coord. Cardoso, Adauto Luis. Porto Alegre: IPPUR. Coleção Habitare. Disponível em http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf, acesso em 18/10/2011.

Moraes, D. A. de. 2005. *Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS*. Recife: URB/PMR.

Mourad, L. N. 2000. Democratização do acesso à terra urbana em Diadema. Dissertação de mestrado. Campinas: PUCCampinas.

Oliveira, F. L. de; Biasotto, R. 2011. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. Em: *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, orgs. Santos JR., O. A. dos; Montandon, D. T. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ.

Prefeitura Municipal de Taboão da Serra – Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente - SEMUDUH/ LABHAB. 2010. Taboão da Serra – Plano Habitacional de Interesse Social. Produto 3 – Estratégias de ação (Janeiro).

Reali, M.; Alli, S. 2010. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. Em: *O Estatuto da Cidade Comentado*, orgs. Carvalho, Celso S; Rossbach, Anaclaudia. São Paulo: Ministério das Cidades - Aliança das Cidades. Disponível em: http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf

Romeiro, P. S. 2010. Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.

Rolnik, R., Cymbalista, R.; Nakano, K. 2011. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *ADVOCEF-Revista de direito*. Porto Alegre, VII (13): 123-158.

Rolnik, R.; Bischof, R.; Klintowitz, D.; Reis, J. (orgs.). 2010. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida*. Brasília: Ministério das Cidades.

Rolnik, R.; Cobra, P.; Klintowitz, D.; Reis, J.; Emiliano, E. O. 2010. Regulación urbanística y vivienda de Interés Social - La experiencia de las municipalidades de São Paulo. IX Seminario de Investigación Urbana Regional: gestión urbana, calidad de vida e inclusión social. En: *Anales del IX Seminario de Investigación Urbana Regional*. Bogotá, Colombia: ACIUR.

Santoro, P.F. 2012. Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas. Tese de doutorado. São Paulo: Habitat, FAUUSP.

Santoro, P. F.; Bonduki, N. (orgs.) 2010. *Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis.

Santos JR., O. A. dos; Montandon, D. T. (orgs.) 2011. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ.

Silva, H. M. B. 2012. Vazios urbanos – requalificando o problema na grande São Paulo. Seminário Internacional sobre Vazios Urbanos: novos desafios e oportunidades. Disponível no site: www.fau.usp.br/labhab/ . Acesso em 10 fev. 2012.

Suassuna, A. 2010. ZEIS e Habitação: uma Brasília Formosa?. Dissertação de mestrado em Gestão Pública. Recife: UFPE.

Tsukumo, I. T. L. 2002. Produção de habitações em áreas especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema – SP. TFG – Trabalho Final de Graduação. FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo.