

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

NISIMAR MARTINEZ PÉREZ CALDAS

**Os Novos Instrumentos da Política Urbana:
Alcance e Limitações das ZEIS**

**São Paulo
2009**

NISIMAR MARTINEZ PÉREZ CALDAS

***Os Novos Instrumentos da Política Urbana:
Alcance e Limitações das ZEIS***

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Marta Dora Grostein

São Paulo

2009

Agradecimentos

Agradeço à professora Marta Dora Grostein, minha orientadora, pela sua delicadeza, sabedoria e firmeza na condução dos trabalhos.

Agradeço as equipes do LUME, COHAB-SP, HABI e CDHU, que me ajudaram na coleta de dados e subsídios e em especial a Simone Shoji.

Sou grata também a Maria da Graça Plenamente Silva, que muito contribuiu com as discussões deste trabalho e especialmente à Profa. Rebeca Scherer pelo carinho, generosidade e amizade, uma mestra mais que especial.

Agradecimento especial aos meus pais, pelo carinho e incentivo recebido, muito obrigada.

Ao Márcio e Tamiris com quem dividi todas as ansiedades, incertezas e aventuras que o trabalho exigiu e suportaram bravamente minhas ausências, sempre me apoiando. Obrigado por enriquecerem e colorirem a minha vida.

Agradeço à CAPES pelo apoio.

RESUMO

CALDAS, Nisimar M.P.. Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS. 2008. 245 páginas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

A questão central desta tese é verificar o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na ampliação da oferta de moradias populares e na regularização fundiária de áreas com ocupação ilegal na cidade de São Paulo, avaliando sua relevância como instrumento de Política Urbana no contexto do Plano Diretor. O método de pesquisa consistiu na análise do instrumento urbanístico ZEIS a partir de sua origem e formatação no universo da gestão pública do país e, mais especificamente, sua implantação no município de São Paulo. Nesse sentido, foram examinados empreendimentos combinados, de empresas privadas, constituindo-se em cinco estudos de caso. Paralelamente, são considerados outros instrumentos jurídicos praticados nos processos de regularização fundiária a partir da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e da MP 2.220/01. A referência é o Plano Diretor Estratégico de 2002, do município de São Paulo, que introduz o conceito de Zonas Especiais e entre elas as Zonas Especiais de Interesse Social, com o objetivo de atender ao Estatuto da Cidade, reconhecendo desta forma os espaços urbanos com origem ilegal no município (favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos) e áreas urbanas subutilizadas. A pesquisa apóia-se em dados relativos à implantação e aplicação do referido instrumento, verificando as perspectivas de regularização jurídica de assentamentos informais e a promoção de habitação social. Considerando-se que a implementação das ZEIS é prática recente na gestão pública, a tese aponta as dificuldades da tarefa mencionada, pontuando avanços e entraves relativos à regularização jurídica dos assentamentos informais. Para os moradores destes, e especialmente para as comunidades em áreas de mananciais, a demarcação da área ocupada como ZEIS tornou-se um atributo essencial de garantia do direito à moradia e das ações municipais. Com relação à provisão de novas unidades de habitação de interesse social (HIS) conclui-se que as ações e medidas de estímulo em ZEIS são ainda insuficientes para incrementar a oferta habitacional regular aos estratos sociais de baixa renda. Os resultados aferidos da produção de HIS, pelo setor público e privado, indicam que 45.702 domicílios foram licenciados. Desse montante, 13.444 u.h. (29%) encontram-se em ZEIS e 32.258 u.h.(71%) em zoneamento distinto a ela. O trabalho aponta para os prováveis fatores que contribuem e justificam a baixa atratividade da ZEIS.

Palavras-chave: Moradia Popular. ZEIS. Política Urbana. Ocupação Ilegal. Assentamento de Baixa Renda. Gestão Pública. Plano Diretor.

ABSTRACT

CALDAS, Nisimar M.P. The New Instruments of Urban Policy: Scope and Limitations of ZEIS. 2008 . 245 pages. Thesis (Doctorate) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

The central question of this thesis is to verify the role of the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in the expanding the popular housing supply, and the land regularization of illegal áreas occupation, in the City of São Paulo, evaluating its relevance as Urban Politics instrument, in Plano Diretor context.

The research metod consisted in the ZEIS instrument analisys from its origin and idealization in the whole public management of Brazil and, more especifically, its implantation in the city of São Paulo. In this purpose, we examined combined undertaking of private enterprises, generating five case studies. At the same time, are considered other juridical instruments used in land regularization, beginning from São Paulo city Estatuto da Cidade promulgation in 2001, and MP 2.220/01. The reference is the São Paulo City 2002 Strategic Planning Director, that introduces the concept of Special Zones and, among them the Interest Social Special Zones (ZEIS), whose aim is to attend to City Statute, recognizing by this way the urban spaces with illegal origin in the City (slum, irregular division of land into parcels or clandestine) and subutilized urban areas. The research is based on dates relatives to Implantation and application referred to instrument, verifying the perspective of juridical regularization of informal occupations. For residents on the local and specially for communities that live in fountainhead areas, the demarcation of the occupied local as ZEIS has become a way to warranty the right of living and municipal actions.

Regarding the provision of new units of housing of social interest (HIS) concludes that the actions and measures to stimulate in ZEIS are still insufficient to increase the housing supply to adjust to low-income social strata.

The results measured the production of HIS by public and private sectors, indicate that 45,702 homes were licensed. Of this amount, 13.444 u.h. (29%) is in ZEIS and 32.258 u.h. (71%) in separate zoning it. The work points to the likely factors that contribute and justify the low attractiveness of ZEIS.

Keywords: House People. ZEIS. Politics Urbana. Illegal occupation. Low-income settlements. Public Management. Master Plan.

“Não poderemos resolver os problemas que nós criamos com o mesmo tipo de pensamento que os criou”

Albert Einstein

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APA	Área de Proteção Ambiental
APRM	Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
APP	Área de Preservação Permanente
APROV	Departamento de Aprovação de Edificações
AU	Planta de Arruamento e Urbanização
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
c.a.	Coeficiente de Aproveitamento
CAEHIS	Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional Construção
CF	Constituição Federal (1988)
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CIRC	Comissão de Intervenção e Recuperação dos Cortiços
CNLU	Comissão Normativa de Legislação Urbanística
COE	Código de Obras e Edificações
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB – SP	Companhia Metropolitana de Habitação
COMUL	Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
CONPRESP	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo
CREA-SP	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CUEM	Concessão de Uso para Fins de Moradia
DE	Decreto Estadual
DM	Decreto Municipal

DPH	Departamento do Patrimônio Histórico
DUP	Decreto de Utilidade Pública
DUSM	Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EC	Estatuto da Cidade (2001)
EHIS	Empreendimento de Habitação de Interesse Social
EHMP	Empreendimento de Habitação de Mercado Popular
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIU	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMBRAESP	Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
EZEIS	Empreendimento de Zona Especial de Interesse Social
IAB-SP	Instituto dos Arquitetos do Brasil – São Paulo
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FS	Fator de Interesse Social
FUNAPS	Fundo de Atendimento a População Moradora
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GEOLOG	Geocodificação de Logradouro
GEOSECOVI	Sistema de Informação e Geoprocessamento do SECOVI
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HABICENTRO	Departamento da Superintendência de Habitação Popular-Centro
HABISP	Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LE	Lei Estadual

LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
LUME	Laboratório de Urbanismo da Metrópole
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MP	Medida Provisória
OAB-SP	Ordem dos Advogados do Brasil-São Paulo
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC-CDHU	Programa de Atuação em Cortiços (CDHU)
PAC-PMSP	Programa de Atuação em Cortiços (PMSP)
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDE	Plano Diretor Estratégico (2002)
PIB	Produto Interno Bruto Nacional
PGM	Procuradoria Geral do Município
PGV	Planta Genérica de Valores do Município
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMH	Plano Municipal de Habitação (2003)
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNH	Política Nacional de Habitação
PÓLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PRE(s)	Plano(s) Regiona(is) Estratégico(s)
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRHI	Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat
PRIS	Programas de Recuperação de Interesse Social
PROCENTRO	Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade
PROFAVELA-BH	Programa Municipal de Regularização de Favelas (Belo Horizonte)
PROFAVELA -SP	Programa de Urbanização de Favelas (São Paulo)
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROLUZ	Programa de Ligações de Unidades Subnormais
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
PROPERIFERIA	Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana de Loteamentos da Periferia
PR	Plano de Regularização
PU	Plano de Urbanização
RESOLO	Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo

RN	Resolução Normativa
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEHAB	Secretaria Municipal da Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo
SERLA	Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
s.m.	Salário Mínimo
SMC	Secretaria de Cultura
T.O.	Taxa de Ocupação
TPC	Transferência de Potencial Construtivo
TPCL	Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza
TPU	Termo de Permissão de Uso
U.H. ou u.h.	Unidade Habitacional
USP	Universidade de São Paulo
ZCL	Zona Centralidade Linear
ZCLp	Zona Centralidade Linear de Proteção Ambiental
ZCLz	Zona Centralidade Linear de zonas exclusivamente residenciais
ZCP	Zona Centralidade Polar
ZCPp	Zona Centralidade Polar de Proteção Ambiental
ZE	Zona Especial
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEP	Zona Especial de Preservação
ZEPAG	Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral
ZEPAM	Zona Especial de Proteção Ambiental
ZEPEC	Zona Especial de Preservação Cultural
ZER	Zona Exclusivamente Residencial
ZERp	Zona Exclusivamente Residencial de Proteção Ambiental
ZIR	Zona Industrial em Reestruturação
ZLT	Zona de Lazer e Turismo
ZM	Zona Mista
ZMp	Zona Mista de Proteção Ambiental
ZOE	Zona de Ocupação Especial
ZPDS	Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável

LISTA DE ENTREVISTAS

Entrevista com a arquiteta Juliana Jacometo Marques – Gerente de Patrimônio da COHAB-SP. Realizada em 16/02/2007.

Entrevista com a arquiteta Mirian Tanzima – Gerente de Planejamento da COHAB-SP. Realizada em 25/05/2007.

Entrevista com o arquiteto Eduardo Villela – Superintendente de Planejamento e Projeto da COHAB-SP. Realizada em 15/01/2009.

Entrevista com a arquiteta Maria Cláudia Brandão – Superintendente do PAC-CDHU. Realizada em 15/05/2007. Presentes Maria da Graça Plenamente Silva e Lia Affonso Ferreira

Entrevista com a arquiteta Ana Lúcia Ancona – Ex. Coordenadora de HABI Realizada em 17/04/2008.

Entrevista com o engenheiro civil Luis Augusto Oliveira Martins – Diretor da Pentarco Engenharia e Arquitetura. Realizada em 11/11/2008.

Entrevista com a arquiteta Ana Paula Bruno – Coordenadora do Programa de Regularização Fundiária de HABI/SEHAB. Realizada em 23/12/2008.

Entrevista com a arquiteta Márcia Maria Fartos Terlizzi – Diretora da HABI 1/SEHAB. Realizada em 21/01/2009.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Condições de Moradia – Cortiços
Figura 02	Coeficiente de aproveitamento básico e adicional
Figura 03	Instrumentos de Outorga e Transferência de potencial construtivo
Figura 04	Empreendimento CDHU no Bairro da Bela Vista
Figura 05	Síntese da estruturação do plano de urbanização

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Estimativa de Assentamentos Informais no município de São Paulo
Tabela 02	ZEIS no PDE (2002) e PRE (2004)
Tabela 03	ZEIS 3 distribuídas por Subprefeituras (ha.)
Tabela 04	Coeficientes de Aproveitamento no PDE e no LUOS
Tabela 05	Alvarás de HIS entre 2003 e 2007
Tabela 06	Alvarás de HIS em ZEIS entre 2003 e 2007
Tabela 07	Alvarás de HIS em Zona Distinta a ZEIS entre 2003 e 2007
Tabela 08	Licenciamentos de HIS por regiões e Agente Promotor
Tabela 09	Produção de U.H. por tipo de Agente e ZEIS
Tabela 10	Percentual da Produção por Agente e ZEIS
Tabela 11	U.H. em ZEIS por Regiões, tipo de HIS e Agente Promotor
Tabela 12	Áreas demarcadas como ZEIS em ha., percentuais e áreas do distrito.
Tabela 13	Perímetros e U.H. em ZEIS na Região Oeste
Tabela 14	Total de áreas em ZEIS-HIS e percentual utilizado
Tabela 15	Total de EHIS em ZEIS e demais zonas
Tabela 16	Verticalização dos EHIS em ZEIS

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Quantidade de ZEIS(revisão) e ZEIS(vigentes)
Quadro 02	Síntese dos parâmetros urbanísticos vigentes
Quadro 03	Levantamento da legislação municipal referente à ZEIS
Quadro 04	Alterações dos parâmetros de exigibilidade de HIS
Quadro 05	Comparativo entre índices propostos para Fator de Interesse Social do PDE e LUOS e valor de referência em R\$/m ² por área adicional . (SECOVI).
Quadro 06	Programas na Área Central de São Paulo
Quadro 07	Infraestrutura em favelas APRM e fora de APRM
Quadro 08	Ações de regularização
Quadro 09	Casos de c.a. adicional previsto no PDE (2002)
Quadro 10	Pressão imobiliária em Paraisópolis/Morumbi (ZEIS 1)
Quadro 11	Cálculo de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional por zona de uso habitacional em ZEIS
Quadro 12	Cálculo de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional por zona de uso habitacional fora de ZEIS
Quadro 13	Estudos de casos
Quadro 14	Características dos empreendimentos da construtora Tenda
Quadro 15	Construtora MRV em Paraisópolis (HIS e HMP)
Quadro 16	Empreendimento RN
Quadro 17	Construtora Engelux na região da Luz
Quadro 18	HMP da construtora ZKF
Quadro 19	Comparativo de empreendimentos similares
Quadro 20	Cotejando empreendimentos licenciados anterior a LUOS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Percentual de empreendimento público e privado em ZEIS e demais zonas de uso
Gráfico 02	Total de alvarás em ZEIS e demais zonas de uso, por regiões
Gráfico 03	Distribuição da oferta por tipo de ZEIS
Gráfico 04	Oferta anual de U.H. em ZEIS
Gráfico 05	U.H. por Região Administrativa
Gráfico 06	Área do distrito, área total em ZEIS e nº. de u.h. ofertadas por região
Gráfico 07	Demarcação de ZEIS por região
Gráfico 08	Nº. de HIS e c.a. aplicado

LISTA DE MAPAS

Mapa 01	ZEIS
Mapa 02	ZEIS e Favelas
Mapa 03	ZEIS e Cortiços
Mapa 04	Cortiços e Núcleos de Cortiços no Bairro de Santa Cecília
Mapa 05	ZEPEC, Bens Tombados e ZEIS – Área Central de São Paulo
Mapa 06	Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007
Mapa 07	Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007 fora de ZEIS
Mapa 08	Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007 em ZEIS
Mapa 09	Pressão Imobiliária em Paraisópolis/Morumbi
Mapa 10	Coeficiente de aproveitamento em HIS geral
Mapa 11	Coeficiente de aproveitamento em HIS em ZEIS
Mapa 12	Média do nº. pavimentos em HIS geral
Mapa 13	Média de pavimentos em HIS por tipo de agente

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo 1 - Perspectivas de renovação dos instrumentos urbanísticos. Balanço e retrospecto histórico da origem das ZEIS	
1.1 Antecedentes da ZEIS e o reconhecimento da Cidade Informal.....	24
1.2 A Experiência de Recife: da ZEIS ao PREZEIS.....	29
1.3 Outras Experiências de Regularização nas Cidades Brasileiras.....	35
1.4 A regularização fundiária e urbanística a partir da inserção da ZEIS no Estatuto da Cidade.....	42
1.5 Principais instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados na regulamentação da ZEIS	56
Capítulo 2 - As Zonas Especiais de Interesse Social no município de São Paulo	
2.1 A conceituação de ZEIS no PDE (2002)	65
2.2 Critérios adotados para o mapeamento das áreas em ZEIS	69
2.3 Dimensões das ZEIS no Município de São Paulo.....	79
2.4 Regulamentação e operacionalização das ZEIS a partir do PDE.....	83
2.5 Atributos de atratividade da ZEIS	91
2.6 A ZEIS em relação a outros instrumentos definidos no PDE.....	101
Capítulo 3 - A ZEIS como instrumento de Regularização Fundiária: Balanço e Perspectivas	
3.1 A atuação do município de São Paulo.....	120
3.2 Estratégia e Procedimentos Previstos para Regularização a partir do PDE.....	132
3.3 A efetividade da ZEIS como instrumento de Regularização.....	135
3.4 Casos de implementação do Plano de Urbanização de acordo com o PDE.....	138
3.5 Desafios e Obstáculos da ZEIS quanto a Regularização.....	141
Capítulo 4 – Experiências de Promoção de Habitação de Interesse Social pela Iniciativa Privada em ZEIS	

4.1 Levantamento da Promoção de EHIS no município	148
4.2 Levantamento da promoção de EHIS em ZEIS.....	165
4.3 Incentivos e Condicionantes: a relação entre o poder público e a iniciativa privada, referente à provisão de HIS.....	184
4.4 Estudos de Casos.....	194
4.5 Efeitos das Disposições Transitórias.....	210
Considerações Finais	213
Referências Bibliográficas	224
Glossário.....	239

INTRODUÇÃO

Com a produção de novas unidades habitacionais de promoção pública e privada na maioria das grandes cidades brasileiras a periferia espraia-se. Soma-se a esse fenômeno o crescimento desordenado da malha urbana e o aumento crescente de loteamentos e ocupações irregulares destinados à população de mais baixa renda. Em geral, essa população possui uma renda familiar inferior a três salários mínimos e, portanto, não apresenta capacidade financeira para contrair financiamentos habitacionais, públicos ou privados.

O estudo elaborado em 2000 pela Fundação João Pinheiro (FJP), sobre déficit habitacional¹ indica que a carência habitacional concentra-se na faixa de renda inferior a três s.m. e corresponde a 83,2% do déficit habitacional urbano, o que equivale a 4.410.385 famílias. Essa parcela da população que apresenta rendimentos até três s.m. é excluída, historicamente, do mercado imobiliário formal, tendo como única alternativa às moradias informais.

Segundo Grostein (1987 e 2001), o processo de urbanização das cidades brasileiras revela um panorama de extrema desigualdade social, econômica e urbano-ambiental, que resulta em um cenário dual. A cidade “formal” e “legal” é a porção do território onde se concentram as leis, constituem-se os direitos e deveres, as infraestruturas urbanas, os investimentos públicos e privados. Entretanto, a parcela “ilegal” ou “informal” destinada à população de baixa renda tem na ilegalidade e precariedade habitacional e urbana seus principais atributos. Para a autora a “cidade informal” é resultante do padrão de urbanização brasileiro:

A periferia de São Paulo, é o lugar de residência das parcelas da população trabalhadora caracterizada como de “baixa renda”. Diferencia-se do resto da cidade tanto pela precariedade da configuração espacial quanto pelo segmento da população que os habita. Aí tudo é exclusão. Habitações precariamente construídas pelo próprio morador, em suas horas de descanso, sem infra-estrutura adequada: isto é, sem coleta de esgoto que corre a céu aberto poluindo córregos e

¹ A composição do déficit habitacional contempla os seguintes componentes: a coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel, habitação precária e reposição por depreciação da moradia.

gerando problemas de insalubridade; sem guias e sarjetas, sem pavimentação; com vias internas que mal permitem a circulação de veículos, impedindo o acesso de caminhões coletores de lixo ou ambulâncias. Sem nenhum dos equipamentos que caracterizam a vida urbana. Enfim, aí não existe “cidade” nem cidadão”. (2001, p.01).

Diante do quadro descrito acima, refletir sobre o ordenamento dessas áreas urbanas² exige simultaneamente o exercício de compreensão das diversas realidades e das necessidades da cidade e do cidadão. Para isso, o urbanismo é a ciência e também o instrumental. O urbanismo “objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana³”, a partir de um conjunto de normativas, de medidas de planejamento e de execução de obras públicas que garantam o desempenho das funções urbanas, aquelas estabelecidas na Carta de Atenas.

Para Meireles (1997, p. 369), o “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem e a comunidade”. Portanto, o urbanismo é inerente a qualquer ação de intervenção que vise o (re)ordenamento urbano ou a melhorias das condições de vida dos moradores de assentamentos precários e informais.

O presente trabalho tem como objetivo central examinar os limites e possibilidades do instrumento jurídico de cunho urbanístico denominado de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Ele foi recentemente introduzido pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, como estratégia de política urbana. A ZEIS permite duas abordagens: ações de regularização fundiária e urbanística junto aos assentamentos informais e como fomentador da produção de novas unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda e do mercado popular.

² Áreas urbanas: onde se desempenham funções urbanas elementares, como habitar, trabalhar, circular e lazer. Essas funções foram definidas nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) e consolidadas na Carta de Atenas.

³ Cf. SILVA, José Afonso da. São Paulo: Malheiros Editores, (1997, p.31).

O instituto ZEIS tem como marco referencial a experiência de Brasília Teimosa, realizada no município de Recife entre 1979 e 1980 (Botler; Marinho, 1997; e Mourad, 2000). Foi com a proposta e a implementação do Projeto Teimosinho que surgiram as primeiras discussões e conceituações sobre a concepção de um instrumento jurídico de cunho urbanístico idealizado para atender as peculiaridades de ambientes originários da informalidade, que permitisse a adoção de parâmetros urbanísticos distintos do existente zoneamento de uso do solo. Portanto, almejava-se a aplicação de um zoneamento que propiciasse a inclusão dos assentamentos informais à malha urbana. A metodologia implementada no Projeto Teimosinho serviu como subsídio conceitual para a construção do arcabouço normativo denominado posteriormente de Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

O PREZEIS prevê a implementação de um plano urbanístico específico para cada área demarcada como ZEIS e objeto de intervenção pública, estabelecendo parâmetros especiais para o parcelamento, uso e ocupação do solo, visando a regularização urbanística e fundiária dos núcleos informais de Recife. Destaca-se que a possibilidade da utilização de padrão diferenciado de urbanização destinado ao interesse social é uma prerrogativa da Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979 (LF nº. 6.766/79).

Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC)⁴, se estabelece um novo marco nacional para política urbana. É introduzido um conjunto de “novos instrumentos” cujo enfoque é a regularização de assentamentos precários e informais como: a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a Usucapião Urbana Individual ou Coletiva.

Certamente a ZEIS é um instrumento que trata de questões complexas que envolvem conflitos de interesses e embates sociais de difícil encaminhamento, como a ação integrada em áreas informais. Há de se verificar se o poder público vem se estruturando do ponto de vista da

⁴ Lei Federal 10.257/2001, que estabelece diretrizes para Política Urbana Nacional.

gestão pública a fim de cumprir as diretrizes do EC através de seu Plano Diretor e das formas de operacionalização que o implemente. Isso demanda a articulação de um amplo leque de instrumentos jurídicos de finalidades distintas, como o financiamento da política urbana, a regularização jurídica⁵ dos assentamentos informais, a democratização da gestão urbana e de novas práticas urbanísticas.

A cidade de São Paulo possui uma área territorial de 1.509 km². É o município sede da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), concentrando os efeitos positivos e negativos da aglomeração metropolitana. A RMSP é composta por 39 municípios, ocupando 8.051 km², com uma população estimada de 17,4 milhões de habitantes. Cabe destacar que São Paulo concentra 59,77% da população metropolitana, com cerca de 10,4 milhões de habitantes (2000), sendo responsável por cerca de 16% do Produto Interno Bruto Nacional (PIB), de acordo com os dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000).

Portanto, planejar uma cidade com a escala territorial e as demandas socioeconômicas de São Paulo constitui, para o poder público municipal, um grande desafio de planejamento e de gestão pública, fruto da diversidade e da complexidade dos problemas e disputas existentes.

Dentre as complexidades dos problemas urbanos de São Paulo destacam-se a questão da produção da habitação popular, associada a dois aspectos: o da precariedade habitacional e o da informalidade dos assentamentos de baixa renda, sejam esses espaços produzidos pelo poder público (Caldas, 2004; Cardoso, 2002; Silva, 2004) ou pela população de baixa renda, através do processo de autoconstrução (Maricato, 1979, 1997; Grostein, 1987, 2001; Bonduki, 1998, 2000).

Esta pesquisa aborda o encaminhamento proposto pelo município de São Paulo para o enfrentamento dessa questão à luz do EC e da aprovação do PDE, que inseriu o instrumento jurídico-urbanístico ZEIS em seu escopo. A finalidade da ZEIS é implementar melhorias urbanas e

⁵ Definimos como regularidade jurídica aquela que atende aos três universos a que se refere CENEVIVA (1994, p. 52): fundiário, urbanístico e administrativo.

promover a regularização fundiária de assentamentos informais, bem como incentivar a produção de novas unidades habitacionais de interesse social. Para o caso específico de São Paulo, moradias destinadas à população de baixa renda e ao mercado popular.

Do ponto de vista da regularização fundiária e urbanística:

O objetivo específico do capítulo 3 é examinar de que forma o instrumental da ZEIS está contribuindo para a construção da legalidade dos assentamentos informais. Para tanto, entrevistamos técnicos municipais responsáveis pela implementação das ações de regularização fundiária e urbanística com a finalidade de averiguar os programas, ações, procedimentos e rotinas relativas à regularização. Consultamos o Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo (HABISP), com o objetivo de levantar dados sobre as ações de regularização de favelas. Excluiu-se da análise os Programas de Atuação em Cortiços (PAC-CDHU e PMSP), uma vez que não está associado ao instrumento ZEIS, e a regularização de loteamentos informais, pois o processo de regularização até o momento é analisado à luz das normativas federal e municipal (LF 6.766/79, LM 11.775/95 e LM 13.428/2002).

Após a análise dos programas verifica-se que a qualidade e a efetividade da ZEIS dependerão fundamentalmente do compromisso político e técnico, de uma gestão urbana eficiente, da participação popular e da dotação de recursos públicos, destinados a adoção de medidas corretivas e integrativas para efetivação da requalificação dessas áreas. Reiteramos nossa preocupação quanto à incorporação, na prática, de uma política reducionista, de modo a garantir *apenas* a posse da terra com base na MP 2220/2001, por meio da adoção da CDRU e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Em contraposição, as novas normativas ambientais⁶ têm incorporado o instituto ZEIS, como elemento de viabilidade para o encaminhamento das questões relativas à regularização de assentamentos inseridos em áreas de mananciais e de preservação permanente,

⁶ Cf. Lei Específica da Bacia do Guarapiranga (LE 12.233/2006) e a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) 369/2006.

demonstrando o avanço do instrumento ZEIS para a solução de problemas de regularização urbanística e fundiária.

Do ponto de vista da produção habitacional:

Até meados de 1994, os benefícios e incentivos resultantes da aplicação da legislação para Habitação de Interesse Social (HIS) eram facultados apenas a empresas de caráter público ou conveniadas. Somente em 1995 essa condição é estendida às entidades privadas, sinalizando para uma nova dinâmica na política habitacional consolidada no PDE (2002). Portanto, a atuação do mercado imobiliário como promotor de HIS, assim como em ZEIS, é relativamente recente.

A abertura do mercado de HIS às entidades privadas significou novas perspectivas para o mercado imobiliário, constituindo-se em um desafio promissor envolvendo, porém, riscos financeiros.

A hipótese de trabalho que conduz a pesquisa é que a implementação das ZEIS no município de São Paulo depende fundamentalmente da capacidade de gestão do poder público e da relação que se estabeleça com o empreendedor privado.

Na perspectiva de fundamentação da hipótese de trabalho o desafio consistiu na identificação de fontes que possibilitassem a consulta de dados relativos à produção de novas unidades habitacionais enquadradas como habitação de interesse social e inseridas em ZEIS, por ação pública ou privada. Além da análise das diretrizes traçadas no novo arcabouço normativo implementado a partir do PDE, buscou-se a obtenção de dados concretos sobre a materialidade da produção habitacional existente no município.

Partimos do pressuposto de que toda obra de reforma, alteração ou construção nova obtém o licenciamento prévio no Departamento de Aprovação de Edificações (APROV)⁷. Definiu-se, desse modo, o ponto inicial da pesquisa. Através do sistema de informação digital do município

⁷ APROV é o órgão responsável pelo licenciamento geral de edificações do município de São Paulo.

denominado de “Plantas On Line”⁸ acessamos os relatórios mensais sobre os licenciamentos de APROV, entre o período de 2002 a 2007.

Inicialmente, os dados do relatório de APROV demonstraram ser suficientes para a constituição do universo empírico da pesquisa, contemplando o recorte temporal definido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2007. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa houve a necessidade de identificação de outros elementos essenciais para a caracterização do objeto da análise, como: tipo de empreendimento (HIS, HMP⁹, HIS+HMP e HIS e outros); tipo de produção (pública ou privada); zona de uso e tipo de ZEIS.

Os dados primários obtidos no sistema informacional da prefeitura apresentaram algumas imprecisões, necessitando de complementações e confrontações com outras bases de informações, evitando-se assim possíveis distorções na construção da base de dados da pesquisa.

Examinou-se a base de informações do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (SECOVI), que dispõe de um Sistema Informacional de Geoprocessamento do SECOVI (GEOSECOVI)¹⁰, que possibilita a consulta de dados que permite a elaboração de análises sobre o mercado imobiliário. Para complementação foram consultados ainda o GEOMAPAS¹¹ e o “De Olho na Obra”¹².

Realizamos a atualização e complementação dos dados referente aos 352 licenciamentos enquadrados como HIS, resultando em 242 empreendimentos licenciados como HIS, implantados em áreas distintas a ZEIS, e 110 empreendimentos que se encontram inseridos em ZEIS.

⁸ Plantas on Line é um sistema de informação digital, implantado em meados de 2001, pela PMSP, onde o usuário pode obter diversas informações sobre procedimentos, normativas, processos em andamento e orientações diversas sobre o licenciamento das edificações. Além disso, o sistema emite um relatório com informações sobre os alvarás emitidos mensalmente.

⁹ Sigla para Habitação de Mercado Popular (cf. glossário).

¹⁰ O Banco de dados do GEOSECOVI reúne um conjunto de informações sobre: lançamentos imobiliários (EMBRAESP); favelas (CEM, 2000); escolas (CEM, 2001); setores censitários (IBGE); dados sobre zoneamento antigo e atual, entre outros.

¹¹ Sistema de informações sobre o zoneamento do município de São Paulo criado a partir da vigência da LUOS.

¹² De Olho na Obra é um sistema de informação digital da municipalidade, que informa sobre a situação de regularidade dos empreendimentos que estão sendo produzidos no município.

Desse modo, o universo empírico da pesquisa no que se refere à produção de novas moradias, está constituído pelos 110 empreendimentos enquadrados como HIS, propostos em ZEIS.

A efetividade dos incentivos destinados à produção de HIS e HMP, em áreas demarcadas como ZEIS, dependerá da instituição de uma política de regulação do setor imobiliário e da capacidade de gestão pública da municipalidade, inclusive para influir sobre o mercado imobiliário.

No intuito de averiguar o alcance do instrumento e até mesmo de avaliar de que maneira essas mudanças comprometem a aplicação e atratividade do instituto, o trabalho pontua discordâncias existentes entre a legislação da ZEIS originária do PDE e as sucessivas alterações quanto à aplicação do instrumento nas legislações complementares, tanto para o eixo de regularização fundiária quanto para a produção de novas unidades habitacionais.

Dessa forma esta tese visa, mediante as análises desenvolvidas e os levantamentos das experiências em ZEIS ocorridas no município de São Paulo, contribuir com reflexões sobre o instrumento quanto à sua efetividade, limites, potencialidades e desafios, distinguindo-se a regularização fundiária e as formas de incentivo à produção de novas unidades habitacionais de interesse social.

Nesse sentido, a discussão é estruturada da seguinte forma:

O Capítulo 1 – *Perspectivas de renovação dos instrumentos urbanísticos. Balanço e retrospecto histórico da origem das ZEIS* – trata do resgate histórico das experiências de intervenção em assentamentos informais, iniciada no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a partir de experiências disseminadas em âmbito nacional, como os “programas alternativos” pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e outras soluções de caráter local. Destaca-se a experiência de Recife, em função do estabelecimento do instrumento ZEIS e de sua evolução para o PREZEIS. Analisa-se a base conceitual que conduziu à formatação do instrumento ZEIS, e as divergências existentes entre os eixos da “regularização” até a inserção do instituto no Estatuto da Cidade.

No Capítulo 2 – *A introdução da ZEIS na legislação urbanística de São Paulo: uma leitura crítica* – examina-se em que condições a ZEIS foi introduzida no PDE e seus desdobramentos e interfaces com outros instrumentos urbanísticos e demais normativas, especialmente as de caráter regulatório. A análise da ZEIS contempla as abordagens quanto à promoção de ações de regularização fundiária e urbanística e de produção habitacional.

O Capítulo 3 – *A ZEIS como instrumento de Regularização Fundiária: balanço e perspectivas* – trata dos programas e ações municipais relativas a regularização fundiária e urbanística utilizando-se do instrumento ZEIS. Tendo como finalidade verificar de que forma a adoção do instituto tem propiciado para as áreas informais o acesso a formalidade, bem como agilizar e facilitar o processo de regularização para a municipalidade.

No Capítulo 4 – *Experiências de promoção de habitação de interesse social pela iniciativa privada em ZEIS* – busca-se, a partir da sistematização de dados sobre o licenciamento de empreendimentos enquadrados como HIS em APROV, examinar a relação estabelecida entre o poder público e o setor privado, promotor de HIS. Além disso, tentou-se traçar um panorama geral da provisão de HIS em ZEIS, fundamentado em informações normativas e da construção de novas unidades residenciais. A análise crítica é estabelecida a partir de quatro eixos: da produção de HIS; da demarcação dos perímetros como ZEIS; da regulamentação e gestão; da análise dos dados sobre o licenciamento de HIS em ZEIS e dos estudos de casos selecionados de modo a identificar a efetividade, alcance e limites do instrumento ZEIS.

Nas *Considerações finais* apresento uma síntese das principais conclusões obtidas ao longo do processo de construção da tese, embasada nos estudos de caso e nos levantamentos dos dados. As reflexões apresentadas tem por objetivo examinar a potencialidade, tanto quanto os limites e avanços, da aplicação do instrumento ZEIS.

Capítulo 1 - Perspectivas de renovação dos instrumentos urbanísticos. Balanço e retrospecto histórico da origem das ZEIS

1.1 Antecedentes da ZEIS e o reconhecimento da Cidade Informal

Do ponto de vista do parcelamento do uso e ocupação do solo urbano o processo de urbanização brasileira gerou duas ordens urbanísticas: uma legal – regular, garantida pelas normas jurídicas e urbanísticas – e outra ilegal – irregular ou clandestina –, tolerada pelo Estado e pela sociedade, que tem predominado nos processos de produção dos assentamentos populares de baixa renda.

Grostein (2001, p. 15-16) nos apresenta um diagnóstico preciso do que vem ocorrendo nas cidades brasileiras:

A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras tem como expressão um espaço dual: de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal, relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, os movimentos sociais e a Igreja Católica retomaram as discussões sobre a reforma urbana¹³. O momento político brasileiro era de redemocratização, favorecendo os debates e as reivindicações do povo, que se mobilizou e se organizou contra a falta de moradias adequadas.

O que resultou na introdução, por parte do poder público, de novas pautas e práticas de políticas de regularização em massa de: loteamentos irregulares e clandestinos e intervenções urbanísticas em favelas de modo a assegurar a habitação. Houve o reconhecimento do direito à moradia e a segurança jurídica da posse dos assentamentos informais e precários; diversificou-se a natureza dos investimentos públicos destinados à habitação para a população de baixa renda, ampliando-se a ação nos

¹³ A reforma urbana teve início nos anos 1960, no governo de João Goulart, que tinha como proposta a democratização das relações sócio-econômicas no país, através das *Reformas de Base*. No entanto, com o Golpe Militar de 1964 o projeto não teve prosseguimento.

bairros populares e a promoção de melhorias urbanas desses espaços precários e informais.

De acordo com Mourad (2000, p. 38), o processo de ocupação de áreas urbanas pela população de baixa renda se intensificou nos anos 1980. A constatação da irreversibilidade desse processo, por parte do poder público, conduziu à ampliação de alternativas oferecidas nesse período, priorizando a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários.

A introdução de novas práticas responde a um conjunto de fatores, entre os quais se destacam as pressões dos movimentos sociais e da Igreja Católica, como mencionado, que apoiavam e organizavam a população nos movimentos de reivindicação pela posse da terra nos assentamentos informais; as pressões dos movimentos de luta pela moradia, mediante as ações de ocupação de áreas urbanas nas grandes cidades brasileiras. Por outro lado, os debates internacionais a respeito da pobreza urbana e do *habitat* ganham espaço no Brasil, com incentivo das agências multilaterais.

Diversos estudos apontam também para a ineficiência e o caráter excludente da política habitacional produtiva, enquanto o próprio BNH reconhecia que suas ações de intervenções contribuía para a valorização imobiliária das áreas urbanas. Constatava-se a crescente dificuldade de acesso da população de baixa renda à terra urbana e à habitação (Miranda; Moraes, 2007, p. 415 e IPEA, 2002, p. 186).

As novas práticas mencionadas se apoiaram nos “Programas Habitacionais Alternativos”¹⁴, criados pelo BNH, tendo como agente promotor e financeiro o governo federal e como seus executores os governos estadual e municipal. O BNH inverte seu posicionamento inicial de erradicação e remoção da favela e passa a considerar estas como uma alternativa habitacional. Para isso, são formulados três programas, com o novo enfoque de parcelar, assegurar a posse da terra e a dotação de

¹⁴ Programas Habitacionais Alternativos são soluções diferenciadas dos tradicionais programas de promoção de novas unidades habitacionais em conjuntos de interesse social, intervindo direta ou indiretamente através de programas de melhorias urbanas ou regularização urbanística nos espaços informais de moradias de mais baixa renda.

infraestrutura. São considerados, portanto, inovadores: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), 1975; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), 1977; e o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), 1979. Buscava-se, tardiamente, reverter o quadro da crescente informalidade verificada nos assentamentos populares e ampliar os benefícios urbanos à população excluída até então dos programas habitacionais.

O PROFILURB, criado em 1975, no âmbito do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)¹⁵, tinha como objetivo ofertar lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica – luz elétrica, água encanada e instalações de esgoto sanitário – aos trabalhadores com rendimentos de até cinco salários mínimos. O objetivo era o atendimento prioritário das famílias de baixos rendimentos que não tinham condições financeiras de adquirir um imóvel produzido através das Companhias de Habitação (COHAB). O programa consistia no acesso à terra urbanizada, demarcação do lote e a dotação de obras de infraestrutura básica, deixando a edificação por conta dos futuros moradores. O PROFILURB oferecia ao mutuário o lote urbanizado e regularizado.

Apesar da importância do programa, seus resultados foram considerados modestos, tendo sido viabilizados a partir da articulação de outros dois sistemas, FICAM e PROMORAR.

O PROMORAR foi instituído em 1979 e tinha como objetivo a erradicação das favelas por meio da substituição dos barracos de madeira por casas de alvenaria com 25 m² iniciais, com previsão de ampliação, em lotes de 75 m². Oferecia, ainda, a regularização da posse da terra de forma a assegurar a permanência da população no mesmo local (Tascher, 1997, p.50-51; Fernandes, 2004, p.12). Além de estimular o desenvolvimento comunitário e promover a melhoria da infraestrutura urbana (FINEP, 1985, p. 94) e o desenvolvimento social e urbano do local.

A distinção entre as propostas do PROFILURB e do PROMORAR foram assim resumidas por Rossetto (1993, p. 118):

¹⁵ Cf. Resolução Normativa nº. 18/75 do BNH.

Enquanto o Profilurb buscava prevenir o crescimento de favelas, por atender à mesma faixa de renda, o Promorar reconhecia a existência e a impossibilidade de realocação dos favelados, tornando-se o único programa (federal), que financiou projetos baseados na permanência dos favelados na mesma área anteriormente ocupada.

Os programas habitacionais alternativos trazem uma abordagem inovadora no tratamento do problema habitacional de interesse social no Brasil, pois substituem o financiamento da unidade pronta pelo financiamento do lote urbanizado com ou sem a unidade mínima – embrião –, incluindo os materiais de construção, para edificação pelo mutuário. Portanto, o produto final entregue deixa de ser uma habitação pronta, possibilitando diversos arranjos. (Cardoso; Abiko, 2006, p. 6-9).

A execução do programa PROMORAR, no município de São Paulo, foi gerida pelas empresas municipais Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) e a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), o que resultou na construção de 5 mil unidades-embriões.

De acordo, ainda, com a análise de Rossetto (op.cit., p. 124):

Os programas alternativos, na política de habitação popular do BNH, tiveram um significado maior do que sua representatividade quantitativa enquanto solução adotada. Representaram a incorporação de uma clientela que havia sido marginalizada pela política oficial até então.

Em meados dos anos 1980, com a extinção do BNH, a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a escassez de recursos financeiros para investimentos no setor habitacional e de infraestrutura, conduziram as administrações públicas – estadual e municipal – a buscar caminhos alternativos ao SFH. Disso resultou uma nova abordagem para a questão da habitação de interesse social: o município de São Paulo cria o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), 1979, que promoveu e financiou programas próprios da cidade, como Programa de Urbanização em Favelas (PROFAVELA), 1979, PROÁGUA (1979) e Programa de Ligações de Unidades Subnormais (PROLUZ), 1981, além do Programa de Construção, Ampliação e Melhoria

de Habitações Populares e Complementação Urbana de Loteamentos da Periferia (PROPERIFERIA), 1980. Belo Horizonte instituiu o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), 1983 e Recife a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), entre outros.

Esse período foi marcado pela implementação e proliferação dos chamados Programas de Urbanização de Favelas, que objetivavam a adoção de medidas corretivas, como a implementação de obras de infraestrutura – água encanada, luz elétrica, esgoto sanitário, drenagem e pavimentação – nas áreas informais e financiamento de materiais de construção para produção ou ampliação da habitação através do processo de autoconstrução.

Essas várias experiências surgiram localmente, incorporando ou contrapondo-se às diretrizes dos programas PROMORAR e do PROFILURB, demonstrando a importância dos programas habitacionais alternativos, enquanto ações precursoras, uma vez que romperam resistências no setor público e porque não dizer, da sociedade (Rossetto, op. cit., p. 124).

O IPEA (2002, p. 186), destaca a importância da atuação do movimento popular das décadas 70 e 80 como principais responsáveis pela transformação da posição dos governos locais em relação à questão habitacional popular.

Entretanto, há que se considerar que a partir do início dos anos 80, o Brasil retornava à progressiva realização de eleições diretas e pluripartidárias, momento crucial de abertura política. Retomado o sistema de eleição de seus dirigentes pelo voto direto, em 1982, ocorre a primeira eleição para os cargos de governadores e senadores, reacendendo o interesse e compromisso da classe política no atendimento às reivindicações da sociedade e em especial dos movimentos populares; assim sendo, as mudanças intencionavam o abrandamento das relações políticas entre o governo e a população.

1.2 A Experiência de Recife: da ZEIS ao PREZEIS

Na perspectiva do resgate histórico da origem das ZEIS, temos como marco referencial a experiência de Brasília Teimosa¹⁶, no município de Recife, entre 1979 e 1980. Foi com a proposta e implementação do Projeto Teimosinho¹⁷, em 1979, que surgiram as primeiras conceituações e discussões sobre a delimitação de áreas especiais definidas pelos territórios ocupados por assentamentos populares no zoneamento municipal, denominados de ZEIS. A metodologia de intervenção urbana proposta no Projeto Teimosinho subsidiou a conceituação e a construção do arcabouço normativo denominado de PREZEIS (Mourad, 2000, p.41; Botler, M.; Marinho, G. 1994, p.34)

A formatação do instrumento ZEIS baseou-se nas experiências desenvolvidas no âmbito municipal do programa PROMORAR, formulado pelo BNH e cujo objetivo era, conforme vimos anteriormente, garantir a melhoria das condições de vida da comunidade através da dotação de infraestrutura básica e melhorias nas unidades habitacionais; era fundamental, sobretudo, assegurar aos moradores a permanência no local ocupado, por meio da aplicação do instrumento jurídico da CDRU, embasada no Decreto Lei 271/67, para fins de regularização fundiária e urbanística.

¹⁶ Brasília Teimosa é um assentamento de origem espontânea e marco referencial da mobilização social urbana. Em Recife, ao falarem sobre a história do local, as pessoas contam o seguinte: nos anos 30, o local era conhecido como Barreta das Jangadas, ocupado por uma colônia de pescadores; posteriormente, o Governo do Estado deu início às obras de um aeroclube no local. A comunidade, porém, resistiu à sua implantação. Em virtude da localização e por se tratar de uma invasão, os moradores viviam na iminência da expulsão. Em 1956, após uma forte seca no Nordeste, cinco pescadores da comunidade foram de jangada à capital (Rio de Janeiro), para ver a posse do presidente Juscelino Kubitschek e pedir sua intervenção no caso. A viagem durou uns 35 dias, e os pescadores só conseguiram uma audiência com a primeira dama Sara Kubitschek, que se comprometeu a ajudá-los. As terras eram da União e houve um acordo para a manutenção dos moradores no local. Em homenagem à nova Capital, foi dado o nome de Brasília Teimosa, pois simboliza a luta e a persistência dos ocupantes em resistir a diversos processos de reintegração de posse. Hoje, Brasília Teimosa está revitalizada, as palafitas foram transformadas em uma avenida litorânea e acesso ao parque de esculturas Brennand. Há grande diversidade de usos, como bares, quiosques, restaurantes, lojas de artesanatos e parques, além das habitações de interesse social.

¹⁷ O Projeto Teimosinho, de acordo com Botler e Marinho (1997, p.34), “propunha uma solução negociada: primeiro, a regularização da posse da terra em favor dos ocupantes, o que evitaria a expulsão compulsória. Em seguida, a urbanização da área, com programa de saneamento e habitação, o que, no entanto, não evitaria a expulsão branca”, *pressionada pela própria valorização imobiliária*.

Nesse momento, as ações de regularização fundiária e urbanística tinham por objetivo o reconhecimento da legitimidade do parcelamento do solo existente a partir do uso e ocupação, isto é, dos assentamentos informais e precários. Mas, somente com a instituição do instrumento da ZEIS, inserido no contexto do zoneamento municipal é que essa legitimidade é consolidada.

Com a criação do instituto ZEIS, novas perspectivas são estabelecidas para as áreas informais. Uma vez demarcada, como ZEIS está assegurado a permanência do assentamento no local, o reconhecimento do direito à moradia e da posse da terra, a adoção de medidas de melhorias urbanas através de ações de regularização fundiária e urbanística, facultando a municipalidade a flexibilização das exigências técnicas relativas ao processo de regularização jurídica do parcelamento do solo desses núcleos gravados como ZEIS.

Conclui-se que a inclusão de perímetros demarcados como ZEIS na normativa municipal constitui um marco oficial do reconhecimento pelo poder local do direito da população de baixa renda aí residente de permanecer na área ocupada de forma ilegal, possibilitando-se a dotação dos benefícios urbanos necessários para qualificação do espaço.

A ZEIS introduz uma nova abordagem, alterando a ordem dos procedimentos relativos à regularização, admitindo-se que as medidas iniciais a serem adotadas fossem as ações fundiárias – posse, domínio e propriedade da área – permitindo que as medidas urbanísticas ocorressem em um segundo momento. Na regularização jurídica, o processo inicia-se na regularidade urbanística e posteriormente fundiária – titulação e registro imobiliário – e a administrativa – oficialização de ruas e lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), entre outros.

No caso do Recife, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)¹⁸ instituiu a figura jurídica da ZEIS, em 1983, garantindo espaços para os menos favorecidos. Essa lei reforçou, em tese, a base legal para a intervenção do poder público, reconhecendo o direito à moradia das famílias de baixa renda, ocupantes das áreas informais. Entretanto, a

¹⁸ LUOS- Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife (LM 14.511/83).

delimitação se deu sem o estabelecimento de parâmetros jurídicos, urbanísticos e ambientais que orientassem a intervenção pública para fins de regularização. De acordo com Mourad (2000, p. 44), “conforme análise da Dra. Pinho”, “o grande problema da ZEIS [...] foi que a Lei de Uso e Ocupação do Solo não criou mecanismo de auto-aplicação. [...] precisava ser regulamentada”.

Portanto, além da LUOS de 1983, necessitou-se da adoção de outras medidas, ações e normativas específicas, visando à regulamentação e avanço do processo de operacionalização dos atos e procedimentos relativos à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos gravados como ZEIS. Esta regulamentação só ocorreu em 1987, marcado por um longo processo de negociações e articulações envolvendo conflitos de interesses e embates sociais de difíceis encaminhamentos, além de negociações com os núcleos organizados, apoiados pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife.

Desse processo resultou a apresentação de um projeto de lei para a regulamentação das ZEIS, que incluía mecanismos de gestão democrática e participativa. A lei do Plano de Regularização das ZEIS estabeleceu novas possibilidades para que outras áreas pudessem ser incorporadas como ZEIS, além de introduzir mecanismos de coibição contra as ações especulativas do mercado. Desta forma, o PREZEIS aprovado em 1987 demarcou 27 áreas como ZEIS, de um universo estimado de 200 favelas – cerca de 13,50 % –, existentes no Recife naquela ocasião. Segundo Mourad (2000, p. 44), o critério de escolha das áreas se deu em função do reconhecimento do nível de articulação e representatividade dos movimentos sociais de pró-moradia.

Cabe considerar que a instituição de perímetros definidos como ZEIS surtem efeito imediato na população beneficiada, decorrendo na diminuição da pressão social sobre o poder público. Nesse sentido, a circunscrição de territórios ocupados por assentamentos precários de baixa renda, gravados como ZEIS no zoneamento municipal, representa a inclusão e o reconhecimento de uma clientela até então excluída dos programas habitacionais e das ações municipais.

Em áreas demarcadas como ZEIS e, portanto, beneficiadas pelos programas de regularização fundiária, adotaram-se mecanismos objetivando coibir ações especulativas do mercado imobiliário, como o estabelecimento de lotes mínimos e a proibição de remembramento. Outras cidades brasileiras incorporaram esses mecanismos com a mesma finalidade.

Veja-se o comentário de Miranda e Moraes (2007, p. 418):

O efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre as famílias de baixa renda, moradoras destes assentamentos, para transformação no ambiente construído com novos objetos imobiliários, com a conseqüente apropriação por segmentos diferentes dos ocupantes originais, acarretando na substituição desta população.

Entretanto, há que se considerar que, para o mercado imobiliário formal, a qualidade do título de propriedade é imprescindível, pois a operação imobiliária só é efetivada quando qualificado o direito de propriedade do imóvel. Nos casos de regularização fundiária de áreas municipais, a garantia de segurança da posse é efetivada por meio da emissão das concessões, CDRU ou CUEM. Caso o morador necessite realizar uma operação imobiliária de venda ou transferência nesse segmento social, estará condicionado a realizá-la fora do mercado formal.

Em 1995, o PREZEIS é reformulado e aprova-se uma nova versão, ampliando o número de perímetros de ZEIS para 66 áreas, correspondendo a 85% do território informal do Recife. Entretanto, cerca de 334 núcleos favelados encontram-se excluídos de qualquer proposta de intervenção do poder público, seja ela de urbanização ou de regularização fundiária¹⁹.

O PREZEIS tratou, sobretudo, de institucionalizar os canais de gestão urbana e da participação popular. Criaram-se as Comissões de

¹⁹ Cf. MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Luis (Coord.). **Habituação Social nas Metrôpoles 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, 2007. Coleção Habitar. p. 414 - 436.

Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), que institucionalizaram as práticas das antigas comissões de bairro, com o objetivo de tratar dos problemas específicos de cada área em ZEIS. E também o conselho do fórum do PREZEIS, destinado a deliberar e discutir questões e conflitos do conjunto das ZEIS.

A essência do PREZEIS estava pautada em questões relativas à regularização – urbanística e/ou fundiária – dos assentamentos informais, visando minimizar os conflitos fundiários e embates sociais, mediante a garantia da segurança da posse.

Para Grostein (2001), foi a partir da promulgação do PREZEIS que se definiu uma ação efetiva e integrada sobre as áreas informais, tendo como objetivo promover a regularização urbanística, registrária e administrativa.

Conseqüentemente, os instrumentos da ZEIS e do PREZEIS reforçaram a base legal para a intervenção do poder público nos espaços informais, que ocupam tanto áreas públicas como privadas e, no Recife, só se obteve uma ação efetiva quando implantado o Plano de Regularização da ZEIS – estratégia da ação –, o PREZEIS (Grostein, 2007).

Segundo Miranda e Moraes (2007, p. 420), o PREZEIS é um importante instrumento de planejamento e gestão, dependendo para sua efetividade das definições de prioridades, estratégias e forma de atuação do executivo municipal. Os autores ressaltam ainda que “em nenhuma gestão o PREZEIS se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional – o que significa, de algum modo, um descaso por uma conquista dos movimentos populares, pela legislação e pelo sistema instituído de planejamento e intervenção em favelas”.

Ao analisarmos a experiência de Recife verificamos que seus problemas de irregularidade fundiária são similares aos de outras cidades brasileiras. Mas de acordo com Freitas (2005, p. 34-35), a cidade de Recife destaca-se por duas características peculiares: sua configuração geográfica de cidade costeira resulta em sérios problemas ambientais; e grande parte de seu território se constitui em terras ocupadas informalmente, pois são pertencentes ao Patrimônio da União. O município possui uma população de 1.422.905 habitantes com aproximadamente 400

assentamentos informais: 241 encontram-se em planícies, 145 em morros e 35 em alagados, de acordo com o censo IBGE (2000).

No que se refere à demarcação efetiva de perímetros, no Recife existem 66 áreas mapeadas como ZEIS, e mais cerca de 40 comunidades de baixa renda reivindicam a sua inclusão como ZEIS. Isso ocorre porque, a partir da alteração do zoneamento da área para ZEIS, fica assegurado o uso ao interesse social; conseqüentemente, em territórios ocupados, isso significa a garantia da posse e do direito à moradia, pactuados através da adoção do instrumento pelo poder local. Do total de áreas gravadas como ZEIS, apenas 35 assentamentos foram objeto de intervenção pública e receberam obras de urbanização. Existem cerca de 24 áreas em processo de regularização fundiária; 22 ZEIS adotaram a CDRU como instrumento de regularização e apenas quatro áreas o instrumento adotado foi o usucapião, totalizando 19.296 domicílios²⁰.

Quanto aos processos de regularização fundiária em áreas públicas, o instrumento aplicado é a CDRU. Em áreas privadas o instituto que vem sendo adotado é a usucapião urbana individual ou coletiva, entretanto, com baixa efetividade quanto aos números de titulações concretizadas.

Nota-se que a experiência do PREZEIS representou uma mudança expressiva nas práticas de planejamento e intervenções urbanísticas nos assentamentos informais de baixa renda a partir de um plano urbanístico específico²¹; constata-se, no entanto, uma dificuldade em beneficiar o conjunto de áreas demarcadas no município e conseqüentemente atender às necessidades da população.

O plano urbanístico é um instrumento de caráter urbanístico, essencial para o estabelecimento de diretrizes e ações de intervenções urbanísticas, socioeconômicas e ambientais, de orientação a qualificação do espaço urbano.

Considere-se a avaliação de Miranda e Moraes (2007, p. 433) quanto às deficiências do PREZEIS:

O PREZEIS, contudo, não vem obtendo resultados expressivos no campo da regularização urbanística; alguns fatores merecem

²⁰ Cf. Miranda e Moraes (op.cit., p. 427-429).

²¹ O Plano Urbanístico estuda o assentamento informal para uma intervenção integral propondo, através de uma estratégia de ação, medidas corretivas de cunho urbanístico e fundiário.

ser destacados: a execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da falta de recursos e sua má gestão; a ausência de projetos executivos; a falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infra-estrutura, relocação de famílias e a disponibilidade de terrenos; a precariedade do acompanhamento técnico das obras e a falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas; a implementação de ações pontuais, que, em muitos casos, ignora a ordem mais racional de implementação de infra-estrutura entre outros.

Há que se destacar, todavia, o pioneirismo da cidade de Recife no modo de atuar em parcelas da cidade produzidas na ilegalidade, estabelecendo canais de participação popular, promovendo a regularização fundiária fundamentada no princípio da função social da propriedade (conforme prevê a Constituição Federal de 1988) e no instrumento jurídico da CDRU. Esta atuação ampliou o debate sobre a questão da informalidade, trazendo maior visibilidade ao problema e criando novas soluções para a regularização fundiária do espaço urbano informal, em período anterior à aprovação do EC.

1.3 Outras Experiências de Regularização nas Cidades Brasileiras

Conforme já mencionado, a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários surge no final da década de 1970 e meados dos anos 1980, como resultado da pressão dos movimentos populares com o objetivo de conquistar a segurança na posse e a melhoria nas condições urbanas dos loteamentos (Grostein, 1987). E essa pressão é retomada em nova escala.

Nesse cenário, se intensificaram os debates sobre os aspectos urbanísticos e jurídico-fundiários vinculados à questão da regularização dos núcleos favelados, loteamentos informais – irregulares e clandestinos – e das invasões diversas. E se multiplicaram as iniciativas do poder público no sentido de promover ações de urbanização com propósito de melhorar a qualidade de vida e solucionar as questões relativas à

regularização fundiária – posse, domínio e propriedade – dos assentamentos informais de mais baixa renda. Tais iniciativas atingem várias cidades brasileiras²², impulsionadas pela crescente articulação dos movimentos populares pró-moradia, que reivindicavam o reconhecimento do direito à moradia e segurança da posse da terra, como também a melhoria das condições de vida através da implementação de programas de urbanização das favelas.

Diante das pressões populares e das demandas resultantes, teve precedência a regularização fundiária, aspectos concernentes à posse, domínio e propriedade das áreas urbanas ocupadas, pois as medidas de correção técnica do parcelamento do solo informal demandam tempo e apresentam elevados custos financeiros em projetos e obras, além de envolver um número elevado de profissionais e técnicos municipais para cada etapa do processo e para cada loteamento ou assentamento.

Ao iniciar o processo de regularização pelos procedimentos jurídicos relacionados à titulação da área ocupada, o município apresenta maior dinâmica e aparente eficiência, uma vez que o processo de regularização fundiária é desenvolvido basicamente pela equipe técnica municipal, demandando menores investimentos financeiros e recursos humanos e materiais.

Em última análise, o processo de regularização fundiária preserva a permanência dos ocupantes das áreas, minimizando os riscos de remoções; atende, portanto, às expectativas e reivindicações dos moradores locais, resultando na diminuição da pressão e embates sociais.

Em linhas gerais, as principais experiências de regularização de assentamentos informais anteriores à instituição do EC, diferenciam-se pelo foco adotado, ora privilegiando a regularização fundiária para garantir a segurança da posse e, em menor escala, os programas de urbanização, que propiciam melhorias urbanas.

Portanto, sob a égide da regularização, são executadas políticas públicas de diferentes características, abarcando desde a implementação de obras de infraestrutura básica – luz elétrica, água encanada,

²² Recife, Diadema, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, entre outras.

esgotamento sanitário, pavimentação, calçadas, etc. – até a efetiva regularização da posse da terra ou mesmo de propriedade junto aos órgãos competentes.

Para Fernandes (2003, p. 144), os primeiros programas de regularização de favelas com objetivo de assegurar a posse, domínio ou propriedade foram formulados em Belo Horizonte (1976 e 1983) e em Recife (1979 e 1983), fundamentados nos preceitos da Lei Federal 6.766/79, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional. Essa lei federal institui o conceito de “urbanização específica”, admitindo tratamento diferenciado em áreas definidas como habitação de interesse social (art. 4º, inciso II, da LF 6.766/79)

Em 1976, a lei de zoneamento de Belo Horizonte constituiu-se em um instrumento pioneiro para controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, uma vez que a prefeitura admitia formas especiais de urbanização – áreas de interesse público, áreas a serem preservadas, áreas reservadas a equipamentos comunitários entre outros – que foram classificadas como “Setores Especiais 1, 2 e 3”. Com a aprovação da lei federal 6.766/79, essas áreas, por apresentarem características especiais, foram denominadas áreas de “urbanização específica”. Em 1980, os núcleos favelados foram equiparados à condição de loteamentos, justificando a sua classificação como áreas de urbanização específica.

Ainda seguindo a explicação de Fernandes (id., ibid.):

A lei que criou o Pró-favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no país, ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas, tendo introduzindo uma fórmula original: a combinação entre a identificação e a demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social – inicialmente denominadas “setores especiais” – no contexto do zoneamento municipal [...]. Essa fórmula tornou-se um paradigma seguido por diversas outras cidades como Recife, Salvador e Porto Alegre, nas quais também foram/estão sendo criadas “zonas/áreas especiais de interesse social”, com padrões urbanísticos próprios, submetidas a um processo participativo de gestão institucional. Desde a promulgação da

Constituição Federal de 1988, muitos outros municípios têm copiado e ampliado essa fórmula.

Alfonsin (1997, p. 196) destaca que, em 1983, no programa PROFAVELA de Belo Horizonte, havia uma desvinculação entre os procedimentos de urbanização e regularização fundiária e um respeito estrito à tipicidade da favela, conduzindo a equívocos como a titulação de lotes sem condições físicas mínimas de bem estar e segurança.

Como mencionado anteriormente, outros municípios brasileiros adotaram programas semelhantes ao PROFAVELA de Belo Horizonte, como é o caso de Recife, com as ZEIS e PREZEIS; Diadema, com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); Rio de Janeiro com as AEIS/ZEIS e o Programa Favela Bairro; e Salvador, também com as AEIS/ZEIS, entre outros municípios.

Nestes programas a regularização fundiária, objetivou garantir à segurança jurídica da posse da terra através da adoção de instrumentos jurídicos como a CDRU, a Usucapião individual e coletiva e a CUEM, instituto regulamentado a partir da MP 2.220/2001.

Como já mencionado, no município de São Paulo, a atuação pública objetivou à implementação de melhorias urbanas, através do FUNAPS, criado em 1979. Os recursos deste fundo apoiaram diversos programas próprios do município como: PROFAVELA (1979), PROÁGUA (1979), PROLUZ (1981) e o PROPERIFERIA (1980). Entretanto, esses programas de urbanização não avançaram no sentido de garantir a regularização fundiária nas favelas, apenas em alguns loteamentos.

Em meados de 1981, a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) identificou cerca de 3.567 loteamentos irregulares²³, o que representava um terço da mancha urbana do município de São Paulo.

Os programas PROFAVELA e o PROMORAR beneficiavam especialmente as favelas; entretanto, o programa PROPERIFERIA era destinado a atender à população carente da periferia, tendo um alcance mais amplo. De acordo com Sampaio (1990), “O PROPERIFERIA

²³ Sobre o processo de irregularidade do parcelamento do uso e ocupação do solo, cf. GROSTEIN, M. D. **A cidade clandestina**: os ritos e os mitos. São Paulo: FAUUSP, 1987.

pretendia que as favelas existentes nos loteamentos do programa fossem beneficiadas pelo PROFAVELA, tanto em sua linha de melhorias como de urbanização”.

Grostein (1987) comenta a importância desse programa:

A grande inovação do trabalho do Properiferia foi tentar desmanchar o nó que existia, a mistificação em torno da clandestinidade, da irregularidade da periferia e tentar solucionar o problema. Não adiantaria simplesmente abordar a questão da precariedade da instalação urbana, sem resolver os problemas mais urgentes da população, como os de titulação do loteamento, falta de documentação e irregularidade desses loteamentos.

As ações municipais desenvolvidas ao longo dos anos 80 não foram suficientes para conter o crescimento do movimento pró-moradia que reivindicava acesso a terra urbana e habitação. Com o agravamento da crise habitacional, cresce a ocupação organizada de glebas e de imóveis vazios.

Segundo Bonduki (1996, p.181)

Ante a falta de respostas adequadas do poder público, ao longo dos anos 80 cresceu a luta por terra e habitação em São Paulo por meio dos movimentos de moradia. A ocupação organizada de glebas e terrenos ociosos marcou a segunda metade da década, com destaque para a região leste onde, no carnaval de 1987, cerca de 20 mil famílias se mobilizaram para resolver o problema “na marra” o dramático problema da moradia.

Em 1989, a cidade de São Paulo passa a ser administrada por um governo democrático-popular comprometido com as reivindicações dos movimentos populares. Entre as propostas da gestão está a implementação do Plano de Habitação de Interesse Social.

O plano estabeleceu uma estratégia de atuação municipal para solucionar o problema habitacional de São Paulo fundamentado: na diversidade de programas e projetos; na garantia do direito à moradia através de ações de regularização fundiária e urbanística; acesso à terra urbana a partir de uma política de desapropriação de vazios urbanos;

direito de morar com dignidade no centro urbano e em áreas consolidadas, de modo a romper com a lógica da segregação sócio-espacial que destina áreas da periferia para habitação de baixa renda; na gestão participativa; na parceria com os movimentos organizados para produção de unidades habitacionais autogeridas ou co-geridas, entre outros. Bonduki, (1996, p.182).

Para o enfrentamento dos problemas habitacionais existentes no município foram criados os seguintes programas: de Desapropriação de Terras, de Urbanização e Regularização Fundiária em Favelas, de Verticalização de Favelas, de Intervenção em Habitações Coletivas, de Prevenção à Moradia em Área de Risco e de Mutirão e Autogestão. Destaca-se que todos esses programas foram desenvolvidos com recursos próprios municipais concentrados no FUNAPS.

À luz do EC, do PDE e da MP 2.220/2001, o município de São Paulo adota quatro programas distintos, para promover a regularização jurídica ou técnica: o Programa de Regularização Fundiária, que tem por objetivo a titulação das áreas municipais embasada na MP 2.220/2001; o Programa de Regularização Urbanística de Favelas, que tem como foco a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais, visando à qualificação das favelas e loteamentos irregulares em bairros inseridos na cidade; o Programa de Regularização de Loteamentos do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), que tem como fim a regularização jurídica dos loteamentos irregulares e clandestinos; e o atual Programa Mananciais, cujo objetivo é garantir a qualidade da água das represas Guarapiranga e Billings, por meio da adoção de medidas sociais, urbanísticas e ambientais.

Ainda que estejamos tratando de um universo com situações diferenciadas, que exigem soluções individualizadas para cada caso e, mesmo que a troca de experiências tenha sido intensa no meio institucional e acadêmico, observa-se a necessidade de que se estabeleça uma “agenda mínima” para o tratamento do problema. Isso se justifica em face da complexidade e da multidisciplinaridade envolvida no processo,

destacando-se a escassez de profissionais experientes para tratamento do tema (Silva; Caldas, 2005).

O processo de regularização implica necessariamente na adoção de uma nova postura técnica e urbanística, uma vez que a atuação dos profissionais envolvidos se dará em realidades já consolidadas e com direitos constituídos, de forma a se observar a tipicidade do assentamento. É fundamental, porém, que se estabeleça “uma agenda mínima” ou mesmo um “código de posturas mínimas” estabelecendo parâmetros e padrões urbanísticos mínimos a serem observados na elaboração dos planos de urbanização.

Via de regra os programas de regularização fundiária vem se valendo de instrumentos como a usucapião individual e coletiva para obter o título de propriedade da área de natureza particular. Para as áreas públicas, os instrumentos previstos através da MP 2.220/2001 são a CDRU e a CUEM, que oferecem a segurança da posse e do domínio.

De acordo com Ferraz (2005, p.17) as aplicações da CDRU e da CUEM, do ponto de vista econômico, restringem as possibilidades do imóvel e do morador, pois criam guetos sociais, impedem a arrecadação de tributos e produzem *subproprietários*, e porque não dizer, *subcidadãos*; promovem, entretanto, benefícios amplos às populações que as recebem, como: acesso a serviços públicos essenciais e a financiamentos habitacionais para melhoria dos imóveis existentes; integração à cidade através de endereçamento oficial; transferir título para terceiros e deixar o imóvel de herança.

Ferraz (ibid., p. 36) defende enfaticamente esses mecanismos, conforme vemos a seguir:

Ao facilitar o acesso o direito à propriedade imobiliária regularizada (e não apenas à moradia) precisa deixar de ser objeto de preconceito dos administradores públicos e ser vista com toda a sua magnitude: um poderoso instrumento de fomento do desenvolvimento econômico, de combate à pobreza e de difusão da cidadania.

Embora a legislação tenha evoluído muito, é necessário continuar aprimorando o cumprimento da função social da propriedade, que por

princípio está condicionada ao bem comum, especialmente da propriedade pública.

O caminho da constituição da formalidade é complexo, contínuo e multidisciplinar, exigindo a adoção de uma série de ações corretivas do ponto de vista urbano-ambiental e jurídico-administrativo. Demandando, portanto, uma combinação de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e administrativas, além das respectivas licenças, registros cartorários e anuências (dependendo da natureza da área), podendo envolver as três esferas de governo.

1.4 A regularização fundiária e urbanística a partir da inserção da ZEIS no Estatuto da Cidade

O EC é o marco regulatório da política urbana nacional e tem como um dos pilares para a regularização fundiária; a instituição do instrumento ZEIS. As ZEIS têm por finalidade a concretização da função social da propriedade, ou seja, dar uma destinação social a uma parcela de terrenos urbanos – vazios, subutilizados ou informais – destinada a programas habitacionais de interesse social. Isto significa que as áreas circunscritas como ZEIS são prioritariamente reservadas à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social e à manutenção da população moradora em áreas ocupadas ilegalmente.

Ao demarcar as zonas especiais nos Planos Diretores municipais reconhece-se a necessidade de incorporação da cidade informal – favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços – à malha urbana. Além da ZEIS, outros instrumentos de regularização fundiária estão previstos no EC: a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a CDRU e a CUEM. As ZEIS se destacam como instrumento de regularização fundiária de cunho urbanístico, que tem o potencial de legitimar a atuação do poder público de forma mais efetiva e integrada sobre os espaços produzidos informalmente.

Cabe observar que a atuação em ZEIS difere das práticas existentes no escopo das ações públicas das últimas décadas relativas à regularização de loteamentos ou de urbanização de favelas. Ela pressupõe

a adoção de um “plano de urbanização”, entendido como um instrumento de cunho urbanístico, onde se define a estratégia da regularização a ser adotada para implementação das intervenções necessárias para o (re)estabelecimento da ordem urbanística e integração do núcleo à malha urbana. É na consolidação do plano de urbanização (PU) que são definidos os padrões e parâmetros urbanísticos específicos ao local, observando-se a tipicidade do assentamento de modo a garantir a efetivação do processo de regularização.

Para que se efetivem as possibilidades mencionadas acima é necessária a instituição de novos arranjos institucionais pela municipalidade e práticas urbanísticas visando o cumprimento dos objetivos estabelecidos no EC.

De acordo com Grostein (2001) a organização da máquina pública em relação ao parcelamento de uso e ocupação do solo se estrutura historicamente para proceder à aprovação e regulamentação da abertura de novos loteamentos. Com as características que assumiu a expansão urbana nas periferias metropolitanas ocorre uma inversão do esquema tradicional e a atuação pública nos processos de regularização se dá sobre realidades construídas.

Nesse sentido, a municipalidade

[...] passa a atuar sobre realidades construídas, que não se enquadram nas normas de parcelamento do solo e exigem, portanto, novo respaldo jurídico e legal. Os embates ocorrem pelos conflitos que emergem entre as estruturas tradicionais e a mentalidade que as sustentam, com a instalação de novas práticas (Grostein, 2001, p.17).

O tema vem sendo examinado e debatido pelas disciplinas do direito urbanístico e público, bem como pelas especialidades da arquitetura e urbanismo, visando à concretização e aprimoramento dos programas públicos de intervenção em áreas informais, da base conceitual e a integração de normativas específicas – ambiental e habitacional –. Examina-se mais adiante alguns conceitos sobre “regularização” que foram surgindo ao longo do tempo, pode-se observar que não há consensualidade.

A falta de consenso sobre o tema da regularização indica um processo em progressão. Uma vez que as normativas não qualificaram o tipo de direito – posse da terra ou à moradia digna – do morador do assentamento informal e não mencionou quais são os compromissos a serem cumpridos pela municipalidade, bem como a forma de concretização do direito constituído – gratuito ou oneroso –, obriga ao poder local realizar consultas junto ao poder judiciário de modo a embasar sua atuação. Esse processo por vezes tem impedido ou retardado a ação municipal.

É fato que a ZEIS surge da necessidade de “regularizar e intervir” nos espaços informais e precários. De acordo com Fernandes (2003, p. 144), a lei de zoneamento de Belo Horizonte estabeleceu perímetros denominados de setores especiais, utilizando-se do conceito de “urbanização específica”, embasado na LF 6.766/79. Essa lei faculta ao município a tarefa de regularização dos espaços informais e a adoção de medidas e de parâmetros urbanísticos especiais, para fins de interesse social, o que futuramente possibilitou a instituição da ZEIS.

Logo, de acordo com a normativa federal, o ato de regularizar consiste em “ordenar, segundo a lei ou pôr na ordem determinada por lei” (Plácido e Silva, *apud* Gasparini, 1998, p. 144). O autor complementa a explicação jurídica afirmando que “Sendo assim, regularizar o parcelamento há de ser entendido como toda a atuação necessária para pô-lo em conformidade com a legislação pertinente e com o ato de aprovação. Serão válidas todas as medidas tomadas pelo Município para tal fim” (id., *ibid.*). E conclui, citando Toshio Mukai: “A regularização tanto pode abranger a aprovação do plano e a execução, como o registro” (id., *ibid.*).

As bases legais da regularização estão estabelecidas no direito urbanístico, ambiental, público e administrativo; logo, é uma ação multidisciplinar, de grande complexidade e, até o presente, de competência concorrente entre os agentes públicos, Estado e Município.

Cabe destacar que o EC especifica que o tipo de regularização a ser promovida é a fundiária, cujo conceito difere do retro citado. De acordo com Alfonsin (1997, p. 24) a regularização fundiária é definida como:

[...] o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.²⁴

Segundo a autora, o conceito de regularização fundiária está fundado na necessidade de se preservar a posse da terra dos moradores no próprio local onde fixaram residência. Este deve ser o princípio das intervenções, à exceção das áreas de risco.

Entre as definições mencionadas relativas à “regularização”, vimos que, enquanto a primeira visa garantir a ordem urbanística fixada pela lei, a seguinte destaca a permanência dos moradores no local, fundamentada na promoção da justiça social. Entretanto, não há como promover justiça social sem a devida qualificação do espaço urbano e habitacional, pois a premissa para integração à cidade é assegurar os atributos de urbanidade, existentes no meio urbano.

Destaca-se que neste trabalho a regularização é entendida como o equacionamento de todas as “realidades” ou “universos” de acordo com a seguinte definição:

A realidade consubstanciada no universo físico é aquela da materialidade do terreno, da geometria do parcelamento, das vias de circulação, dos lotes, dos dispositivos de drenagem, da estabilidade, acessibilidade e assim por diante. A realidade, consubstanciada no universo registrário é aquela do assentamento da área no Cartório de Registro de Imóveis, o qual habilita ao exercício do direito de propriedade, na forma com que ele foi transmitido de quem anteriormente o detinha. Assim, o direito, para existir, se prende a um imóvel que tem origem, localização, forma, garantias, etc. A realidade consubstanciada no universo administrativo é aquela dos cadastros e registros municipais, que habilitam ao lançamento do IPTU, à oficialização de logradouros, à extensão de serviços

²⁴ Cf. **Direito à moradia**: Instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997, p. 24.

públicos, ao controle do sistema viário, ao controle do uso e ocupação do solo, entre outros mecanismos de controle do Poder Público.” (Ceneviva, 1994, p. 52).

Constitui-se, portanto, na regularidade jurídica ou técnica que considera os aspectos fundiários, administrativos, urbanísticos e ambientais conjuntamente e não como processos independentes e individualizados. Porém, admi-se como ponto inicial do processo a regularização fundiária ou medida, para garantir a posse da terra ou da propriedade; a ação, no entanto, deverá assegurar essencialmente o (re)ordenamento urbanístico da área objeto da ação.

Não é raro verificarmos programas de regularização estabelecendo uma cisão absoluta entre as distintas etapas de regularização – urbanística e fundiária. Para exemplificar pode-se mencionar a primeira fase do Programa de Regularização Fundiária do município de São Paulo, que promoveu a desafetação e titulação de 160 assentamentos informais ocupantes de áreas públicas municipais consolidadas há mais de 20 anos; apresentavam estágios de urbanização diversos, porém fundamentados na MP 2.220/2001 e na LM 13.514/2003, obtiveram a CDRU ou CUEM. Desse conjunto, há núcleos que não possuem infraestrutura básica, outros estão localizados em áreas impróprias para ocupação mesmo assim foram titulados.

Na segunda fase do programa, a municipalidade realizou correções no processo de seleção, de forma a priorizar áreas que atendessem às condições mínimas do ponto de vista urbanístico e ambiental. Portanto, foram escolhidas áreas gravadas como ZEIS e com atributos mínimos de urbanização, o que resultou na escolha de 106 assentamentos.

Essa dissociação é verificada na própria legislação federal, especificamente na MP 2.220/2001, que faculta ao município a fornecer a titulação de áreas municipais, desde que utilizadas para fins de moradia; não há nenhuma exigência de atendimento a padrões mínimos urbanísticos – como dotação de infraestrutura básica –, bastando atender às exigências previstas na normativa, assegurando-se que a área a ser titulada não ofereça risco à vida ou à saúde. Outro aspecto importante é

que a recomendação para encaminhamento de casos identificados como áreas de risco, tanto no EC como na MP 2.220/2001, é de garantir aos possuidores o exercício do direito à moradia em outro local, nesses casos admitindo-se a remoção ou até mesmo a transferência do assentamento.

Observa-se que na lei, MP 2.220/2001, está previsto os critérios para aplicação da remoção ou transferência, mas não estão definidos quais direitos devem ser assegurados pela municipalidade. Não se sabe ao certo se o direito a ser garantido consiste apenas na terra (lote urbanizado ou não) ou na moradia (unidade habitacional regular) e ainda se a forma de acesso é gratuita ou onerosa. A ausência da explicitação ou da qualificação do direito a ser garantido tem suscitado discussões entre o corpo técnico municipal e o judiciário de modo a respaldar a atuação municipal. Nesses casos o município de São Paulo tem adotado como procedimento a emissão de um certificado reconhecendo o direito de atendimento do morador, mas não há um programa específico para atendimento dessas situações, pois aguardam decisão judicial.

Busca-se a seguir, examinar as conceituações de expressões e instrumentos que fundamentam a política urbana, como *direito à moradia*, *moradia digna*, *segurança jurídica da posse*, *direito à propriedade*, *cumprimento da função social da propriedade*, *ordem urbanística*, *ZEIS*, *regularização fundiária* e *plano urbanístico*.

O **direito à moradia** está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXV, inciso 1) e na Constituição Federal (1988), caracterizado como um direito fundamental social prestacional. De acordo com Ingo Sarle (apud Prestes, 2004, p. 205), “[...] os direitos fundamentais sociais prestacionais têm por objeto a prestação do Estado diretamente vinculada à destinação e redistribuição, bem como à criação de bens materiais. Mesmo tendo forte cunho programático, como direito fundamental que é, deve ser dotado de eficácia.”

No entanto, a **moradia** consiste em um conceito mais amplo. Para Turner (1976), a moradia *é a satisfação das necessidades do abrigo, acessibilidade e ocupação*, contrariando às diretrizes dos programas habitacionais brasileiros, pois em geral contemplam apenas o abrigo.

Nesse sentido, deve-se aqui tentar traçar a dimensão do conceito de moradia digna. **Moradia digna**, no nosso entendimento, é aquela que, além de satisfazer às necessidades a que se refere Turner, atende às exigências e aos procedimentos legais, sendo implantada em conformidade com o projeto de parcelamento do solo e arquitetônico; além disso, inclui-se a obtenção do licenciamento das obras e serviços executados, a fim de assegurar as condições de salubridade, higiene, segurança e habitabilidade, necessárias a qualquer cidadão. Portanto, o conceito de moradia digna alinha-se com a ordem urbanística, logo cumpre a função social da propriedade urbana.

De acordo com o artigo 79 do PDE, o conceito de moradia digna implica na dotação da infraestrutura de forma a garantir o acesso aos serviços essenciais, conforme exposto a seguir:

Entende-se por moradia digna aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos.

É importante lembrar que nem sempre os programas de regularização fundiária observam os aspectos mencionados acima, pois objetivam assegurar o direito à moradia, garantindo a posse direta, independente das condições de habitação e de implantação da mesma.

Quanto à **segurança jurídica da posse** o Código Civil assim a define, em seu artigo 1.196: "*Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade*" (grifo do autor). Portanto, a **posse** é ao mesmo tempo um direito e um fato. Considerada em si mesma é um *fato*, considerada nos efeitos que gera, isto é, a usucapião e outros institutos de regularização fundiária, ela se constitui como um *direito*. Para os autores Cardoso e Oliveira (2007, p. 02) segurança jurídica da posse "consiste em ter confiança de que possui e de poder usufruir com tranqüilidade e sem perigo do direito de morar, do direito de abrigo e do acesso a este".

A segurança jurídica da posse relacionada ao direito à moradia tem sido atualmente considerada um elemento fundamental para a promoção de políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. Assim sendo, a garantia da posse constitui uma importante solução para as famílias de mais baixa renda, que encontram na habitação informal a única alternativa de moradia. De outro lado, temos que considerar que para o poder público é um importante instrumento redutor de pressão popular e gerador de dividendos políticos.

O **direito de propriedade** tem seu regime jurídico embasado na Constituição Federal e é por ela garantido, desde que se atenda à função social da propriedade. No artigo 5º. , § XXII e XXIII, ele é conceituado como o “direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”. Esse direito apresenta os seguintes atributos: “**absoluto** – o titular pode desfrutar do bem como quiser, sujeitando-se apenas às limitações impostas em razão de interesse público ou da coexistência do direito de propriedade de outros titulares; **exclusivo** - em razão do princípio de que a mesma coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas; **perpétuo** - o domínio subsiste independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa extintiva legal ou oriunda da própria vontade do titular; **elástico** - a propriedade pode ser distendida ou contraída no seu exercício, conforme se lhe adicionem ou subtraíam poderes descartáveis”²⁵.

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) o direito de propriedade apresentava um caráter absoluto, ou seja, a propriedade era entendida como um direito inviolável e sagrado. No entanto, com a evolução dos direitos, isso foi suplantado, resultando em uma nova conceituação da propriedade sobre um bem, cuja característica é a faculdade de usufruir, gozar, dispor da coisa e ter o direito de reavê-la (Código Civil, art. 1.228); usar e servir-se dela da maneira como entender mais conveniente; gozar e aproveitar economicamente os seus produtos;

²⁵ Cf. Silva (2003, p.1).

dispor, transferir ou aliená-la a outrem a qualquer título; reaver e reivindicá-la das mãos de quem injustamente a possui ou detenha.

Se compararmos as características relativas à *posse* e à *propriedade* verifica-se que a posse é *limitada a uso e a usufruto*; já a propriedade tem caráter abrangente, de acordo com o Código Civil: usar, gozar, dispor e reaver. Desse modo, há que se considerar que a segurança jurídica da posse não contempla em sentido pleno a formalização da propriedade.

Defendemos a tese de que, sempre que possível, deve-se garantir o caminho que leve à constituição da propriedade individualizada do imóvel e não apenas à segurança jurídica da posse de uma fração ideal, embora seja o caminho mais fácil e ágil. Ainda que a segurança jurídica da posse seja de suma importância para os moradores de áreas informais, sujeita a condições de insegurança de permanência, a propriedade garante ao indivíduo o acesso a condições especiais de inclusão social e econômica.

A configuração da propriedade potencializa o desenvolvimento econômico e pode ser um instrumento valioso de combate à pobreza, de caráter redistributivo, pois permite a tomada de empréstimos em instituições de crédito privadas ou públicas, com juros mais baixos, onde a propriedade se constitui em um importante instrumento de *garantia real* para estímulo de geração de renda e trabalho. Segundo Ferraz (2005), os encargos financeiros de empréstimos pessoais são elevados em relação aos contratos com garantia real, além das formas de execução contratual fugirem às regras legalmente estabelecidas e aceitáveis. O autor acrescenta: “Não é só. Essa irregularidade enclausura os cidadãos em uma cela de insegurança jurídica quanto às transações que têm por objeto esses bens imóveis” (op.cit., p. 5).

De acordo com Fernandes (2002), a titulação da área só é solicitada pela população quando existem ameaças de expulsão. Lembrando que a titulação permite aos moradores a transferência do título a terceiros, deixar o imóvel em herança ou obter financiamento para reformas. Entretanto, há situações de vulnerabilidade, como possíveis conflitos entre as partes interessadas ou quando um terceiro se apossa do imóvel. A transferência

somente será efetuada por determinação judicial, após a conclusão do processo.

Devem ser considerados ainda os adquirentes de lotes resultantes de loteamentos irregulares e clandestinos, que já pagaram por seus “lotes” e terão que arcar com eventuais despesas do processo de regularização, ou ainda, receber como titulação um instrumento de garantia de posse da terra e não de propriedade.

Vejam os como o problema se apresenta, em Silva e Caldas (2006, p. 10):

Devemos ainda considerar que se os processos de regularização não se pautarem, na medida do possível, pela concessão do direito de propriedade, teremos uma sociedade com duas classes de cidadãos: aqueles que têm acesso à propriedade particular e o direito de exercerem como bem lhes convier o direito a essa propriedade e aqueles que exercem a posse e sempre terão os seus direitos tutelados pelo Estado cedente e senhor do direito de propriedade do imóvel [...] .Outro aspecto a ser perseguido, tanto na posse como na propriedade, é a caracterização individualizada da área, objeto da cessão ou transmissão de propriedade. A coletivização da propriedade, embora seja um conceito compatível com uma visão ideal de uma sociedade justa e democrática, esbarra em problemas concretos de gestão de conflitos.

A **função social da propriedade** é tratada no artigo 182 da Constituição Federal (1988), como o atendimento às exigências fundamentais de *ordenação da cidade*, estabelecidas no conjunto de normas urbanísticas, administrativas e fundiárias. Aqui não se trata, porém, apenas de um controle ao mero ordenamento urbano, mas visa assegurar a sustentabilidade das intervenções urbanas. (Silva, 2004)

A ordenação da cidade ou **ordem urbanística** significa pôr em ordem, dispor da melhor maneira os espaços e funções da *polis (moradia, trabalho, lazer, comércio etc.)*, de forma a viabilizar o conforto da comunidade, mantendo uma equação de equilíbrio entre população e ambiente.

De acordo com Freitas (2004, p. 267-268):

A ordem urbanística é a expressão cunhada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01, arts. 53 e 54), que agregou ao rol dos interesses difusos e coletivos tutelados pela Lei nº. 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública - uma nova tipologia de direitos metaindividuais. Trata-se de um conceito jurídico de ampla latitude, que abrange planejamento, a política do solo, a urbanização, a ordenação das edificações (tamanho em suas projeções horizontal e vertical, recuos e volumetria), a racionalização do traçado urbano, o bom funcionamento dos serviços públicos, a correta distribuição da concentração demográfica, a criteriosa utilização das áreas públicas urbanas e a localização das atividades humanas pelo território da pólis (moradia, trabalho, comércio, indústria, prestação de serviços, lazer), tudo para viabilizar o conforto da coletividade, mantendo a equação de equilíbrio entre população e ambiente, assim como entre área, habitantes e equipamentos urbanos, enfim, as relações entre Administração e administrados e o conjunto de medidas estatais técnicas, administrativas, econômicas e sociais, que visam organizar os espaços habitáveis e propiciar melhores condições de vida ao homem no meio ambiente artificial ou construído.

Paradoxalmente, temos intervenções realizadas pelo poder público nos assentamentos informais que garantem apenas a regularização fundiária – fundamentada na MP 2.220/2001 – independente das condições urbanísticas e ambientais do sítio e mesmo questões relativas à integração ao tecido urbano.

Cabe refletir se esses assentamentos precários que receberam intervenções do poder público de forma a assegurar a posse – MP 2.220/2001 – atendem conceitualmente à ordem urbanística, de forma a cumprir com a função social da propriedade, assegurando uma moradia digna, de acordo com os ditames da justiça social. Certamente não, se concordarmos com Grostein (2001, p. 18): “Construir “cidade” é tarefa social complexa, que requer investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos”.

A mera distribuição de títulos de posse não garante a ordem urbanística e nem o cumprimento da função social da propriedade, pois

esses espaços de vida sem atributos de cidade permanecem intactos, conseqüentemente aprofundando as diferenças socioambientais.

O **instrumento ZEIS** deve ser previsto em lei específica ou no plano diretor do município como uma categoria de zona de uso especial, constituindo-se em um conjunto de áreas heterogêneas – de acordo com a especificidade e tipicidade dos assentamentos quanto aos aspectos físico, fundiário, urbanístico, social, ambiental, econômico etc. Áreas homogêneas, no entanto, a partir do estabelecimento do interesse público em promover a regularização jurídica (fundiária, urbanística e administrativa) ou a regularização fundiária (MP 2.220/2001) ou, ainda, a constituição de reservas de áreas destinadas à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social.

A origem do instituto relaciona-se a necessidade da aplicação de medidas corretivas para configuração da base fundiária (registros) à situação física do assentamento e quando for o caso, aos condicionantes definidos pelo plano de urbanização ou de regularização (projetos). O objetivo é assegurar a ordem urbanística através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo assim garantindo o direito à moradia aos moradores do local. O Plano Diretor ao definir perímetros de ZEIS propicia adoção de duas abordagens: promover a regularização de assentamentos informais e fomentar a produção de novas unidades habitacionais destinadas a famílias de baixa renda.

Conclui-se que a aplicação do instrumento ZEIS objetivava inicialmente assegurar o direito à moradia e a ordem urbanística²⁶ a partir da regularização fundiária e urbanística, ao longo do tempo agrega-se a esse zoneamento atributos como forma de incentivo para promoção de novas unidades habitacionais de interesse social.

A ZEIS é, como vimos, o caminho para a obtenção da ordem urbanística. Freitas (id., ibid.), ao definir “ordem urbanística”, aponta aspectos que contribuem para esclarecer a natureza do instrumento ZEIS:

²⁶ Cf. ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 267 e 268.

[...] a ordem urbanística tem conteúdo genérico, intencionalmente vago para colher as mutações históricas dos fatos e valores dinâmicos da sociedade, como são as relações afetadas à seara urbanística. Como nos ensina a doutrina especializada, “Na fixação de conceitos juridicamente indeterminados, abre-se ao aplicador da norma, como é intuitivo, certa margem de liberdade. Algo de subjetivo sempre haverá nessa operação concretizadora, sobretudo quando ela envolva, conforme ocorre com freqüência, a formulação de juízos de valor.

De onde se conclui que o instituto ZEIS será essencialmente genérico, irresoluto e subjetivo, propositadamente indefinido, de forma a abarcar a complexidade e os desafios que a questão coloca.

Nesse sentido, ao analisar as características da ZEIS, pode-se afirmar que os resultados obtidos a partir da aplicação do instrumento, dependerão basicamente de compromisso político, equipe técnica qualificada, gestão urbana eficiente, participação popular e dotação de recursos públicos e privados, destinados prioritariamente a ações corretivas e integrativas. Desse modo, haverá uma tendência a que os resultados obtidos através da aplicação do instrumento sejam peculiares a cada município, dependendo fundamentalmente do padrão urbanístico, social e jurídico estabelecido por cada municipalidade.

É importante considerar que, para o cumprimento dos objetivos citados anteriormente por Freitas, é necessário que o poder municipal adote uma *nova postura* no que se refere à prática urbanística, tendo como ponto de partida a capacitação institucional, a implementação de ferramentas de análise, operacionalização, informação e controle nos processos de planejamento, monitoramento, fiscalização e gestão territorial, bem como o desenvolvimento contínuo de instrumentos de participação e informação junto à comunidade.

Essa nova postura deverá, portanto, observar aspectos essenciais, por vezes negligenciados nos processos e projetos de regularização, como a ordenação do sistema viário, lotes e quadras; a acessibilidade às redes técnicas de infraestrutura; a diversidade de usos e, principalmente, o

respeito as restrições ambientais. Esses aspectos devem orientar o “plano urbanístico das ZEIS” ou mesmo o plano de regularização. Como afirma Grostein (2001, p. 18):

A grande dificuldade nos processos de integração da cidade informal na cidade propriamente dita está no fato da regularização fundiária e urbanística não ser suficiente para a integração social e econômica destas áreas. Os programas devem promover a possibilidade de combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais, e principalmente, deslocar a ótica pública: de um loteamento ou favela, para a reconstrução de bairros precários; do proprietário do lote, para a comunidade beneficiada. Enfim, atender os interesses dos moradores e a necessidade dos bairros, condicionada pelos interesses difusos da população e da cidade.

O **Plano de Urbanização** é um instrumento estabelecido e executado pela municipalidade que orienta as ações corretivas e integrativas a serem implementadas em perímetros demarcados como ZEIS. Na definição do Instituto Pólis (2002, p. 95-96);

O plano de urbanização deverá definir as formas de gestão, implementação e manutenção das ZEIS, assegurando a participação da população, da iniciativa privada, dos promotores imobiliários, das associações e das cooperativas de moradores. Esse instrumento deve definir os padrões específicos de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo e a fixar preços e forma de financiamento, de transferência ou da aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas. O plano de urbanização pode definir os critérios para o município promover na ZEIS a transferência do direito de construir ou a outorga gratuita deste direito, para construção de área superior à do coeficiente de aproveitamento, viabilizando assim a oferta de Habitação de Interesse Social.

Portanto, o desenvolvimento do “plano urbanístico” é das etapas mais importantes do processo de regularização jurídica, na medida em que define mudanças qualitativas nos espaços informais, ao incorporar atributos de urbanidade promove-se a qualificação do espaço urbano e do cidadão.

Em última análise, a ZEIS é um instrumento de cunho urbanístico associado ao chamado “zoneamento de prioridades e includente”²⁷, não se limita às especificidades fundiárias dos assentamento informais. Concretamente o instituto potencializa a articulação de medidas urbanísticas, jurídicas e administrativas, independentemente do ponto de partida do processo de regularização. No entanto, é necessário que se cumpram todas as etapas do processo de regularização jurídica ou técnica, pois somente assim se efetiva as diretrizes previstas no EC.

1.5 Principais instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados na regulamentação da ZEIS

O EC prevê a propositura de ações jurídicas e físicas objetivando à regularização fundiária como meio de conceder aos habitantes de assentamentos informais de baixa renda a possibilidade da construção da cidadania a partir da concretização do direito à moradia, a partir da obtenção da posse e da (re) ordenação urbana.

Nesse contexto, como já mencionado, se introduz o instituto ZEIS, que tem entre suas finalidades reforçar a base legal para a intervenção do poder público, facultando-lhe a admissão de um conjunto de “novos instrumentos” como os seguintes: ZEIS, CDRU, CUEM, Usucapião Individual e Coletiva, Direito de Preempção, Desapropriação, Transferência de Potencial Construtivo entre outros.

A seguir será apresentado um resumo conceitual e técnico de cada um dos instrumentos que possibilitam a regularização fundiária e a promoção de habitação de interesse social em ZEIS.

Usucapião Especial de Imóvel Urbano - A usucapião é um instituto introduzido pela Constituição Federal (1988) no ordenamento jurídico, que reconhece a aquisição da propriedade em terras particulares, conduzindo à aquisição do domínio pleno, desde que respeitada sua função social, em decorrência do lapso temporal (prescrição aquisitiva). O instituto pode ser

²⁷ Cf. SOUZA, 2004 e RIBEIRO e CARDOSO, 1990.

fornecido de forma individual ou coletiva (aplicado quando não for possível a identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor).

A usucapião coletiva destina-se a garantir o direito fundamental do indivíduo à moradia e também viabilizar a intervenção pública em áreas urbanas degradadas e ocupadas por assentamentos precários de baixa renda. O ideal é que a urbanização da área e a identificação individualizada dos lotes antecedessem à regularização fundiária, a fim de minimizar os casos de usucapião coletivos, que geralmente se configuram como condomínios comuns²⁸. A elaboração dos projetos de urbanização, das plantas cadastrais e do ordenamento físico são elementos essenciais para individualizar a propriedade e permite caracterizar um “parcelamento do solo” ao invés de um condomínio comum. O parcelamento do solo por sua vez resulta em quadras, lotes, ruas, áreas públicas e redes de infraestrutura que são doadas à municipalidade, cabendo a ela e às concessionárias sua manutenção.

No caso dos condomínios especiais (LF 4.591/64), a área do terreno é dividida entre vários co-proprietários que possuem uma fração ideal do terreno; sendo as redes de infraestruturas, ruas e equipamentos exclusivos dos condôminos, pertencente à área comum condominial, a responsabilidade quanto à sua manutenção é do condomínio. Esse pequeno detalhe faz muita diferença no que se refere à organização das comunidades de baixa renda, intensifica os conflitos entre a vizinhança e o aumento dos custos advindos da manutenção das redes e equipamentos.

Para a aquisição do título de usucapião urbano é necessário o cumprimento dos requisitos constitucionais, que são: a área deve ser igual ou inferior a 250 m²; exercer a posse por cinco anos ininterruptamente e sem oposição a ela; não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel; o objeto da ação deve ser utilizado como moradia. Esses requisitos são válidos tanto para pleitos coletivos quanto individuais. A emissão do título poderá ser conferida ao homem ou à mulher, ou mesmo a ambos, independentemente do estado civil, sendo concedido apenas uma vez.

²⁸ Denomina-se de **condomínio comum** quando mais uma pessoa detém a propriedade sobre o mesmo imóvel, porém não há conformação de registros individuais ou ainda a delimitação da parte que cabe a cada proprietário.

Ao final do processo de usucapião declara-se o domínio individual ou coletivo sobre o imóvel objeto da ação. A partir desse reconhecimento leva-se a registro no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, a sentença que reconhece o domínio equivale ao título de propriedade.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) - A concessão de direito real de uso é um instituto criado em 1967, pelo Decreto-Lei nº. 271. Para o Instituto Pólis (2001, p.186) a CDRU “é direito real, pelo qual se transfere o domínio útil, submetendo-se as normas gerais daquele direito. Assim, é transferível por ato inter vivos ou causa mortis”.

A CDRU é um instituto mais amplo do que a CUEM, na medida em que o uso do imóvel não está vinculado exclusivamente à moradia, ou melhor, pode ser aplicável à área destinada à urbanização, edificação, industrialização ou utilização de interesse social. Para isso são estabelecidas condições expressas, por intermédio de contrato celebrado entre as partes, o concedente (proprietário/município) e o concessionário (possuidor). Outra diferença entre os instrumentos é que, ao contrário da CUEM, a CDRU pode ser concedida pelo proprietário de origem pública ou privada, a título oneroso ou gratuito; já a CUEM só se confere de forma gratuita.

Os contratos de CDRU de imóvel público são levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis, concedendo-se uma matrícula individualizada a cada posseiro. Cabe lembrar que a aplicação do instituto prescinde de autorização legislativa.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) - A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) é um instituto jurídico previsto no EC, a fim de promover a regularização fundiária de áreas públicas ocupadas para fins urbanos – uso habitacional. Essa concessão está embasada no artigo 183, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada pela Medida Provisória nº. 2.220/2001. Ferraz (2005, p. 14) assim interpreta a criação dessa concessão: “A CEUM decorre de uma postura curiosa do legislador constituinte que por um lado, querendo proteger as terras públicas, as excluiu da possibilidade de serem objeto de usucapião”.

No entendimento desse autor (loc. cit.), esse mesmo legislador, de forma implícita, admite a existência de um grande cabedal de terras públicas, cuja fiscalização é precária (em alguns casos há evidências quanto à omissão do Estado e dos agentes fiscalizadores). Um percentual expressivo da população de baixa renda não tem acesso à moradia, são pessoas sem condições de adquirir uma habitação no mercado imobiliário formal. A falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda e a ineficiência das ações públicas no campo habitacional tem como consequência os processos de ocupação de áreas públicas e privadas, que assumem proporções sempre crescentes.

Em resposta a essa situação, reconhece-se o direito real de uso a ser outorgado aos moradores ocupantes de áreas públicas, desde que atendidos os seguintes requisitos: a utilização do imóvel para fins de moradia; a área ocupada deve ser limitada a 250 m²; a comprovação da posse exercida por mais de cinco anos ininterruptos e sem oposição a ela; não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural até a data limite 30 de junho de 2001.

De acordo com o Instituto Pólis (2001, p. 175-176), “este direito será outorgado de forma gratuita e reconhecido ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente de seu estado civil”.

Entretanto, conforme Cardoso e Oliveira (2007, p. 8) existe uma contradição em curso, pois há municípios²⁹ que estão realizando programas de regularização fundiária, prevendo o retorno aos cofres públicos dos recursos financeiros empregados no processo de regularização³⁰, independente da titulação obtida. Nos contratos firmados

²⁹ O texto relata a experiência do estado de Santa Catarina, no ano 2000, a partir de contrato firmado com o Programa Habitar Brasil BID (do Governo Federal, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Ministério das Cidades e Banco Interamericano de Desenvolvimento). O contrato prevê a intervenção em assentamentos subnormais através da implantação de obras de infraestrutura, recuperação ambiental, construções de melhorias habitacionais, equipamentos comunitários, geração de trabalho e renda, educação ambiental, além da regularização fundiária. Esse conjunto de ações sociais, urbano-ambientais e jurídicas é denominado como Projeto Integrado de Urbanização e está sendo implementado nos municípios de Criciúma, Biguaçu, Itajaí, Jaraguá do Sul, Palhoça, Joinville, Florianópolis e São José. Cf. CARDOSO, B. K.; OLIVEIRA, R. **A regularização fundiária pode aumentar a insegurança na posse?** São Paulo, LARES, 2007, p. 03.

³⁰ “Os investimentos nesses programas não devem ser encarados como investimentos específicos em habitação social, mas sim como benefícios à cidade e, portanto, a todos os cidadãos que nela vivem e serão beneficiados com a promoção da urbanização e mitigação dos danos ambientais;

com as famílias beneficiadas constam medidas punitivas aos casos de descumprimento do acordo contratual ou por inadimplência, resultando no rompimento do contrato com reais possibilidades de despejo e reintegração da posse. Conseqüentemente, permanece a insegurança com relação à posse, cessada somente após a quitação do débito, cujo prazo varia em média de vinte anos.

Cardoso e Oliveira (ibid., p. 9) tornam explícito o problema e recomendam soluções:

Por outro lado, a segurança na posse ainda não é garantida, já que os beneficiários não usufruem com tranquilidade de sua moradia, pois lhes resta uma dívida com a municipalidade que os deixa inseguros. Isto acontece principalmente quando os projetos não contemplam ações de geração de renda que dêem oportunidade às famílias de suportarem com tranquilidade o novo encargo, ou quando as ações do município são executadas sem o devido esclarecimento à população. Este impasse indica a necessidade de serem repensadas as estratégias de titulação das famílias, os instrumentos a serem utilizados e as condições contratuais, bem como devem ser aprofundados os estudos e debates no sentido de avaliar a pertinência de se estabelecer a cobrança pelos benefícios concedidos.

Ressalva-se que a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia inclui o reconhecimento e legitimação do direito à moradia; obtém-se, no entanto, apenas a segurança da posse da terra, podendo cessar caso haja descumprimento do contrato firmado. É fundamental que se estabeleça um debate sobre a legalidade de eventuais cobranças como a taxa de benfeitorias ou melhoramentos. E Ferraz (2005, p. 15) complementa: “A CEUM, ademais, é um título que não circula no mercado formal, porque na verdade é um mero reconhecimento de exercício de posse do particular em terra pública”.

tratamos assim dos interesses difusos de toda a sociedade, que são contemplados no processo de urbanização de cada núcleo”. Cf. SILVA, M. G .P.; CALDAS, N. M. P. **Ter ou Ser: a trajetória da prancheta ao cartório nos programas de regularização de assentamentos informais**. São Paulo, IBDU, 2005.

Desapropriação para fins de Reforma Urbana (art. 8) - No entendimento de Gasparini, a desapropriação é um “procedimento administrativo, pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização [...]”. (1995, p. 435).

A CF (1988) distingue três tipos de desapropriação: ordinária (artigo 5º, XXIV); para fins de reforma urbana (artigo 182, § 4º); e para fins de reforma agrária (artigos 184 e 185). Trataremos especificamente da desapropriação para fins de reforma urbana que, de acordo com sua descrição no texto constitucional, é um instrumento jurídico de forte cunho urbanístico, uma vez que possibilita ao poder público a aplicação de limitações e sanções ao direito de propriedade sobre um imóvel urbano que apresente inadequação quanto ao uso e ocupação do solo, ou melhor, por não respeitar o princípio da função social da propriedade, embasado no plano diretor ou plano urbanístico local, entre outros instrumentos.

Cabe ressaltar que os imóveis urbanos cumprem sua função social quando estão em conformidade com a ordem urbanística estabelecida, ou seja, quando atendem integralmente as exigências do conjunto de normativas urbanísticas e ambientais – plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, código de obras, sanitário, florestal, entre outros; quando encontram-se, portanto, devidamente licenciadas em função da utilização do imóvel.

Segundo o Instituto Pólis (2001, p. 104), a desapropriação para fins urbanos é um instrumento que visa assegurar “o cumprimento da função social da propriedade; podemos caracterizar que essa desapropriação é destinada a promover a reforma urbana, isto é, promover transformações na cidade e, portanto, merece tratamento especial”.

A municipalidade só procederá à desapropriação para fins de reforma urbana após a aplicação da cobrança do IPTU progressivo por cinco anos consecutivos, período pelo qual é facultado ao proprietário o atendimento às exigências estabelecidas pelo poder público quanto ao parcelamento, edificações ou utilização. Caso o proprietário do imóvel não cumpra com as exigências da municipalidade, e findado o período de cinco

anos de cobrança do IPTU progressivo, encaminha-se o processo para efetivação da desapropriação, como sanção pelo descumprimento da função social da propriedade. Nesses casos, o pagamento da indenização será realizado mediante títulos da dívida pública, com a aprovação do Senado. O prazo máximo de resgate é de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas sendo garantido o valor real da indenização e os juros legais.

Direito de Preempção - O direito de preempção é um instituto jurídico, regulamentado nos artigos 25 a 27 do EC com a finalidade de garantir ao poder público municipal a preferência na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, em razão das diretrizes estabelecidas na política urbana e habitacional constituída pelo município, que sejam consideradas fundamentais para o cumprimento de funções sociais da cidade, como a implantação de equipamentos públicos – praças, escolas, hospitais e parques, entre outros – e melhorias urbanas.

O objetivo dessa imposição à disponibilidade do imóvel urbano pelo proprietário fundamenta-se no cumprimento da função social da propriedade e na atribuição da municipalidade de limitar o direito individual, submetendo-o às diretrizes pré-estabelecidas na política urbana municipal. Logo, o direito de preempção garante a preferência ao poder público municipal na aquisição de determinado imóvel urbano, objeto de alienação onerosa, desde que inserido em perímetros gravados por lei municipal específica, baseada em diretrizes e objetivos do Plano Diretor.

A lei municipal deve especificar, para cada perímetro onde incidirá o direito de preempção, as finalidades quanto ao uso permitido, assim como fixar o tempo determinado de vigência para o exercício deste direito, limitado ao prazo máximo de cinco anos. No entanto, a lei poderá estabelecer mais de uma finalidade para a área, como melhorias urbanas, regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, entre outros.

Consideramos que o direito de preempção associado ao instituto ZEIS pode ser um importante instrumento, propício à regulação do mercado imobiliário. O apelo a esse direito também pode ser adotado

como estratégia pelo poder público, com o objetivo de viabilizar intervenções urbanas em áreas centrais (degradadas, subutilizadas ou de vazios urbanos) ou mesmo para o estabelecimento de um estoque de imóveis urbanos para provisão de novas habitações de interesse social.

Capítulo 2 - As Zonas Especiais de Interesse Social no município de São Paulo

2.1 A conceituação de ZEIS no PDE (2002)

A ZEIS é introduzida no município de São Paulo a partir da aprovação da Lei Municipal nº. 13.430/2002, que instituiu o PDE, regulamentado pela Lei Municipal nº. 13.885/2004, esta última sendo conhecida como LUOS, e dos Planos Regionais Estratégicos (PREs).

A aplicação do instrumento ZEIS está prevista nos capítulos que tratam da política de desenvolvimento urbano e habitacional, cuja finalidade é estimular a oferta de novas moradias destinadas ao interesse social, assegurar o direito à moradia da população residente em aglomerados informais, promovendo também a urbanização e a regularização fundiária, de maneira a garantir a manutenção dessas famílias no local.

Como áreas urbanas específicas, as ZEIS são instituídas de modo que sua interposição no zoneamento municipal considere os seguintes aspectos: o reconhecimento das diferenças do padrão urbanístico, ambiental e socioeconômico; a dualidade existente entre os espaços da cidade real; a necessidade de incorporação dos territórios informais (através da adoção de medidas que propõem a requalificação e integração dessas áreas à malha urbana), além de garantir espaços urbanos destinados à produção de novas unidades de habitação para o atendimento da população com o perfil de HIS e HMP.

Em síntese, a ZEIS revela no mapa do zoneamento municipal a delimitação de espaços destinados ao uso habitacional de interesse social, facultando-se aí a aplicação de parâmetros e padrões urbanísticos específicos para estabelecer uma ordem urbanística própria e adequada às características do local.

Para Rolnik (2000, p. 117) “a possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados”.

A conceituação do instituto ZEIS constante no art. 171 do PDE é a seguinte:

[...] são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do art. 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

O PDE estabeleceu que alguns territórios, caracterizados pela precariedade dos atributos habitacional e urbano, em processo de deterioração da ocupação existente e pelos vazios urbanos, fossem demarcados como ZEIS. São determinantes dessa precariedade: dimensões mínimas de lote e edificação, baixa qualidade construtiva e de conforto interno, carência de infraestrutura urbana, altas densidades, baixa acessibilidade, mobilidade e inserção urbana.

Essa demarcação ocorre em quatro categorias distintas, embasada no critério da especificidade do local, considerando os aspectos sociais, urbanos, ambientais e culturais.

São elas (na transcrição exata do artigo 171 da LM 13.430/2002):

ZEIS 1 - áreas ocupadas por populações de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social - HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;

ZEIS 2 - áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público para a promoção de Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

ZEIS 3 - áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social

- HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora;

ZEIS 4 - glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental, para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei, e situados na mesma sub-bacia hidrográfica, objeto de Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

A ZEIS, por ser uma zona de uso especial, pode estar conjugada a qualquer macrozona definida no PDE, seja ela de proteção ambiental ou de estruturação e qualificação urbana. Entretanto, deve-se considerar que a proposta de intervenção, quer seja para provisão habitacional ou para regularização fundiária e urbanística, deve observar a especificidade do macrozoneamento³¹, na qual está inserida a ZEIS. Portanto, mesmo pertencendo à mesma categoria - ZEIS 1, 2, 3 ou 4 inseridas em macrozonas distintas -, os resultados urbanísticos do parcelamento do solo ou da produção de HIS serão distintos, em função dos condicionantes do projeto, do plano urbanístico ou de regularização que atenderão a parâmetros (urbanísticos e/ou ambientais) específicos de cada região – como condições morfológicas, urbanísticas e socioambientais dos espaços urbanos precários e informais. (cf. mapa 01 – ZEIS).

³¹ No município de São Paulo o macrozoneamento é estabelecido em duas parcelas de território, cujas funções são complementares, denominadas como: Macrozona de Proteção Ambiental, correspondente às áreas de proteção ao meio ambiente natural; e de Estruturação e Qualificação Urbana, equivalente às áreas de ordenação do ambiente edificado. Cf. LM 13.430/2002 (Capítulo III, seção I, artigo 147).

2.2 Critérios adotados para o mapeamento das áreas em ZEIS

Os perímetros grafados como ZEIS, foram estabelecidos tanto no PDE quanto na escala regional de cada Subprefeitura, quando foram elaborados e aprovados os 31 PREs. Tanto no PDE quanto nos PREs, a espacialização dos territórios (glebas, quadras e lotes) que seriam gravados como ZEIS foram realizados com base em fotos aéreas desatualizadas (2000) e uma cartografia de baixa precisão. Esse processo resultou em um mapeamento impreciso, de baixa confiabilidade, gerando insegurança para execução dos trabalhos técnicos.

A Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB), através do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade (PROCENTRO), da Superintendência de Habitação Popular (HABI) e da COHAB-SP, mapeou os perímetros de ZEIS incluídas no PDE, baseando-se no cadastro existente de áreas urbanas de interesse municipal e nos dados referentes às áreas urbanas informais.

O PROCENTRO, que há algum tempo já selecionava áreas destinadas ao Programa Morar no Centro, por meio do estabelecimento dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRHI), 2001, apresentou um conjunto de áreas (mapeadas como subutilizadas, não edificadas e vazios urbanos) destinado à intervenção pública ou privada, resultando nos perímetros gravados como ZEIS 3.

As ZEIS 1 foram demarcadas pela COHAB-SP/HABI/SEHAB com base em cadastro pré-existente de favelas, loteamentos informais e conjuntos habitacionais, com o propósito de regularização – urbanística, fundiária e administrativa – e de requalificação desses espaços urbanos.

Quanto ao mapeamento das áreas destinadas à regularização, foram demarcadas quase que a totalidade de favelas e conjuntos habitacionais da COHAB/SP e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). De acordo com Ana Lúcia Ancona³², estabeleceu-se um recorte do universo dos

³² Arquiteta e coordenadora do Programa de Mananciais e do Grupo de Trabalho responsável pela demarcação dos perímetros de ZEIS por ocasião da elaboração do PDE (2002). Entrevista concedida em 17/04/2008.

loteamentos informais, sendo mapeados apenas os loteamentos caracterizados como de baixa renda, ou melhor, onde a renda predominante fosse de zero a seis s.m. Observa-se que favelas ocupantes de áreas de risco, contaminadas, com restrições urbanística e ambiental, foram selecionadas e gravadas como ZEIS.

Para elaboração do mapeamento das favelas grafadas como ZEIS no PDE, a HABI se valeu de duas referências básicas: o censo de favelas, realizado pela Prefeitura em 1987, com a inclusão de atualizações registradas por técnicos municipais e os dados do censo IBGE de 2000. Em meados de 2002, a HABI firmou convênio com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), para a construção e atualização da base cartográfica digital das favelas (2003), fundamentada nos levantamentos realizados anteriormente, identificando novos núcleos habitacionais. Esse material foi utilizado como base para a preparação dos 31 PREs, elaborados pelas subprefeituras.

Cabe destacar que as favelas localizam-se muitas vezes no interior de loteamentos informais e de conjuntos habitacionais; nas áreas destinadas ao uso comunitário, área verde e institucional (doadas à municipalidade); e em áreas impróprias ao uso habitacional – encostas e beiras de córregos e rios – oferecendo risco à saúde e à vida (cf. mapa 02 – ZEIS e Favelas).

Os cortiços foram mapeados pelo Departamento da Superintendência da Habitação Popular Centro (HABICENTRO) em parceria com o PROCENTRO, valendo-se das informações existentes no banco de dados do Programa de Atuação em Cortiços (PAC-PMSP) e do Programa de Atuação em Cortiços (PAC-CDHU), municipal e estadual. As subprefeituras e as assessorias técnicas elaboraram levantamentos de campo e leitura comunitária para o embasamento dos PREs.

No entanto, ao confrontarmos o mapeamento dos imóveis encortiçados apontados pelo PAC-CDHU (2004) e a demarcação das ZEIS 3, notamos que as informações não têm correspondência, o que certamente dificultará a intervenção do poder público em áreas encortiçadas. A precisão da informação é importante para garantir a

reabilitação de cortiços e conseqüentemente, a requalificação desses setores urbanos centrais.

Os cortiços não foram gravados com o mesmo rigor adotado em torno dos loteamentos informais, favelas e conjuntos habitacionais. Por essa razão a população moradora de cortiços não tem assegurado o direito à moradia e menos ainda à sua permanência no local.

A condição dos cortiços é distinta dos demais casos de moradia informal, pois se trata de imóveis alugados, implantados em desacordo com a legislação urbanística. Existe uma relação comercial estabelecida através de um contrato de locação, firmado de forma verbal ou escrita, onde o locatário se compromete a pagar mensalmente pelo uso da moradia. Essa prática, ao longo do tempo, vem sendo tolerada pela municipalidade. Mas, certamente caberia ao poder local intervir nessas situações de ilegalidade, uma vez que o uso é desconforme as categorias de habitações previstas em lei.

O cortiço origina-se no final do século XIX³³ como uma alternativa de moradia coletiva, precária, insalubre e ilegal, constituído à revelia das diversas legislações urbanísticas e habitacionais – Código de Posturas Municipais (1886) e suas sucessoras – somente esse fato seria suficiente para o mapeamento desses imóveis como ZEIS. Ademais, são imóveis inseridos em áreas centrais; congregam um número expressivo de imóveis de interesse histórico e cultural, classificados como Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC).

Esses elementos bastariam para justificar uma ação de intervenção fundado no cumprimento da função social da propriedade e da cidade, centrado para acolher a demanda existente nos cortiços. Com base no mapeamento da ZEIS 3, examina-se que o instrumento não contribuirá diretamente para transformação dos cortiços e seus núcleos, pois não há imposição legal prevista para atendimento do pleito desses moradores.

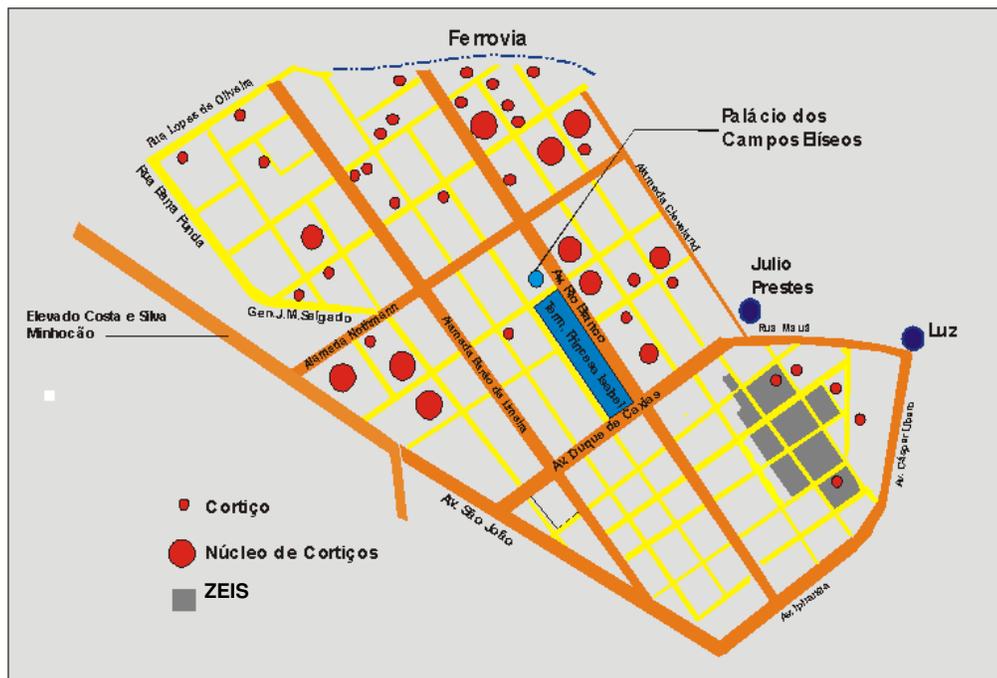
Os cortiços, de modo geral, encontram-se dispersos em meio de quadras, apresentando baixa concentração de imóveis, geralmente pulverizados nos seguintes bairros: Brás, Liberdade, Campos Elíseos,

³³ Cf. BLAY (1978) e BONDUKI (1998) entre outros.

Barra Funda, Bom Retiro e Mooca. O bairro da Bela Vista é exceção, pois apresenta as maiores concentrações de imóveis encortiçados (cf. mapa 03 – ZEIS e Cortiços e 04 – Cortiço e Núcleos de Cortiços no Bairro de Santa Cecília).

A demarcação das ZEIS 3 se orientou por amplos recortes do território, ou seja, o perímetro é conformado pela somatória de quadras inteiras demarcadas como ZEIS. Esse procedimento pode ser justificado pelas características físicas dos lotes e imóveis. Por pertencerem a bairros populares, configuram-se como lotes de pouca profundidade e testada estreita (exceto Campos Elíseos), inviabilizando a implantação de novas unidades habitacionais. O conceito norteador da demarcação de ZEIS 3 não tem como objetivo a regularização fundiária e urbanística, mas sim a provisão de novas unidades habitacionais.

Mapa 04 - Cortiços e Núcleos de Cortiços no Bairro de Santa Cecília



Fonte: Dados Extraídos do PAC-CDHU 2004, Silva e Caldas (2005)

Observa-se que a ZEIS 3, com a atual configuração, não contribui para viabilizar e incrementar os programas de intervenção em áreas encortiçadas (PAC-CDHU e o PAC-PMSP).

A ZEIS 3 congrega áreas atrativas ao mercado imobiliário. Diante de um contexto favorável à venda do imóvel, a população encortiçada será expulsa de sua moradia, pois não há qualquer instrumento que vincule o atendimento dessa demanda de modo a garantir sua permanência no local. As questões aqui apresentadas apontam para a insuficiência do tratamento dado pelo PDE às questões que envolvem os cortiços, cujas condições de moradia são insalubres, precárias e inseguras³⁴, comparativamente às demais categorias de habitações informais, demandando uma análise mais aprofundada da municipalidade e a definição de uma ação estratégica para o encaminhamento de uma solução.

Figura 01 – Condições de Moradia - Cortiços



Fonte: PAC-CDHU 2004, Silva e Caldas (2005)

Os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-SP e pela CDHU foram mapeados como ZEIS, independente da sua situação de

³⁴ Afirmação baseia-se em experiência profissional, adquirida após vistoria realizada em mais de 600 cortiços inseridos no perímetro do PAC-Bela Vista, Barra Funda/Bom Retiro e Santa Cecília, em 2004.

regularidade, assim como o estoque de terras de propriedade das companhias habitacionais e as áreas potenciais para futuras aquisições.

Os dados referentes aos loteamentos informais foram mapeados pelo RESOLO, baseados no mapa de loteamentos do município de São Paulo, importante instrumento que permite aos agentes municipais a implementação de ações de monitoramento e fiscalização dessas áreas. Os loteamentos informais caracterizam-se por apresentar alguma deficiência ou ausência parcial ou total das redes de infraestrutura básica e equipamentos públicos.

Como já citado, eles foram mapeados considerando-se a situação socioeconômica e o padrão urbanístico de cada área, excluindo-se os loteamentos que não se enquadravam como de baixa renda (zero a seis s.m.). Se conceitualmente a ZEIS responde à necessidade de abordagens que considerem a informalidade da cidade como dado de planejamento ou elemento de análise e intervenção, é paradoxal a exclusão de parte dos loteamentos irregulares apenas pelo critério socioeconômico, sem examinar a origem da informalidade. Essa exclusão nos parece incoerente com a proposta do Plano Diretor, influenciado pelo conceito de “planejamento incluyente” ou “zoneamento de prioridades”³⁵.

Conclui-se, portanto, que os critérios adotados para mapear as áreas definidas como ZEIS estão relacionados ao tipo de problema que conduziu à essa demarcação, isto é à regularização ou à provisão de HIS. Mas a busca de solução ao problema detectado pode se dar em novas situações de localização, não necessária e exclusivamente no perímetro de ZEIS, conforme apontado por Meyer e Grostein (2007, p. 58):

A solução ao problema específico que determinou a delimitação de uma ZEIS no PDE 2002 pode estar fora do perímetro aí registrado, pois ao fixar o perímetro das diferentes ZEIS, adotou-se como critério mapear loteamentos ilegais, favelas e áreas ocupadas por cortiços ou subutilizadas. Assim o PDE 2002 se prestou a identificar um problema existente no território, naquela localização, e não a analisar esse problema e a propor uma solução adequada do ponto de vista urbanístico e sócio-

³⁵ Cf. SOUSA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro, 2004, p. 262.

ambiental, avaliando, inclusive, a dimensão econômica ou jurídica do perímetro registrado em lei. Essa afirmação é válida para todos os tipos de ZEIS (1, 2, 3 e 4).

No que se refere à delimitação de áreas destinadas a novos empreendimentos habitacionais de interesse social, os critérios adotados no mapeamento consideraram os previstos no EC, relativos a imóveis não edificados, subutilizados e vazios. O imóvel é considerado subutilizado, quando o coeficiente de aproveitamento é inferior ao mínimo estabelecido para a zona de uso em áreas superiores a 250 m². Já o imóvel é denominado como não utilizado, quando se encontra vazio por mais de cinco anos, ou quando a ocupação for igual ou inferior a 20% da área total do imóvel³⁶.

Para esses casos, o PDE prevê a aplicação de instrumentos indutores do uso social da propriedade que correspondem, basicamente: ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Entretanto, esses instrumentos não estão sendo aplicados porque carece de regulamentação.

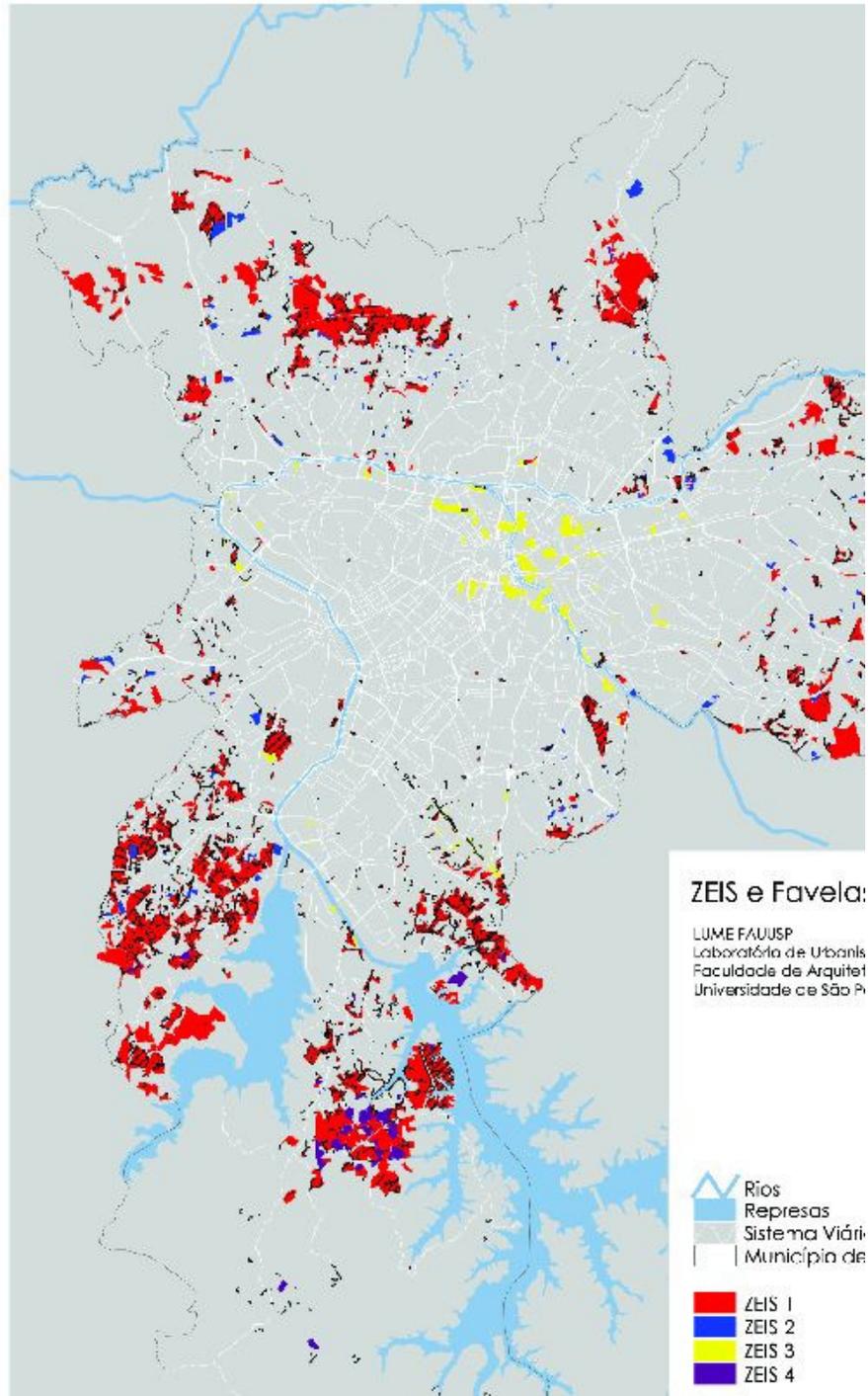
A organização, sistematização e coordenação do banco de dados resultante desse mapeamento ficaram a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (SEMPA), mas a coordenação do mapeamento dos perímetros destinados a ZEIS coube à SEHAB. Tarefa que foi realizada conjuntamente pelo Grupo de Habitação, onde participaram representantes da SEHAB (HABI, RESOLO, COHAB-SP e PROCENTRO) e técnicos da CDHU.

No segundo momento, as ZEIS propostas pelo PDE foram reavaliadas pelas subprefeituras e assessorias técnicas responsáveis pela elaboração dos PREs mas, sobretudo, pelos interessados em geral, como a sociedade civil, os movimentos sociais organizados, entre outros, resultando na exclusão e inclusão de áreas, bem como na adequação de perímetros propostos anteriormente pelo PDE. De acordo com Villaça (2005, p. 52):

³⁶ Cf. LM 13.430/2002, art. 201 e LM 13.885/2004, art.18.

Informações colhidas no gabinete do vereador Nabil Bonduki dão conta de que para ali convergiam muitas reivindicações, sugestões e pressões, oriundas dos mais diversos setores sociais. As provenientes das camadas populares versaram majoritariamente sobre ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

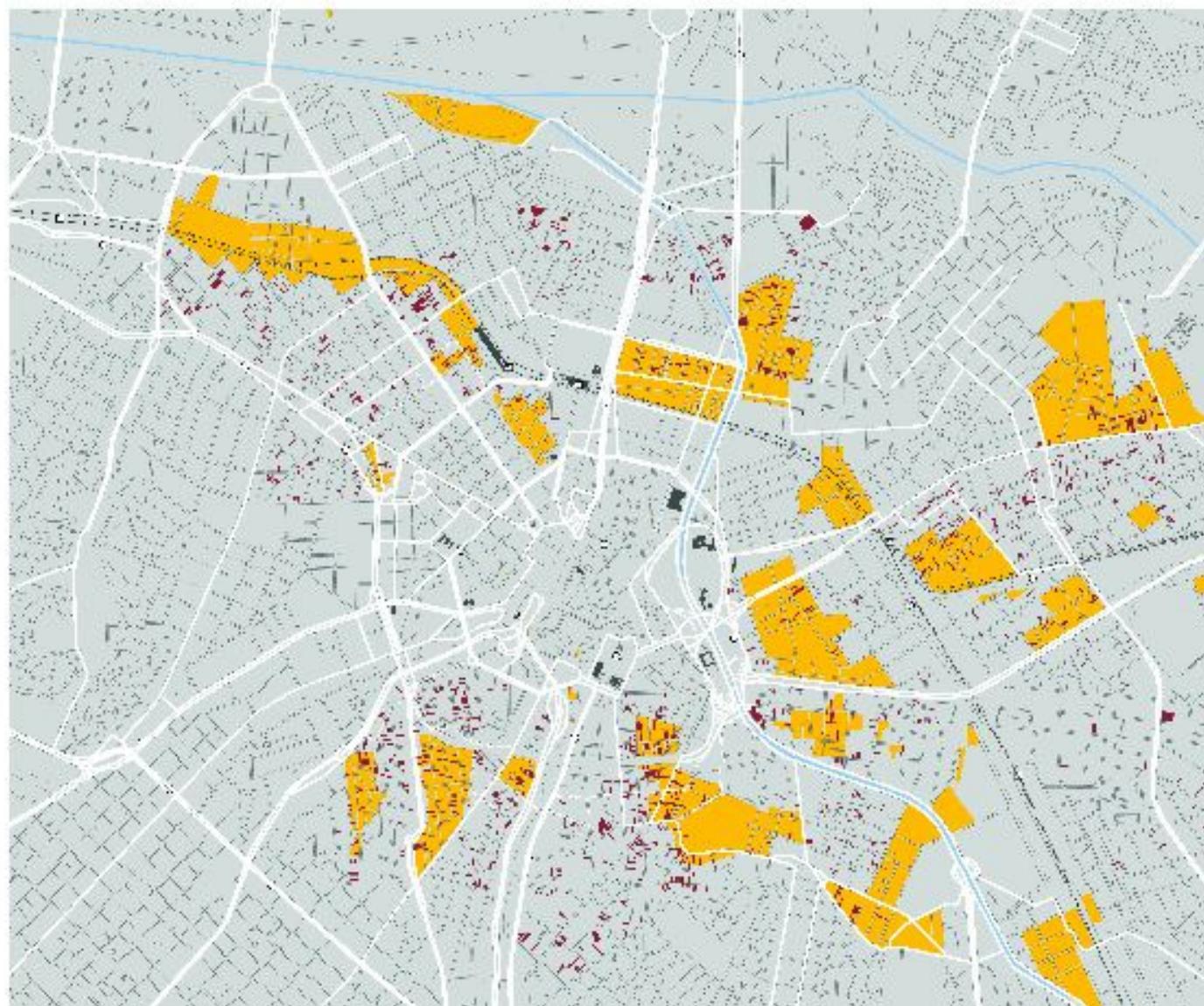
A adoção de canais participativos e democráticos são fundamentais para uma cidade que vislumbre a ordem urbanística e a justiça social. Entretanto, deve-se refletir sobre a priorização do atendimento aos movimentos populares organizados em detrimento a outros com menor grau de organização e possivelmente, com maior vulnerabilidade social. A priorização do atendimento de demandas organizadas estabelece um contrassenso à democracia, cometendo-se uma violação ao princípio da igualdade e da universalidade, não se diferenciando, portanto, de práticas clientelistas, tão combatidas no passado. A cidade, após o EC, deve garantir canais de participação a todos de forma indiscriminada, em que os diversos atores sociais possam exercer livremente a cidadania e a prática política.



MAPA 02 – ZEIS e FAVELAS

ZEIS e Cortiços

UNIVERSIDADE
Instituto de Planejamento de Arquitetura
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Mestrado em Urbanismo



2.3 Dimensões das ZEIS no Município de São Paulo

A SEHAB, no intuito de traçar um panorama da cidade existente, atualizou dados dos loteamentos irregulares (2002), do cadastro de favelas (2003) e dos cortiços (2004). Esses dados foram compilados e apresentados na tabela 01, revelando que os loteamentos informais constituem o principal incremento da informalidade no município de São Paulo.

Tabela 01 - Estimativa de Assentamentos Informais no município de São Paulo

Tipo	Favelas (*)	Loteamentos (**)	Cortiços (***)
Nº. de Habitantes	1.160.597	1.597.986	500.000
Nº. de Domicílios	291.983	439.412	14.617

Fontes: (*) Cadastro de favelas – HABI/CEM, 2003.

(**) Relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares – RESOLO/SEHAB, 2002.

(***) SAS/PMSP, 2004.

A tabela 02 reporta-se aos dados quantitativos por tipo de ZEIS, referentes aos dois momentos da sua demarcação: no PDE as ZEIS correspondiam a 8,23% do território municipal e nos PREs a 9,23 % do total. Excetuando-se as ZEIS 1, as demais foram demarcadas para a produção de novas unidades habitacionais, correspondendo a um estoque de terras de 1,13% da área municipal destinada à habitação popular.

Tabela 02 – ZEIS no PDE (2002) e PRE (2004)

CATEGORIA	PDE (2002) m ²	PRE(2004) m ²	(%) ZEIS - PDE(2002)	(%) ZEIS - PREs(2004)
ZEIS 1	109.203.072,90	122.239.451,58	7,23	8,10
ZEIS 2	6.665.700,50	7.730.135,86	0,44	0,51
ZEIS 3	5.195.164,40	5.915.788,67	0,34	0,39
ZEIS-4 em APRM	3.463.758,20	3.566.142,84	0,22	0,23
Total (m²)	124.527.696,00	139.451.518,95	8,23	9,23

Fonte: SEMPLA/PMSP.

A predominância de ZEIS-1, áreas ocupadas destinadas à regularização e à requalificação urbana, incluiu um percentual de áreas remanescentes destinadas à remoção e relocação das áreas objeto de intervenção, revelando em tese o compromisso da municipalidade de enfrentar, a partir de uma política de regularização, o passivo socioambiental associado ao processo periférico de urbanização.

A somatória de áreas classificadas como ZEIS 1, destinadas prioritariamente à regularização e à requalificação urbana, totalizam 87,80% das áreas gravadas como ZEIS e correspondem à áreas ocupadas por favelas e loteamentos ilegais e áreas remanescentes. As áreas remanescentes tem por objetivo propiciar aplicação de medidas corretivas necessárias para a reordenação do assentamento, isto é a relocação e transferência dos ocupantes de áreas de risco, impróprias, desadensamento da área, entre outras situações. Conceitualmente, a ZEIS 1 não foi concebida para promover a produção de novas habitações, apenas possibilitar as ações de intervenções previstas no plano de urbanização ou de regularização. Os restantes 12,20 % correspondem às demais ZEIS – 2, 3 e 4 –, destinadas a provisão de novas unidades habitacionais de interesse social e equipamentos urbanos.

Vale destacar o ineditismo e a relevância do gravame de perímetros destinados ao perfil de HIS e HMP na área central e no centro expandido do município de São Paulo. Essas áreas definidas como ZEIS 3, apresentam maior atratividade ao mercado imobiliário. A tabela 03 relaciona os distritos que mapearam as ZEIS do tipo 3.

A primeira etapa da demarcação dos perímetros de ZEIS resultou em 710 gravames como ZEIS³⁷, correspondendo a uma extensão de 12.452,77 ha. (8,23%) do território municipal. Na segunda fase, foram aprovados 964 perímetros como ZEIS, com uma área de 13.945,51ha. (9,23%).

³⁷ Dado obtido no livro **Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, Lei 13.430/02**. Produção editorial: Gabinete do vereador Nabil Bonduki. Apoio: Câmara Municipal de São Paulo e CREA/SP.

No momento encontra-se em andamento a revisão do PDE, LUOS e PREs. A revisão dos perímetros de ZEIS está a cargo da SEHAB que atualizou a base cartográfica, redefinindo alguns perímetros e propondo a supressão de áreas e a inclusão de outras. Essa alteração resultou na proposta de 1.277 perímetros de ZEIS, totalizando uma área de 14.395,31 ha., equivalente a 9,53% da cidade. Esse incremento deve-se à inclusão de loteamentos irregulares e de favelas inseridas em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais APRM, que não foram objeto de demarcação nos momentos anteriores. (cf. quadro 01 – Quantidade de ZEIS (revisão) e ZEIS (vigente) e tabela 03 – ZEIS 3 distribuídas por Subprefeituras (ha.)).

Tabela 03 – ZEIS 3 distribuídas por Subprefeituras (ha.)

SUBPREFEITURA	ZEIS 1(ha.)		ZEIS 2(ha.)		ZEIS 3(ha.)		ZEIS 4(ha.)		TOTAL (ha.)	
	PDE	PRE	PDE	PRE	PDE	PRE	PDE	PRE	PDE	PRE
Butantã	222,74	237,43	2,00	32,57	1,21	0,00	0,00	0,00	225,95	270,00
Campo Limpo	821,33	991,37	46,96	50,57	31,35	17,92	0,00	0,00	899,64	1.059,86
Ipiranga	172,52	167,33	15,33	27,41	17,43	42,07	0,00	0,00	205,28	236,81
Jabaquara	72,89	81,74	0,00	0,00	23,99	40,56	0,00	0,00	96,88	122,30
Lapa	22,11	21,61	0,00	0,00	16,63	30,67	0,00	0,00	38,74	52,28
Mooca	2,76	2,83	0,00	0,00	239,35	206,50	0,00	0,00	242,11	209,33
Santana / Tucuruvi	7,14	9,01	13,80	7,48	0,00	6,29	0,00	0,00	20,93	22,77
Santo Amaro	8,57	11,33	0,00	0,00	10,55	18,70	0,00	0,00	19,12	30,03
Sé	0,00	0,00	0,00	0,00	179,00	221,36	0,00	0,00	179,00	221,36

Fonte: SEMPLA/PMSP

Quadro 01 – Quantidade de ZEIS (revisão) e ZEIS (vigente)

Tipo ZEIS	Revisão	Quantidade	Quantidade de ZEIS revisão	Quantidade de ZEISVigente
1	MANTIDO E EDITADO	203	853	640
	MANTIDO	387		
	NOVO	263		
	REMOVIDO	50		
2	MANTIDO E EDITADO	11	248	147
	MANTIDO	105		
	NOVO	132		
	REMOVIDO	31		
3	MANTIDO E EDITADO	11	139	145
	MANTIDO	115		
	NOVO	13		
	REMOVIDO	19		
4	MANTIDO E EDITADO	16	37	32
	MANTIDO	10		
	NOVO	11		
	REMOVIDO	6		
TOTAL			1277	964

Fonte: SEHAB/PMSP 2008

2.4 Regulamentação e operacionalização das ZEIS a partir do PDE

A regulamentação da ZEIS está prevista no PDE, de acordo com o tipo de abordagem de aplicação do instrumento. A ZEIS é um instrumento de zoneamento, de regularização fundiária e fomentador da produção de novas unidades destinadas à população de baixa renda (até seis s.m.) e do mercado popular (até 16 s.m.).

Para cada especificidade de ZEIS, o PDE estabeleceu parâmetros urbanísticos, instrumentos específicos definidos no EC e mecanismos gerais:

- *ZEIS como instrumento de zoneamento*

O PDE instituiu a ZEIS e demarcou 710 perímetros como ZEIS tipo 1, 2, 3 e 4. Esses perímetros encontram-se descritos no Quadro 14, anexo incluído no texto da LM 13.430/2002.

Por ocasião da aprovação da LUOS são estabelecidos parâmetros e índices específicos para aplicação em ZEIS. Portanto, a zona especial perde sua especificidade e a possibilidade de adoção de normas próprias de uso e ocupação do solo e edificação, passando a ser tratada como uma zona de uso, com parâmetros e índices estabelecidos. No que se refere ao gravame, por ocasião da aprovação dos PREs foram estabelecidos 964 perímetros como ZEIS.

Examinou-se que APROV realiza suas análises enquadrando a ZEIS como uma zona de uso, aplicando os parâmetros e índices compilados no quadro 02 – Síntese dos parâmetros urbanísticos vigentes.

- *ZEIS como instrumento de regularização*

No que se refere às diretrizes para intervenções em áreas demarcadas para efeito de regularização, o PDE estabeleceu que cada perímetro de ZEIS fosse objeto de um plano de urbanização, independente do grau de urbanização, complexidade, da extensão e densidade da ocupação, da escala, entre outras variáveis. A principal alteração

observada com a aprovação da LUOS é que os planos de urbanização tornam-se facultativos.

Como as ações relativas à regularização são adotadas por normativas específicas foram necessárias pesquisas no banco de dados da municipalidade para verificação dos atos do executivo relacionadas a tarefa. Examinou-se que a partir da instituição do PDE diversas medidas foram adotadas no sentido de estruturar, regulamentar e operacionalizar as medidas para realização da regularização. As diversas normativas foram organizadas no quadro 03 – Levantamento da legislação municipal referente à ZEIS.

A sistematização dos dados normativos indica que os procedimentos relativos à regularização vem sendo adotados ao longo do tempo pela municipalidade. Deve-se destacar o estabelecimento dos PU das favelas de Paraisópolis (Comunidade Porto Seguro, Jardim Colombo e Paraisópolis), Heliópolis gleba K e M, da gleba da Fazenda da Juta e Jova Rural 2. Além dessas medidas observa-se a constituição dos Conselhos Gestores, ações de desafetação e outros instrumentos jurídicos que propiciam avanços no processo de regularização da posse da terra dos assentamentos informais em áreas particulares.

- *ZEIS como instrumento de produção habitacional*

Um dos principais objetivos da política de desenvolvimento urbano e habitacional formulado no PDE é intensificar a participação do mercado imobiliário como promotor da produção de habitação de interesse social em ZEIS. Para isso, foram estabelecidos incentivos e mecanismos de subsídios cruzados, propostos através da combinação da diversidade de produtos e de demandas (HIS, HMP e outros usos).

O PDE definiu que para as novas edificações em ZEIS deveria ser observada a proporção de um percentual mínimo de área construída total a ser destinada a HIS; em contrapartida, a municipalidade daria isenção ou redução da cobrança referente a outorga, dependendo do uso.

As alterações desse parâmetro foram registradas no quadro 04 – Alterações dos parâmetros de exigibilidade de HIS. Esse registro revela

uma incerteza do poder municipal quanto à contrapartida a ser oferecida como forma de incentivo e de subsídio à produção de HIS. Acredita-se que esse panorama de incertezas municipais influenciou negativamente no mercado imobiliário, retraindo os potenciais investidores.

Destaca-se que, nas ZEIS localizadas na macrozona de urbanização consolidada³⁸, a construção de HIS não é obrigatória. Portanto, nas ZEIS 3 demarcadas em bairros como Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila Mariana é facultada a destinação de habitações para baixa renda (HIS).

Nesse sentido observa-se que, apesar dos propósitos de democratização dos territórios, os bairros que oferecem melhores condições de urbanização permanecem inacessíveis à população de menor renda.

O PDE previa que, para a iniciativa privada atuar em ZEIS, era necessário o estabelecimento de convênios ou consórcios firmados com a municipalidade. Esse mecanismo apresentou baixa efetividade, pela dificuldade de operacionalização e formalização dos convênios entre os agentes participantes. Com a edição do DM 44.667/2004 incorporaram-se ao rol dos agentes promotores entidades ou empresas vinculadas à Caixa Econômica Federal (CEF). É evidente que essa medida pretendeu facilitar a relação entre o setor público e o privado.

Buscou-se pontuar os tópicos principais da leitura da normativa regulatória, que aponta para existência de discordâncias entre a ZEIS originária do PDE e as sucessivas modificações que surgiram ao longo da aplicação do instrumento nas legislações complementares, tanto para o eixo de regularização fundiária quanto para a produção de novas unidades, e mesmo no que tange ao zoneamento. Essas incongruências foram

³⁸ A Macroárea de Urbanização Consolidada (art.156 do PDE) corresponde aos bairros estritamente residenciais, com forte processo de verticalização e adensamento construtivo, alta taxa de emprego, população de renda alta e média alta; embora contem com um padrão elevado de urbanização, apresentam esvaziamento populacional e saturação do sistema viário. Nessa macroárea objetivam-se promover transformações urbanísticas a fim de controlar a saturação do sistema viário, a verticalização e o adensamento construtivo.

compiladas nos seguintes quadros: 02 - Parâmetros urbanísticos vigentes, 03 – Levantamento da legislação municipal referente à ZEIS e no 04 – Alterações dos parâmetros de exigibilidade de HIS em ZEIS.

No quadro 02 apresenta a compilação dos parâmetros urbanísticos³⁹ a serem observados pelos empreendimentos propostos em ZEIS. O quadro 03 é resultante da pesquisa de dados sobre os atos do executivo objetivando o processo de regularização dos assentamentos informais em ZEIS.

O quadro 04 aponta as alterações relativas aos parâmetros de exigibilidade de HIS em ZEIS, observa-se que num curto espaço de tempo (dois anos) a legislação foi alterada em quatro vezes, o que corresponde a uma modificação a cada seis meses. Essas ações, certamente conturbaram o mercado imobiliário que concentraram seus investimentos em zonas distintas da ZEIS.

³⁹ Foram analisadas as seguintes normativas: PDE 13.430/2002, LUOS E PRE 13.884/2004, DM. 44.667/2004, 45.127/2004 E 47.702/2006.

Quadro 02 – Síntese dos parâmetros urbanísticos vigentes
PDE 13.430/2002, LUOS E PRE 13.884/2004, DM. 44.667/2004, 45.127/2004 E 47.702/2006

ZE	USO			% USO (*)	C.A.			T.O.	T.P.	LOTE		Gabarito Máximo	Nº Máx. U.H.	Recuo de Frente	H da edif. = a	Alt. Da edif. > a
					MIN.	BÁS.	MAX.			MIN.	MAX.					
ZEIS 1	HIS E HMP	Unifamiliar		50% HIS 30 % HMP	0,20	1,0	2,5	0,50 (a)	0,15	125 m²	15.000 m²	-	300	5,00 (d)	Não exigido (e)	(e/f)
		EHIS/MP Horizontal														
		EHIS/MP Vertical														
	OUTROS USOS			20 %												
ZEIS 2	HIS E HMP	Unifamiliar		40% HIS 40 % HMP	0,20	1,0	2,5	0,50 (a)	0,15	125 m²	15.000 m²	-	300	5,00 (d)	Não exigido (e)	(e/f)
		EHIS/MP Horizontal														
		EHIS/MP Vertical														
	OUTROS USOS			20 %												
ZEIS 3	HIS E HMP	Unifamiliar		40% HIS 40 % HMP	0,30	1,0	4,0	0,70	0,15	125 m²	10.000 m²	-	300	5,00 (d)	Não exigido (e)	(e/f)
		EHIS/MP Horizontal														
		EHIS/MP Vertical														
	OUTROS USOS			20 %												
ZEIS 4	HIS E HMP	Unifamiliar		70% HIS	0,10	1,0	1,0	0,50	0,30	125 m²	15.000 m² = Zeis 1 e 2	9,00 m	300	5,00 (d)	Não exigido (e)	(e/f)
		EHIS/MP Horizontal														
		EHIS/MP Vertical														
	OUTROS USOS			30 %												

Fonte: PDE(2002) , LUOS (2004) e DM.(44.667/2004, 45.127/2004 E 47.702/2006).

a – quando à altura da edificação, não exceder 12m, a T.O. máx. = 0,70.

b – cf. art. 193, parte III da LM.13.885/2004.

c – na Macrozona de Proteção Ambiental a aprovação de novas edificações deverá observar o c.a. máx. de 1,00.

d – não será exigido recuo mínimo de frente nos casos especificados no art.185 da parte III, LM.13.885/2004.

e – cf. § único do art.186 da parte III, LM.13.885/2004.

f – cf. art. 186, parte III, LM.13.885/2004.

g – em áreas de APRM, APP e APA observar a Legislação Estadual Pertinente.

(*) – De acordo com os artigos 17 e 18 do DM 45.127/2004 os percentuais complementares destinados à área construída computável para HIS dependerão de análise de SEHAB/PMSP.

Quadro 03 - Levantamento da legislação municipal referente à ZEIS

Ano	Legislação Municipal	
	Normativa	Assunto
2002	Decreto Municipal no.41.864/02	Institui a CAIEPS e dá outras providências
	Lei Municipal no. 13.430/02	Plano Diretor Estratégico institui a ZEIS, estabelecendo parâmetros e mecanismos de regulamentação
	Lei Municipal no. 13.433/02	Dispõe sobre o Serviço de Assessoria Técnica em HIS, autoriza o Executivo a celebrar convênios e termos de parceria e dá outras providências.
2003	Decreto Municipal no.42.871/03	Atribui a SEHAB, por intermédio de HABI, a elaboração e implementação do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis, relativo as ZEIS1-131a 133 e ZEIS 3 -001 e 002.
	Decreto Municipal no.43.232/03	Define a Macroárea conforme os arts. 154 a 158 da Lei n.13.430/02 e os correspondentes fatores de planejamento urbano (Fp).
	Decreto Municipal no.43.383/03	Regulamenta a LM 13.558/03,que dispõe sobre a regularização de edificações e dá outras providências
	Decreto Municipal no.43.592/03	Regulamenta a LM 13.433/02 que dispõe sobre o Serviço de Assessoria Técnica em HIS, autoriza o Executivo a celebrar convênios e termos de parceria
	Lei Municipal no. 13.514/03	Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais, ocupadas por baixa renda, a fim de promover programa de regularização e autoriza a outorgar a CUE pra fins de moradia /CDRU
	Lei Municipal no. 13.558/03	Dispõe sobre a Regularização de edificações e dá outras providências
	Lei Municipal no. 13.677/03	Desincorpora da classe de bens de uso comum do povo a área municipal situada no BT, destinado a implantação do PROVER/CINGAPURA e autoriza a alienar as u.h.nela edificadas.
2004	Decreto Municipal no.44.667/04	Regulamenta as disposições da Lei 13.430/02, que institui o PDE, relativas as ZEIS e aos respectivos PU, e dispõe normas específicas para produção de EHIS, HIS e HMP.
	Decreto Municipal no.45.047/04	Aprova o Plano de Urbanização da Gleba Fazenda da Juta , inserida na ZEIS1- 406
	Decreto Municipal no.45.324/05	Regulamenta a LM 13.558/03,alterada pela LM 13.876/04 que dispõe sobre a regularização de edificações.
	Decreto Municipal no.45.888/04	Aprova o Plano de Urbanização do Parcelamento denominado Gleba "K e M do Complexo Heliópolis, inserido na ZEIS1- 193
	Lei Municipal no.13.736/04	Cria incentivos para a aquisição de imóveis destinados a Programas Habitacionais do município de São Paulo
	Lei Municipal no.13.876/04	Altera disposições da LM 13.558/03 que dispõe sobre a regularização de edificações e revoga a LM 13.740/04
	Lei Municipal no.13.885/04	Estabelece normas complementares ao PDE, institui os PREs das Subprefeituras.Dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e a ocupação do solo do município de São Paulo.
	Lei Municipal no.13.940/04	Autoriza a doação de áreas municipais , situadas na Av. Zaki Narchi e na AV. Otaviano Alves de Lima, a COHAB/SP

Ano	Legislação Municipal	
	Normativa	Assunto
2004	Decreto Municipal no.45.127/04	Altera o número máximo de unidades de EHIS, altera o preço de comercialização de HIS e estabelece parâmetros para dispensa de áreas verdes e de HMP.
	Portaria no. 670/04 - SEHAB	Constitui Conselho Gestor para o PU da área definida ZEIS denominada Heliópolis/Gleba K _ Subdistrito do Ipiranga
	Portaria no. 730/04 - SEHAB	Constitui Conselho Gestor para o PU da área definida ZEIS denominada Complexo Paraisópolis/ Comunidade Porto Seguro
	Portaria no. 731/04 - SEHAB	Constitui Conselho Gestor para o PU da área definida ZEIS denominada Complexo Paraisópolis/Comunidade Paraisópolis
	Portaria no. 732/04 - SEHAB	Constitui Conselho Gestor para o PU da área definida ZEIS denominada Complexo Paraisópolis/Comunidade Jd. Colombo
	Lei Municipal no.14.062/05	Autoriza o Executivo a receber em doação imóveis destinados ao programa de Regularização e Urbanização de Paraisópolis, e conceder remissão de créditos tributários e anistia de multas incidentes.
2005	Decreto Municipal no.46.018/05	Aprova o PU do Complexo Paraisópolis - inserido ZEIS1 (W050CL) e na ZEIS3 (W001CL)
	Decreto Municipal no.46.117/05	Aprova o PU do Complexo Paraisópolis - Comunidade Jd. Colombo- inserido ZEIS1 (W045-BT)
	Decreto Municipal no.46.345/05	Aprova o PU do Complexo Paraisópolis - Comunidade Porto Seguro- inserido ZEIS1 (W046, 47 e 48 - BT)
	Decreto Municipal no.46.424/05	Oficializa logradouros públicos integrantes do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis, situados no distrito do Morumbi e Vila Sonia
2006	Decreto Municipal no.46.910/06	Altera a redação do art.1 do DM 45.888/04 que aprovou o Plano de Urbanização do Parcelamento denominado Gleba "K e M do Complexo Heliópolis, inserido na ZEIS1- 193
	Decreto Municipal no.47.144/06	Regulamenta a aplicação da LM 14.062/05 que autoriza o Executivo a receber os imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis
	Decreto Municipal no.47.272/06	Dispõe sobre a aplicação da Transferência do Direito de Construir na Hipótese de doação de imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Heliópolis
	Decreto Municipal no.47.702/06	Dá nova redação aos arts. 31 e 52 do DM 44.667/04, bem como dispões sobre as edificações de HIS e HMP implantadas nos perímetros das ZEIS
	Decreto Municipal no.48.023/06	Aprova o Plano de Urbanização do Parcelamento e assentamento do solo do núcleo denominado "Jova Rural 2", inserido na ZEIS1 - N133.
	Decreto Municipal no.48.379/07	Dispõe sobre as transferências de parte das competências da SEHAB para as Subprefeituras , em face da LM 13.885/04, conforme específica.

Fonte:PMSP/SEHAB/Plantas online - Jul/07

Quadro 04 - Alterações dos parâmetros de exigibilidade de HIS em ZEIS

TIPO	Lei 13.430/00 - PDE	Lei 13.885/04 - LUOS	D.M. 44.667/04 - Trata HIS e HMP	D.M. 45.127/04 - ZEIS
ZEIS 1	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS; c.a até 2,5; potencial construtivo gratuito para HMP até 50 m²; adoção do Plano de Urbanização. 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 2,5 perde a gratuidade do potencial construtivo para HMP até 50 m², incremento de 50% no valor do m². adoção do Plano de Urbanização 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 2,5 adoção de parâmetros especiais; adoção do Plano de Urbanização. <p>Ver artigos 17 e 18 do DM 45.127/04</p>	<p>Art. 17. A análise e decisão dos pedidos de desdobra do lote em imóveis localizados em ZEIS e de desdobra do lote de interesse social são de competência da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB.</p> <p>Art. 18. Os pedidos de aprovação de edificações em imóveis localizados em ZEIS deverão ser protocolados na SEHAB, que se manifestará quanto à exigência de destinação de porcentagem de área construída computável para HIS, de acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto nº 44.667, de 2004.</p>
ZEIS 2	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS; c.a até 2,5; potencial construtivo gratuito para HMP até 50 m²; adoção do Plano de Urbanização. 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 80% da área construída para HIS e 40% para outros usos; c.a até 2,5 perde a gratuidade do potencial construtivo para HMP até 50 m², incremento de 50% no valor do m². adoção do Plano de Urbanização 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 2,5 adoção de parâmetros especiais; adoção do Plano de Urbanização. <p>Ver artigos 17 e 18 do DM 45.127/04</p>	
ZEIS 3	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 50% da área construída para HIS; c.a até 4,0; potencial construtivo gratuito para HMP até 50 m². 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 80% da área construída para HIS e HMP; e 20% para outros usos; c.a até 4,0; perde a gratuidade do potencial construtivo para HMP até 50 m², incremento de 50% no valor do m²; art.140 § 7º faculta a destinação de HIS na macroárea de urbanização consolidada. 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 4,0 adoção de parâmetros especiais. <p>Ver artigos 17 e 18 do DM 45.127/04</p>	
ZEIS 4	não consta	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 1,0; atender a legislação ambiental. 	<ol style="list-style-type: none"> destinação de 70% da área construída para HIS e 30% para outros usos; c.a até 1,0; atender a legislação ambiental. <p>Ver artigos 17 e 18 do DM 45.127/04</p>	

2.5 Atributos de atratividade da ZEIS

O PDE alterou as relações e regras de uso e ocupação do solo, uma vez que desvinculou a concessão do direito de propriedade do solo do direito de construir e introduziu o *instrumento de solo criado ou outorga de concessão do direito de construir*. Como observa Eros Grau (apud Silva, 2000, p. 250):

A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural.

Em São Paulo, as discussões e proposições sobre a adoção do instrumento do solo criado remontam ao final da década de 70, na gestão do prefeito Olavo Setúbal. Mas sua concretização ocorre na gestão do prefeito Jânio Quadros, associada ao estabelecimento das operações urbanas. O objetivo do “solo criado” é o de arrecadar recursos financeiros para o município, através da concessão de excepcionalidades relativas às normas urbanísticas.

O mecanismo *do solo criado ou outorga onerosa* do direito de construir no município, até o momento da aplicação do PDE, em 2002, era um instrumento urbanístico restrito às áreas destinadas à operação urbana. Em 2002 sua extensão é ampliada e praticada em todo o território municipal, desde que a área seja passível de adensamento.

Em tese, o solo criado pode ser um importante instrumento equalizador dos preços dos terrenos, evitando situações de especulação imobiliária resultantes da variação nos índices urbanísticos dos terrenos, decorrente da supervalorização de áreas adensáveis e da desvalorização de outras, menos adensáveis ou não adensáveis. O direito de construir gratuitamente passa a ser limitado pelo coeficiente de aproveitamento básico e o que exceder o coeficiente máximo permitido poderá ser adquirido, produzindo-se, teoricamente, uma tendência de redução dos preços da terra.

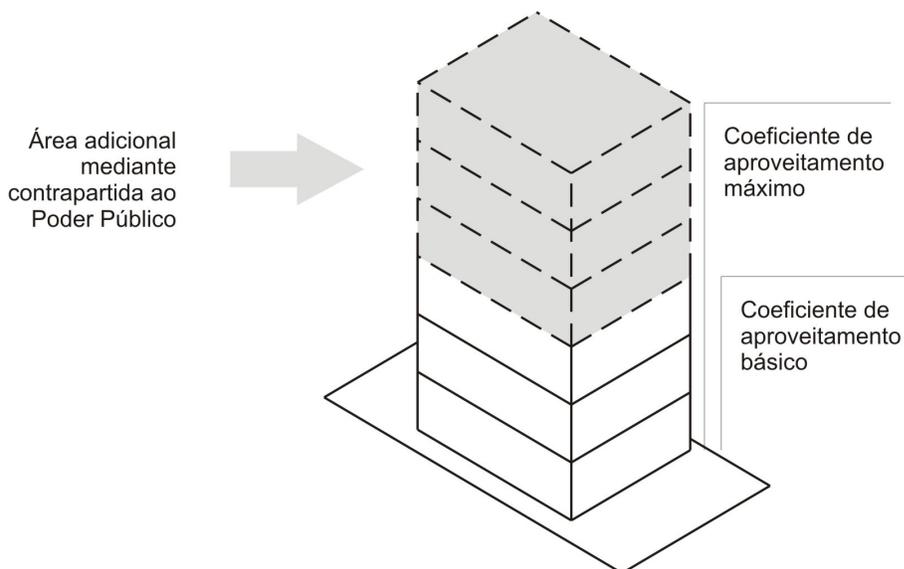
Além disso, os recursos financeiros gerados pela cobrança da outorga onerosa, ou contrapartida financeira, são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)⁴⁰. Esses recursos financeiros serão redistribuídos na cidade e sua destinação é a recuperação e requalificação de espaços urbanos precários.

De acordo com a LUOS (2004, artigo 2, inciso XVII)

o coeficiente de aproveitamento básico, é a relação entre a área construída computável de uma edificação, área total do lote ou gleba, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado.

A figura 02 abaixo ilustra esquematicamente o funcionamento do instrumento do solo criado ou outorga do direito de construir e os coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

Figura 02 – Coeficiente de Aproveitamento básico e adicional



Fonte: Esquema de Renato T. Saboya no *site*: www.urbanidades.arq.br

⁴⁰ Cf. o art. 238 da LM 13.430/2002.

O PDE estabelece a aplicação do *solo criado* em toda a área integrante da macrozona de estruturação e qualificação⁴¹, além de instituir a *figura jurídico-urbanística da outorga onerosa* (cf. glossário) do direito de *construir* para todas as modalidades de empreendimentos que ultrapassem o coeficiente de aproveitamento (c.a.) básico, fixado por lei (1 e 2).

O fundamento do instituto da outorga onerosa é concernente à recuperação de parte dos investimentos públicos consolidados em infraestrutura pela municipalidade, objetivando à redistribuição desses recursos financeiros como benfeitorias urbanas para a comunidade. Curiosamente, o EC veda a utilização dos recursos financeiros arrecadados com a outorga onerosa em implantação de infraestrutura.

Portanto, os valores aferidos podem ser utilizados para regularização fundiária, desenvolvimento de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e coletivos, criação de espaços públicos de lazer ou áreas verdes, entre outros (LF 10.257/2001 art. 31 e incisos I a IX do art. 26).

O PDE opta pelo princípio do solo criado e o incorpora em três instrumentos distintos, sendo eles: outorga onerosa do direito de construir; operação urbana consorciada; e transferência do direito de construir ou de potencial construtivo.

A *Outorga Onerosa do Direito de Construir* é um instrumento urbanístico que faculta ao poder público disponibilizar, a título oneroso, concessões de excepcionalidades, como: potencial construtivo adicional acima do c.a. básico, limitado ao c.a. máximo e alteração de uso e parâmetros urbanísticos relativos à zona de uso, mediante pagamento de contrapartida financeira. Como já citado, os recursos financeiros oriundo da contrapartida são revertidos ao FUNDURB, sendo depositado em conta

⁴¹ A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (arts. 154 a 158 do PDE) corresponde às áreas de ordenação do ambiente construído e distinguiu-se por apresentar graus diversos de consolidação e qualificação. Obedecendo à delimitação distrital, foi subdividida em quatro macroáreas: Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, Macroárea de Urbanização Consolidada, Macroárea de Urbanização e Consolidação e Macroárea de Urbanização e Qualificação.

individualizada, aberta para essa finalidade e administrada por uma instituição financeira independente.

Esses recursos serão aplicados na execução de programas e projetos habitacionais de provisão e de regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de banco de terras; no transporte coletivo público urbano; na implantação de equipamentos urbanos e comunitários; nos espaços públicos de lazer e áreas verdes; na dotação de infraestrutura, drenagem e saneamento básico; e na criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental⁴².

A *Operação Urbana Consorciada* visa estimular a realização de um conjunto de ações integradas, em perímetro definido, objetivando promover a transformação e recuperação urbanística e ambiental. É um instrumento urbanístico que permite ao poder público conceder, a título oneroso, a utilização de potencial construtivo adicional acima do coeficiente de aproveitamento básico, limitado pelo coeficiente de aproveitamento máximo, estabelecido de acordo com a Operação Urbana Consorciada (OUC).

As contrapartidas financeiras, denominadas Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), serão aplicadas dentro do perímetro de intervenção da OUC e centralizadas em fundos específicos de cada operação, devendo priorizar o atendimento a famílias moradoras em assentamentos informais.

Cabe ressaltar que as ZEIS inseridas no perímetro das OUC deverão observar o coeficiente de aproveitamento máximo definido para OUC, mas, quanto aos parâmetros urbanísticos, deverão ser aplicados os concernentes às ZEIS.

A outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana consorciada são instrumentos urbanísticos similares, diferenciando-se na forma de gestão e aplicação dos recursos financeiros aferidos. Os recursos financeiros, gerados através da arrecadação da contrapartida financeira da outorga onerosa, são revertidos ao FUNDURB para aplicação no território municipal, enquanto os valores levantados pela venda dos CEPACs são

⁴² De acordo com o estabelecido no art. 238 da LM 13.430/2002.

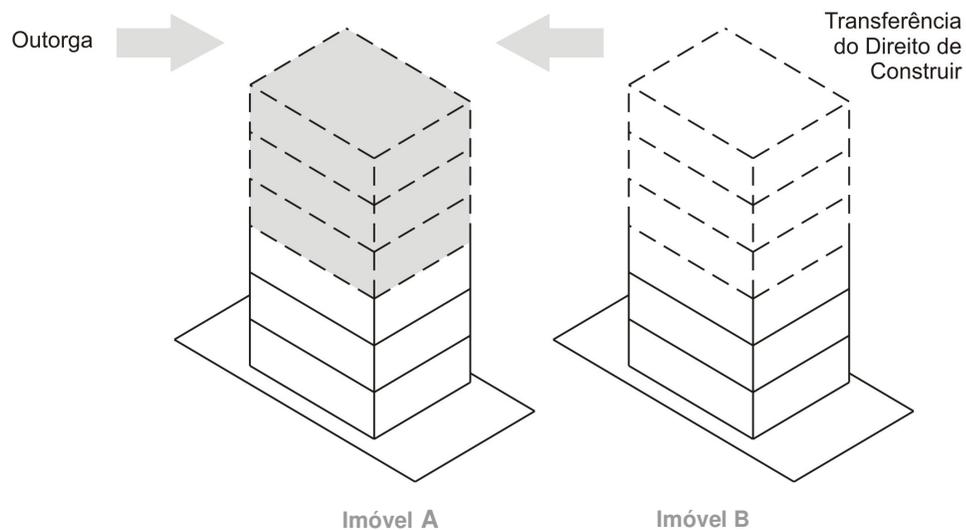
depositados em uma conta própria da operação urbana e serão utilizados exclusivamente no perímetro da operação urbana.

A *Transferência do Direito de Construir ou de Potencial Construtivo* é um instrumento jurídico que prevê a possibilidade de negociação de potencial adicional de construir entre particulares, visando à indenização aos proprietários pela limitação ao direito de propriedade, ou seja, por restrições normativas, impostas em função do interesse público.

O PDE prevê a utilização desse instrumento para os casos de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental de imóveis privados. Também está prevista a aplicação do instrumento para imóveis inseridos em ZEIS, desde que o proprietário doe o imóvel para a municipalidade, para a implantação de programas habitacionais de interesse social (cf. PDE, artigo 174).

A figura 03 ilustra de modo esquemático o funcionamento do instrumento de transferência de potencial construtivo ou direito de construir.

Figura 3 – Instrumentos de Outorga e Transferência de potencial construtivo



Podemos citar ainda outros instrumentos fiscais e tributários que visam incentivar a produção de HIS, quais sejam:

- A LM 13.259/2002 e o DM 42.095/2002, que criam a possibilidade de negociar o próprio imóvel como forma de pagamento dos créditos tributários ou pagamento de IPTU. Importante instrumento para aquisição de imóveis pelo poder público municipal, objetivando a quitação de débitos dos proprietários;
- A LM 13.402/2002, que isenta do pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) as transações imobiliárias relativas à HIS;
- A LM 13.476/2002, que estabelece a isenção do Imposto Sobre Serviços, para a atividade de construções definidas como HIS;
- A LM 13.657/2003, que isenta os projetos destinados a HIS e HMP do pagamento das taxas referentes ao processo de aprovação do empreendimento;
- A LM 13.736/2004, que trata da remissão de dívida para aquisição de imóveis com dívida tributária, desde que sejam destinados à produção ou a programas de HIS.

Trata-se, portanto, de novas estratégias de geração de recursos financeiros para os cofres municipais através da comercialização do potencial construtivo e do CEPAC. Mas há também adoção de medidas de estímulo à iniciativa privada por meio de mecanismos de renúncia fiscal e tributária, através da isenção de taxas, impostos e tributos, a fim de incrementar e viabilizar a política municipal de habitação e de desenvolvimento urbano de São Paulo. São medidas para estimular a produção de novas habitações de interesse social, pela iniciativa privada, bem como promover a política de regularização jurídica dos espaços precários e informais.

Portanto, a estratégia escolhida para incentivar o mercado habitacional destinado ao atendimento da demanda de baixa e média

renda pela iniciativa privada se faz através da concessão da outorga gratuita do direito de construir em ZEIS. Visa estimular, através da utilização de potencial construtivo não oneroso⁴³, a promoção de novas unidades habitacionais destinadas ao HIS e HMP. Em ZEIS, desde que o empreendimento proposto seja enquadrado ou aprovado como HIS, a outorga será gratuita. Retornaremos a esse assunto no Capítulo 4.

O PDE traz como diretriz promover a atuação do setor privado como agente promotor de HIS, desde que firmado convênio ou consórcio com o poder público municipal, ou haja comprovação de financiamento junto à CEF. Dessa forma, é facultada a adoção das medidas de estímulo e de normas específicas estabelecidas para promoção de HIS, por ocasião da emissão do alvará de aprovação por APROV.

Portanto, a observância das regras estabelecidas a partir do PDE permite ao agente promotor privado de HIS usufruir a gratuidade da outorga do direito de construir, obtendo a permissão para valores acima do coeficiente básico, sem custo adicional para os casos de HIS e parcial para os empreendimentos destinados ao HMP. Nesses casos, o coeficiente máximo permitido, de acordo com o tipo da ZEIS, está estabelecido entre a faixa máxima de 2,5 até 4,0.

O PDE reconhece que vários estratos sociais não atendem às exigências do mercado imobiliário formal e por isso os incentivos são ampliado para os empreendimentos habitacionais denominado de HMP, destinado à população de renda entre 6 e 16 salários mínimos. Entretanto, examina-se que o incentivo não se destina à promoção de HMP, mas é a contrapartida financeira dada pelo município para recompensar o promotor pelo atendimento do percentual da área construída para HIS.

Com a Política Nacional de Habitação (PNH) vigente até o final dos anos 1980, a produção de habitação de interesse social era promovida essencialmente pelo setor público. Após a constatação de que as esferas públicas não dariam conta de atender o crescente déficit habitacional, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) entre 1994 e 1995 inicia-se a reversão desse quadro.

⁴³ Cf. art.177 e Quadro 16 da Lei nº 13.430/2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

A partir do estabelecimento de parcerias com empresas do ramo da construção civil cujo objetivo era estimular a provisão de novas unidades habitacionais destinadas a baixa renda. Ao facultar a iniciativa privada atuar como agente promotor e apropriar-se dos incentivos dados ao HIS, antes permitidos apenas as empresas públicas, a municipalidade resgata a importância da participação do empreendedor privado para o setor habitacional popular, em períodos anteriores, Sampaio (2002, p.26). Voltaremos a esse assunto no capítulo 4.

O cálculo do potencial construtivo do terreno é definido a partir do coeficiente de aproveitamento, determinado para cada zona de uso (tipo de ZEIS). Os índices de coeficiente de aproveitamento das ZEIS – mínimo, básico e máximo –, definidos no PDE, foram alterados tornando-se mais exigente com relação a ZEIS tipo 1,2 e 4, por ocasião da aprovação da LM 13.885/2004 ou LUOS, conforme apontado na tabela 04 abaixo.

Tabela 04 – Coeficientes de Aproveitamento no PDE e no LUOS

ZONA DE USO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO PDE (2002)			COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO LUOS (2004)		
	MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO	MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO
ZEIS 1(b)	0,10(a)	1,00	2,50	0,20	1,00	2,50 (a)
ZEIS 2	0,10	1,00	2,50	0,20	1,00	2,50 (a)
ZEIS 3	0,30	1,00	4,00	0,30	1,00	4,00 (a)
ZEIS 4(b)	0,10(a)	1,00	1,00	0,10	1,00	1,00

Notas:

(a) – Na Macrozona de Proteção Ambiental, novas edificações deverá observar o c.a. máx.de 1,00

(b) – Em Áreas de Proteção aos Mananciais, observar a legislação estadual pertinente.

Fonte: Lei 13430/2002 e Lei 13.885/2004, (Quadro nº.2/j)

Outra diretriz adotada pelo PDE é o estímulo à execução de empreendimentos combinados, ou melhor, empreendimentos que, uma vez garantido o percentual mínimo de construção de novas unidades de HIS imposto pela norma, o restante pode ser utilizado como melhor aprover ao empreendedor. O empreendimento combinado pode resultar em vários arranjos tipológicos e urbanísticos, com diversidade de demanda, entre a

habitação de interesse social e de mercado popular; e a diversidade de usos, comércio, serviços, institucional e habitação. Desde que o uso seja conforme os edifícios podem atender mais de um programa. (cf. Quadro 05 - Comparativo entre índices propostos para Fator de Interesse Social (FS) do PDE e LUOS e valor de referência em R\$/m² por área adicional, (SECOVI)).

O empreendimento combinado é definido como um mecanismo de “subsídio cruzado”, que consiste em um arranjo tipológico visando viabilizar economicamente os empreendimentos propostos, mas, sobretudo, subsidiar a implantação de unidades habitacionais destinadas ao segmento de HIS no mesmo local. Esse mecanismo tem por objetivo garantir o equilíbrio econômico e financeiro da obra, uma vez que os empreendimentos destinados à população de baixa renda apresentam baixa rentabilidade, nada atrativa ao mercado privado.

Nessa perspectiva, a municipalidade, ao adotar o mecanismo de subsídio cruzado, garante a execução de percentuais mínimos de construção destinados à HIS, em contrapartida assegura à iniciativa privada ser recompensada pela isenção ou redução dos valores de outorga onerosa de potencial construtivo adicional.

Por outro lado, o empreendimento combinado tem por objetivo propiciar a diversidade de uso e de demanda, embasado no conceito do zoneamento includente ou de prioridades, de forma a priorizar a promoção social, além de um importante fundamento de integração ao tecido urbano. Essa solução foi muito utilizada no período de 1930 a 1964, conforme aponta os estudos de Sampaio (2002, p.107):

Grande parte dos edifícios identificada neste estudo, porém apresenta setores residencial, comercial e de serviços bem definidos em um único empreendimento. Em geral, a fórmula adotada é a de dispor o térreo para salas comerciais, isolando o ingresso para a área residencial. Em edifícios de maior porte, algumas vezes, também os primeiros andares apresentam usos não-residenciais, todavia, por meio de elementos estruturais como marquises ou diferente modulação da fachada, a multiplicidade de usos fica claramente demarcada e identificada.

Observa-se que apesar das diretrizes e incentivos municipais o mercado imobiliário não demonstrou interesse, até o momento, em resgatar as soluções que privilegiam a diversidade e complexidade de programas. Baseado no levantamento de dados do capítulo 04, examina-se que o setor privado concretizou alguns empreendimentos mesclando as demandas de HIS e HMP.

Quadro 05 – Comparativo entre índices propostos para Fator de Interesse Social do PDE e LUOS e valor de referência em R\$/m² por área adicional, (SECOVI).

TIPO DE USO	VALORES DE FS Fator de Interesse Social PDE (a) LM13430/02	VALORES DE FS Fator de Interesse Social PDE(b) LM 13.885/04	VALOR R\$/m ² Contruída Adicional (c) Fonte– SECOVI/SP
USO HABITACIONAL:			
HIS – Habitação de Interesse Social	0,0	0,0	0,00
HMP - Habitação do Mercado Popular até 50 m ²	0,0	0,5	138,40
HMP - Habitação do Mercado Popular até 70 m ²	0,7	0,9	249,12
Habitação com área superior 70 m ²	1,0	1,0	276,81
USO INSTITUCIONAL:			
Hospitais Públicos	0,0	0,0	0,00
Escolas Públicas	0,0	0,0	0,00
Postos Públicos de Saúde e Creches	0,0	0,0	0,00
Unidades Administrativas	0,0	0,0	0,00
Instituições de Cultura, Esporte e Lazer	0,0	0,0	0,00
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS:			
	0,0	0,0	0,00
Templos Religiosos	0,0	0,3	138,40
Hospitais e Clínicas	0,0	0,3	138,40
Universidades	0,0	0,3	138,40
Escolas e Creches	0,0	0,3	138,40
Equipamentos Culturais e Afins			
OUTRAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE:			
Hospitais	0,5	0,7	322,94
Universidades	0,5	0,7	322,94
Equipamentos Culturais e Afins	0,5	0,7	322,94
OUTRAS ATIVIDADES:			
Outras Atividades	1,0	1,0	461,34

Notas:

(a) Índices previstos para casos de Urbanização e Qualificação, Reestruturação, Requalificação e Urbanização em Consolidação, conforme definido no inciso I dos arts. 158,155 e 157 da Lei 13.430/2002;

(b) Índices previstos para os casos de Urbanização Consolidada, conforme art. 156 da Lei 13.430/2002 e mantido na Lei 13.885/2004;

(c) Valores correspondentes ao Quadro 16, da Lei 13.885/2004.

(d) FS – Fator de interesse Social

2.6 A ZEIS em relação a outros instrumentos definidos no PDE

O PDE, embora tenha prescindido de um diagnóstico mais detalhado sobre as condições de moradias encortiçadas, respeitou as diretrizes de atuação nas áreas centrais propostas em planos diretores anteriores, embora não tivessem sido aprovados, isto é, os planos de 1985 e 1991, das gestões Mario Covas e Luiza Erundina, respectivamente.

As ZEIS demarcadas na porção central do município constituem o principal instrumento de estímulo à provisão de habitação de interesse social e da política de repovoamento do centro, destacando-se que a experiência de São Paulo nesse sentido é pioneira. As ZEIS 3 são conceituadas no PDE como:

[...] áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora. (LM 13.430/02, art.171).

No que se refere aos instrumentos de preservação de imóveis ou áreas urbanas específicas, o PDE estabeleceu as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), que são definidas como “porções do território destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos⁴⁴”.

No caso da área central, temos por um lado as ZEIS 3, perímetros que apresentam possibilidades de edificar uma área construída superior ao limite permitido na lei de zoneamento, como forma de estímulo à produção de HIS através da “outorga gratuita do direito de construir”. Por outro lado, a ZEPEC cujo objetivo é garantir a integridade do imóvel tombado ou em

⁴⁴ Cf. art. 167 do PDE. No parágrafo primeiro desse artigo, há referência expressa aos imóveis tombados em qualquer esfera de governo, além da Z8-200 (cf. glossário).

processo de tombamento, através do mecanismo de “transferência de potencial construtivo”, o mesmo instituto proposto pela Operação Urbana Centro. Nesses casos, a municipalidade busca minimizar o impacto das limitações impostas pelo tombamento ao direito de propriedade, possibilitando a transferência do potencial do imóvel preservado para outras áreas do município⁴⁵.

Os dados indicam que, para a efetivação das diretrizes da política habitacional de interesse social e da política de preservação cultural, o principal instrumento utilizado foi o zoneamento de usos (cf. Silva, Caldas & Grostein, 2008). A ZEIS e a ZEPEC comungam do *status* de Zona Especial (cf. glossário) com diretrizes independentes e distintas. Porém, a espacialização dos limites estabelecidos para algumas ZEIS e ZEPEC na área central demonstra que, em alguns casos, esses perímetros se sobrepõem, isto é, são áreas onde ocorrem simultaneamente destinação para produção habitacional de interesse social e edificações de interesse histórico, configurando um conflito de difícil encaminhamento, do ponto de vista da gestão pública.

A ocorrência da sobreposição dos instrumentos ZEIS e ZEPEC é observada, especialmente, nas subprefeituras da Sé e Mooca. A Sé possui 42 perímetros demarcados como ZEIS 3; desse montante, cinco perímetros (12%) são casos de sobreposição de instrumentos e dois (5%) estão sob influência do raio envoltório do bem tombado. Na subprefeitura da Mooca foram mapeados 26 áreas como ZEIS 3, sendo que duas destas (8%) são casos de sobreposição e seis (23%) referem-se ao raio envoltório. O mapa 05 – ZEPEC, Bens Tombados e ZEIS – Área Central de São Paulo, ilustram como esses casos de incongruências e incoerências são visíveis em bairros como: Liberdade, Santa Ifigênia, Brás, Bela Vista e Campos Elíseos, inclusive no perímetro do Projeto Nova Luz⁴⁶.

⁴⁵ O benefício da transferência do potencial construtivo não se aplica ao caso de bairros tombados.

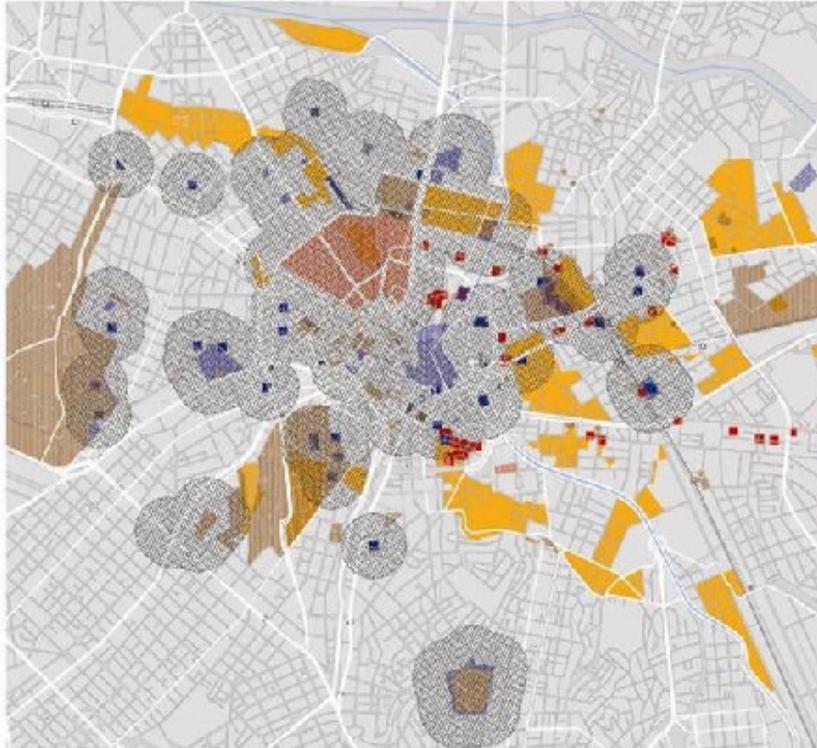
⁴⁶ O Projeto Nova Luz consiste em uma proposta de requalificação urbana em uma área de 362 mil m² na região central de São Paulo.

Diante da desvalorização imobiliária, imóveis tombados ou em processo de tombamento acabam sendo ocupados por cortiços, apresentando altas densidades, reformas improvisadas, precariedade nas instalações físicas, insalubridade e falta de manutenção, descaracterizando-os completamente estabelecendo-se, portanto, uma situação de conflito social a partir do uso e ocupação do imóvel tombado.

Em menor escala, o mesmo ocorre em áreas delimitadas como ZEIS e áreas de restrições ambientais na porção periférica do município. O conflito, porém, é instaurado a partir das incoerências estabelecidas entre a legislação ambiental e habitacional. Portanto, essas situações conflitantes, existentes entre as diretrizes das políticas de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, de habitação e meio ambiente, são anteriores à aprovação do PDE.

As discussões aqui apresentadas reforçam a tese da necessidade de articulação entre as políticas públicas setoriais e a elaboração de diagnósticos integrados, que revelem conflitos presentes no espaço intraurbano. Importante também seria o aprimoramento de mecanismos de gestão que dêem suporte ao desenvolvimento de projetos que considerem o universo de questões presentes nos programas de revitalização e requalificação. Mas, sobretudo, busca-se demonstrar como o instrumento ZEIS está inserido nesse contexto e quais são seus alcances e suas limitações.

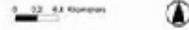
Nota-se a ausência de sinergia entre as diretrizes das políticas públicas municipais e estaduais que, atuando sobre o mesmo território de forma desarticulada, acabam por produzir entraves que paralisam as reais possibilidades de intervenção no local.



**ZEPEC, Bens Tombados e ZBIS
Área Central de São Paulo**
MAPA 05

Elaine Caldeira
Laboratório de Urbanismo da Metrópole
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo

- Rio
 - Sistema viário
 - Base CNRM
 - Mand. existentes
 - Mand. (previsão 15-40%)
- CONDESP**
- Em processo de tombamento
 - Tombado
 - Tombado por legislação
 - Em processo de tombamento
 - Tombado
- CONDECTAAT**
- Não homologado
 - Tombado
 - Tombado
- Área de envolvimento das bens tombados
- ZEPEC (anterior a lei)
- ZBIS



© 2011
 Este projeto foi desenvolvido no âmbito do
 Núcleo de Estudos em Urbanismo da USP
 com o apoio financeiro da FAPESP
 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
 da Universidade de São Paulo (USP)
 São Paulo, 2011

- *Situações de sobreposição entre instrumentos do PDE*

A partir dos anos 1980 e 1990, em decorrência do esvaziamento populacional dos bairros centrais, verifica-se a atuação de diversas políticas públicas no sentido de preservar e recuperar o patrimônio histórico e cultural, por um lado; e, por outro, tentativas de reabilitação da área central, por meio de programas habitacionais, conforme aponta o quadro 06 abaixo:

Quadro 06 - Programas na Área Central de São Paulo

Programa	Iniciativa	Objetivo	Observações
Monumenta BID	Federal Estadual Municipal	Recuperação do Patrimônio Cultural da área central de São Paulo.	Subsidia a reforma e recuperação dos imóveis inseridos no perímetro do projeto.
Nova Luz	Municipal	Revitalização do centro Perímetro da “Cracolândia”, Santa Efigênia e parte dos Campos Elíseos.	Lei e regulamentação de incentivos fiscais, DUP para áreas desapropriadas e definição de parâmetros urbanísticos específicos.
PAC – BID	Estadual	Melhorar as condições de moradia dos encortiçados dos bairros centrais de São Paulo.	Oferta de crédito e subsídio para aquisição ou a obtenção de concessão onerosa de uso.
Programa Morar no Centro (FMH e CEF)	Federal e Municipal	Requalificação de edifícios e produção de unidades de HIS (3 a 6 s.m.) na área central de São Paulo.	Para atender às famílias excluídas do PAR criou-se o programa de Locação.

Fontes: Legislação Específica e Relatório PAC-CDHU,2004

Embora esses programas apresentem objetivos específicos, atuam sobre a mesma realidade, interferindo na dinâmica urbana do mesmo território, resultando em situações conflitantes entre as ações que visam o repovoamento do centro e as ações de preservação e recuperação dos imóveis em tombamento ou em processo de tombamento.

Como já mencionado, a delimitação das áreas como ZEPEC e ZEIS 3, na região central, se sobrepõe; portanto, qualquer atuação está sujeita a normativas e procedimentos administrativos, específicos a cada caso.

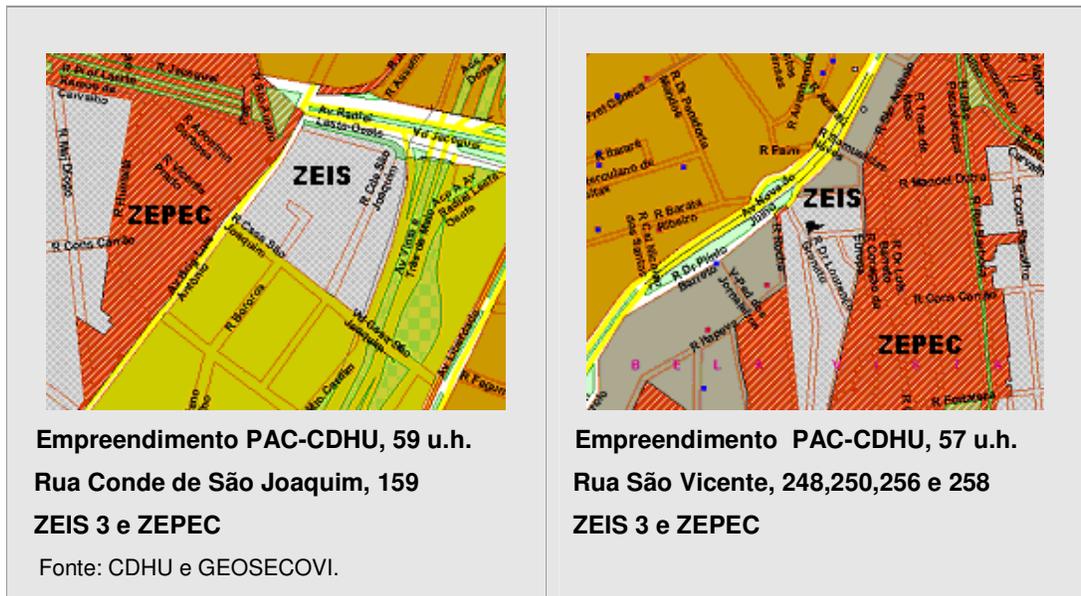
Estes são de difícil encaminhamento do ponto de vista da gestão pública, uma vez que a análise deverá ser no mínimo realizada pela SEMPLA, SEHAB e DPH, em função da complexidade apresentada pelo projeto, mas principalmente pela ausência de um organismo institucional de deliberação.

Um dos casos emblemáticos dessa situação não equacionada e conflitante é o caso do bairro da Bela Vista, localizado entre o centro da cidade e a região privilegiada da Avenida Paulista. Trata-se de um bairro tombado, historicamente constituído por imóveis encortiçados, que não sofreu grandes transformações, em decorrência das restrições normativas quanto ao uso e ocupação do solo e em virtude do seu processo de tombamento.

Entretanto, o programa de atuação em cortiços promovido pela CDHU, em 2005, registrou a existência de 308 domicílios encortiçados no bairro, ocupados por cerca de 2.610 famílias (Silva, Caldas & Grostein, 2008). Certamente, seria um dos setores prioritários de intervenção do PAC-CDHU; entretanto, pelos entraves decorrentes das normas de preservação e conservação do bairro e dos imóveis, a CDHU não conseguiu atingir a meta estabelecida para o setor, apesar do gravame de ZEIS.

Recentemente, a empresa concretizou a desapropriação de duas áreas nas ruas São Vicente e Condessa de São Joaquim, para execução de 116 unidades habitacionais, inseridas em ZEIS.

Figura 04 - Empreendimentos CDHU no bairro Bela Vista



Na figura 04 observa-se que grande parte do bairro está delimitada como ZEPEC. De acordo com a normativa, não se aplica o instrumento de transferência de potencial construtivo, por se tratar de bairro tombado, retraindo os investimentos privados na região. Observa-se que no perímetro do bairro existem duas áreas delimitadas simultaneamente como ZEIS 3 e ZEPECs, caracterizando-se um duplo zoneamento, com diretrizes e medidas de incentivos distintas.

A forma de incentivar a produção de novas unidades em ZEIS 3 está embasada no adensamento e na verticalização, ou seja, na concessão do direito de construir gratuitamente até quatro vezes acima do c.a. básico. O que demonstra a incompatibilidade e incoerência entre os dois zoneamentos estabelecidos na área.

Este caso específico é agravado pela impossibilidade de aplicação do instrumento de transferência do potencial construtivo de ZEIS para outros bairros, em função do enquadramento dessas áreas como ZEPECs, comprometendo a possibilidade de requalificação do local.

Devemos considerar que o mesmo conflito que acontece entre a ZEPEC e a ZEIS 3 ocorre em relação a outro instrumento, denominado Operação Urbana Centro que, assim como a ZEIS, potencializa a

concessão do direito de construir até seis vezes acima do c.a. básico, mas facultando a transferência desse potencial para as demais áreas.

Cabe ainda destacar que os casos de projetos arquitetônicos inseridos em perímetros de ZEPEC ou em áreas envoltórias estão sujeitos a restrições quanto a alterações de atributos dos bens tombados, como: padrão arquitetônico dos edifícios, ocupação de lotes e traçado viário, gabaritos, recuos e alinhamentos e supressão da vegetação existente em áreas públicas ou privadas, entre outros.

Em meados de 2007, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou um polêmico projeto de lei (PL 495/07) concedendo aos vereadores poderes para deliberar sobre os processos e procedimentos relativos ao patrimônio histórico. Atribuiu-se a eles autonomia para estabelecer e limitar o gabarito dos edifícios a serem construídos no entorno dos bens tombados ou em processo de tombamento, atribuição antes exclusiva do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo (CONPRESP) e do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT)⁴⁷.

Ressaltamos que o CONPRESP é formado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada. Sua formação conta com representantes da Secretaria de Cultura (SMC), Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, SEMPLA, SEHAB, Câmara Municipal de São Paulo, Ordem dos Advogados do Brasil-São Paulo (OAB-SP), Instituto dos Arquitetos do Brasil -São Paulo (IAB-SP) e o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo (CREA-SP).

Esse processo foi deflagrado após o CONPRESP anunciar uma série de tombamentos de áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, como o tombamento do Moinho Santo Antonio e de outros cinco galpões na Mooca; anteriormente promoveu-se o tombamento do entorno do Parque da Independência e do Parque da Aclimação. Nesses locais o gabarito fica limitado a 25 andares, a fim de não descaracterizar a paisagem.

⁴⁷ Cf. o site: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/cultura/imprensa/0446>.

Na região central o CONPRESP também realizou o tombamento de 149 edifícios, seis praças, quatro viadutos e 20 obras de arte da Sé, todos situados na área central, entre as Ruas 25 de Março, São Bento, Tabatinguera, Avenidas do Estado e Brigadeiro Luis Antônio. Essa região já sofre influência de áreas envoltórias, conforme se pode observar no mapa 05, elaborado antes dos recentes tombamentos. O conflito de uso e ocupação não se constituiria se a proximidade ou mesmo a sobreposição no território não ocorresse.

No PDE, verifica-se que a principal diretriz da ZEPEC é assegurar a integridade do imóvel tombado ou em processo de tombamento, a ser viabilizado por intermédio do instrumento de Transferência do Potencial Construtivo, que busca minimizar o impacto da limitação no direito de construir. Outrossim, através da troca do potencial para outras áreas do município, busca-se incentivar o proprietário a preservar o imóvel tombado ou em processo de tombamento. O município conta com uma série de instrumentos aplicáveis na área central, com o fim de promover e assegurar a preservação do patrimônio, como a Lei Rouanet, Lei Mendonça, Lei das Fachadas, Programa Monumenta, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Operação Urbana Centro, ZEPEC e a Transferência do Potencial Construtivo ou Direito de Construir.

Ressaltamos que outras normativas, de diversas esferas de governo, já se firmaram anteriormente na restrição da ocupação e uso do solo das áreas de interesse histórico e cultural. Na prática, as restrições existentes não apresentam regras claras para o mercado imobiliário, exigindo que, para qualquer intervenção – reforma, adequação, mudança de uso etc. – se faça necessária a anuência de diversos órgãos. Daí pode-se avaliar o grau de dificuldade quanto à aprovação de projetos e emissão de alvarás de funcionamento, tendo por conseqüência a retração de investimentos, públicos e privados, favorecendo situações de degradação urbana.

Essas dificuldades conduziram um número considerável de imóveis para a informalidade. As autoras Silva e Caldas⁴⁸ informam que cerca de 35% dos imóveis integrantes no processo de tombamento nº 24.506/86 do CONDEPHAAT, nível de preservação 2, encontram-se ocupados por cortiços, apresentando estado de conservação comprometido e deteriorado. Portanto, há que se compreender e investigar o que conduz à transformação de imóveis tombados em imóveis encortiçados; e como os instrumentos previstos no PDE e no EC podem contribuir para a requalificação desses espaços precários, insalubres e informais, ao mesmo tempo em que se mantém a preservação e conservação dos bens históricos e culturais, de forma a assegurar a memória da cidade.

O instrumento de Transferência do Potencial Construtivo está previsto para áreas em que haja sobreposição da ZEPEC com outros instrumentos, como as ZEIS ou as Operações Urbanas Consorciadas. A OUC é um instrumento que potencializa o direito de construir em até seis vezes acima do c.a. básico, da mesma forma que as ZEIS nos parece um instrumento incompatível com a diretriz da política de preservação do município, incluindo-se as restrições quanto à área envoltória do bem tombado de 300 m, exigência da lei estadual.

Observa-se que o PDE não contempla propostas de controle e de gestão dos bens tombados, constatando-se a omissão em relação às situações de conflitos de uso e ocupação do solo entre a ZEPEC, a ZEIS e demais instrumentos.

Entende-se que, para os casos de sobreposição das zonas, a ZEIS deve prevalecer, pois além de ser um instituto da política urbana e habitacional é um instrumento do cumprimento da função social da propriedade. Mas, na prática, o que se verifica é que tanto o mercado imobiliário quanto os agentes promotores habitacionais buscam áreas desembaraçadas.

Portanto, essas áreas estão predestinadas à degradação urbana e ambiental, comprometendo tanto as diretrizes das políticas setoriais,

⁴⁸ Cf. SILVA, M.G.P.; CALDAS, N.M.P. **Conflitos na política de intervenção nas áreas centrais de São Paulo**: o caso de Campos Elíseos. São Paulo: LARES, 2006.

habitacionais e de preservação e conservação e, sobretudo, da política de desenvolvimento urbano estabelecida no PDE.

A inovação introduzida pelo PDE quanto à habitação de interesse social é incentivar a diversidade da demanda de HIS e HMP e do uso e ocupação do solo, possibilitando a implantação de empreendimentos de usos mistos, facultando a promoção do empreendimento à iniciativa privada.

Portanto, a política habitacional a ser implementada através das ZEIS está pautada na transformação urbana, orientada para um adensamento e verticalização das unidades habitacionais, a serem promovidas pela iniciativa privada, necessitando, desse modo, de regras claras para que o mercado imobiliário possa realizar os investimentos necessários.

Entendemos que essa diretriz irá transformar a paisagem das áreas centrais onde estão localizadas as ZEIS-3 e também as ZEPECs. Haverá certamente uma alteração das características urbanísticas – padrão de ocupação dos lotes, arquitetônico dos edifícios e quadras, gabaritos, alinhamentos, recuos, entre outros atributos – e ambientais dos bairros centrais, com a implantação dos empreendimentos HIS.

A ausência de políticas setoriais articuladas em propósitos comuns acaba gerando impasses, embates e entraves, que inibem prováveis ações de intervenção da forma como está prevista no PDE.

Concluimos com alguns questionamentos para futuras discussões mais aprofundadas sobre a aplicação dos instrumentos. Nos casos de sobreposição entre a ZEIS e ZEPEC, qual regulamentação irá prevalecer? Acreditamos que dependerá da análise de cada caso, principalmente porque a ZEIS é um instrumento que extrapola o conceito de zona de uso especial. A ZEIS, de acordo com o EC, é um instrumento jurídico-urbanístico que objetiva o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, além da (re) ordenação urbanística.

Os imóveis tombados ou em processo de tombamento, degradados, insalubres, oferecendo risco à saúde e à vida, de uso não conforme, informal, ocupados por cortiços, encontram-se em desacordo com a ordem urbanística, certamente não cumprindo com a função social da propriedade

e da cidade. Nesse sentido, entendemos que a aplicação da ZEIS como instrumento de (re)ordenação urbanística e cumprimento da função social poderá conduzir esses imóveis à legalidade, embora existam outras abordagens jurídicas possíveis.

Outro desafio que cabe à municipalidade é a preservação da memória do bairro, com imóveis tombados e em processo de tombamento junto às áreas de transformação urbana – requalificação ou recuperação – desmarcadas como ZEIS 3, destinadas à produção de novas unidades. Torna-se imprescindível a gestão dessas áreas, de forma a desenvolver estudos territorializados específicos, valendo-se do conceito do plano urbanístico, conforme a sugestão dos autores abaixo:

As questões aqui abordadas apontam por um lado para a insuficiência do tratamento dado pelo PDE (2004) às questões que envolvem a relação entre a preservação do patrimônio histórico e cultural e moradia na área central, dada a existência de cortiços em inúmeras áreas definidas simultaneamente como ZEIS 3 e ZEPEC, fato gerador de incertezas no que se refere a qualquer intervenção urbana nessas áreas. E por outro confirmam a necessidade de estudos territorializados específicos às inúmeras ZEIS 3 definidas pelo PDE, e pelos Planos Regionais Estratégicos que o sucederam, avaliando sua pertinência. (Silva; Caldas; Grostein, 2008, p.10)

- *Situações de sobreposição das ZEIS a leis de restrições ambientais*

Embates históricos, como o conflito ambiental versus social, parecem atuar de modo sutil na elaboração do PDE; decorre disso a sobreposição de ZEIS inseridas em áreas definidas pelo estado como APRM, áreas de preservação permanente (APP) e áreas de proteção ambiental (APA).

Foram duas décadas debatendo-se sobre as alternativas e possibilidades de intervenção no território ocupado, inserido em áreas protegidas ou com restrição ao uso, destinadas à preservação ambiental. Cogitou-se até a adoção de medidas judiciais como a reintegração de posse das áreas ocupadas, medida considerada inexecutável diante da

dimensão do problema do ponto de vista socioeconômico, desconsiderando-se o ônus político dessa ação. (Martins, 2006; Silva, Caldas e Grostein, 2008).

Por outro lado, ao longo do tempo foram sendo construídas prerrogativas de intervenção nos espaços informais (o estabelecimento da ZEIS) até chegarmos às disposições do EC e da MP 2.220/2001. Estes introduzem diretrizes para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento urbano, cujo enfoque é o reconhecimento da dualidade da cidade existente, a irreversibilidade e a legitimidade do processo de ocupação, logo admitindo-se o direito à moradia dos residentes nesses assentamentos.

No que se refere às normativas ambientais, a situação é oposta: em decorrência da crescente destruição e degradação do meio ambiente, as legislações tornaram-se cada vez mais restritivas, colidindo com as normativas urbanísticas e habitacionais.

Nossos autores nos apresentam a questão de modo sucinto:

Em linhas gerais, os principais óbices da legislação ambiental, no que se refere à regularização de assentamentos produzidos informalmente, referem-se à ocupação de áreas ambientalmente protegidas, como é o caso dos mananciais e das Áreas de Preservação Permanente – APPs, bem como a utilização de áreas impróprias ao uso habitacional que, como vimos anteriormente, constituem-se em restrições ao parcelamento do solo nos termos da legislação federal (Silva, Caldas & Grostein, 2008, p.4).

O PDE apresenta-se como um instrumento estratégico e articulador da política de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. A problemática ambiental adquire relevância como aspecto fundamental para o desenvolvimento da política urbana. Para o enfrentamento da questão, o PDE constitui o zoneamento ambiental para a totalidade do município, dividindo-o em duas macrozonas distintas e complementares, onde se adota parâmetros urbanísticos adequados e peculiares a cada situação.

De acordo como os dados extraídos do Plano Municipal de Habitação (PMH), de 2003, cerca de 968.231 habitantes⁴⁹ de São Paulo moram em áreas delimitadas como APRM. Parte dessa população encontra-se distribuída entre os 254 loteamentos irregulares que abrigam 56.862 domicílios e onde residem cerca de 216.588 pessoas; já as favelas são formadas por cerca de 51.825 domicílios, abrigando uma população de 204.435 pessoas. Totalizando, portanto, 108.687 domicílios *informais*, com uma população de 421.023 habitantes, o que significa que cerca de 43,48% das unidades habitacionais implantadas em APRM encontra-se em condições inadequadas e demandando a *regularização urbanística e fundiária*.

Quadro 07 - Infraestrutura em favelas APRM e fora de APRM

Indicadores	Favela em APRM Guarapiranga e Billings		Favelas no município de São Paulo	
	Nºs. Absolutos	Nºs. Relativos (%)	Nºs. Absolutos	Nºs. Relativos (%)
População	204.435		1.160.597	
Domicílios	51.825		291.983	
Com Água	48.865	94,29	280.270	95,99
Com Esgoto	21.568	41,62	143.585	49,18
Com Lixo	41.843	80,74	239.335	81,97

Fontes: PMH (2003), CEM/CEBRAP, elaborado a partir dos dados do Censo IBGE (2000) e cartografia digitalizada pela PMSP (mananciais) e CEM/PMSP (favelas).

Ao examinar a base de dados do HABISP verifica-se que favelas em APRM totalizam 246; desse universo, 236 estão totalmente em APRM e 10 favelas estão parcialmente em APRM. Desse montante, 147 (60%) foram mapeadas como ZEIS e as 99 (40%) favelas restantes não foram mapeadas como ZEIS. Dois fatores contribuem para a alteração desse quadro: a aprovação da Lei específica da Bacia do Guarapiranga, que exige o gravame de ZEIS para fim de regularização, e a possibilidade dessas áreas serem inseridas como ZEIS na revisão do PDE, que está em andamento.

Esses espaços urbanos foram demarcados no PDE e na LM 13.885/2004 como ZEIS 1, com o objetivo de se promover a “recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de

⁴⁹ De acordo com o Censo do IBGE (2000).

Habitacões de Interesse Social - HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços púbcos, serviço e comércio de caráter local.” (PDE, artigo 171).

Paradoxalmente, o PDE, ao definir diretrizes básicas para elaboração de planos de urbanização, estabeleceu que, em ZEIS 1 e 4, desde que inseridas em áreas de proteção e recuperação dos mananciais, para efeito de regularização e aprovação do parcelamento uso e ocupação do solo, deverão atender aos parâmetros admissíveis para o não comprometimento da qualidade ambiental e das águas dos mananciais.

Isto significa que os planos de urbanização e de regularização deverão atender aos condicionantes legais para fins de concessão da licença para implantação e regularização de assentamentos habitacionais de interesse social, de acordo com o estabelecido na lei específica da Bacia de Guarapiranga e futuramente a da Billings.

Cabe citar que os condicionantes dizem respeito à dotação de infraestrutura básica – sistema completo de abastecimento de água; coleta, tratamento e disposição final ou exportação de esgoto; sistema de drenagem, incluindo mecanismos capazes de controlar o carregamento de cargas difusas aos corpos d’água; sistema de coleta de resíduos sólidos, incluindo reciclagem; redes de energia elétrica; pavimentação; tratamento paisagístico e arborização de áreas verdes e permeáveis; inclusão de programa de reciclagem e reuso de resíduos; medidas que garantam a estabilidade dos taludes; plano de trabalho de ações sociais e de educação ambiental, entre outros. Portanto, o licenciamento fica condicionado ao atendimento dos parâmetros técnicos e urbanísticos previstos em lei, conseqüentemente a regularização depende da licença ambiental.

Na perspectiva de Silva (2004, p. 107-108):

A exigência da aprovação estadual tem fulcro na problemática envolvida na implantação das redes de infraestrutura urbana em áreas metropolitanas e das questões ambientais reguladas através do Estado, como, por exemplo, as áreas de proteção aos mananciais, o zoneamento industrial, além das áreas de proteção ambiental etc. Cabe ao Estado, portanto, o estabelecimento, através de decreto, das normas a que deverão

submeter os projetos de loteamentos e desmembramentos que ensejam tal anuência.

É oportuno lembrar que os processos de regularização devem obter a anuência do Estado. Nesse sentido, o governo de São Paulo vem se estruturando e recentemente instituiu o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, através do DE 52.052/2007, além de propor a reestruturação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB), através do DE 52.053/2007. Essas ações sinalizam para a possibilidade de reformulação dos procedimentos da regularização fundiária, urbanística e administrativa, bem como o estabelecimento de critérios e parâmetros urbanísticos mínimos aceitáveis para fins de regularização e anuência do Estado.

O estado de São Paulo conta com o apoio técnico do GRAPROHAB, criado em 1991 através do DE 33.499/91, que tem por finalidade centralizar e agilizar o tramite dos processos de aprovação e regularização dos empreendimentos habitacionais. Logo, a efetivação da regularização jurídica – urbanística, fundiária e administrativa – só ocorre com a anuência expedida pelo GRAPROHAB.

Os projetos habitacionais destinados à produção de novas unidades e mesmo de regularização em áreas de proteção ambiental (APA, APRM e APP), devem, obrigatoriamente, ser encaminhados para anuência prévia do Estado, no caso do Estado de São Paulo, é emitida pelo GRAPROHAB, atendendo aos parâmetros previstos na legislação urbanística e ambiental. Caso contrário a aprovação do empreendimento *não será efetivada*.

Nota-se nesse cenário o surgimento de um novo conceito, a partir da edição da resolução CONAMA 369/2006, é introduzido o conceito de regularização fundiária sustentável da área urbana. De acordo com Ascerald (1999), sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações de idéias. Portanto, é fundamental que se estabeleçam debates sobre quais são os atributos e indicadores necessários para a classificação de uma regularização como sustentável.

Em outro extremo verificamos que, caso haja interesse municipal em promover a regularização fundiária dessas áreas, sem a adoção das medidas corretivas para a sustentabilidade dos assentamentos, é possível realizar a distribuição de títulos fundamentada na MP 2.220/2001, independente das restrições ambientais.

Concluindo, a regularização de assentamentos informais demarcados como ZEIS e inseridos em áreas de proteção ou restrição ambiental estão condicionados ao atendimento das exigências previstas na lei específica das Bacias. Nesse sentido, cabe salientar que, apesar do “interesse social” caracterizado pela ZEIS, a questão ambiental atende ao interesse difuso, ou seja, de todos.

**Capítulo 3 - A ZEIS como instrumento de Regularização Fundiária:
Balanço e Perspectivas**

O objetivo deste capítulo é examinar de que forma a utilização do instrumento ZEIS está contribuindo para a efetivação da legalidade dos assentamentos informais no município de São Paulo.

Alcançar o universo da formalidade significa para os habitantes desses espaços precários e informais terem acesso às benfeitorias urbanas e ambientais, aos registros públicos e à inclusão do imóvel nos cadastros municipais. A meta é introduzir melhoria nas condições de vida e ampliar o exercício da cidadania nas áreas beneficiadas.

Para o enfrentamento do problema da regularização das áreas informais existentes na cidade, a prefeitura adotou dois eixos de abordagens: a regularização técnica-jurídica, cujo gestor é o RESOLO, e a regularização fundiária, urbanística ou administrativa, promovida pelos departamentos da HABI.

A regularização técnica-jurídica, promovida pelo RESOLO, corresponde ao conjunto de loteamentos irregulares e clandestinos implantados até 2.000, são analisados e enquadrados nos termos das leis federal e municipal⁵⁰. O procedimento é complexo, oneroso e moroso, por vezes conflituoso, demandando desde o desenvolvimento e adequação do traçado físico do parcelamento do solo, de forma a representar a realidade construída a ser legalizada; a execução ou complementação das obras de infraestrutura; o encaminhamento e equacionamento de entraves fundiários; a inclusão do assentamento nos cadastros municipais e até o registro da área junto ao cartório de imóveis.

No entanto, cabe ao poder público, promotor da regularização jurídica, obter os alvarás e o licenciamento do parcelamento do solo, das edificações a serem regularizadas, bem como das obras a serem executadas. Quando for o caso, também a obtenção da anuência do GRAPROHAB, especialmente no tocante ao licenciamento ambiental. Destaca-se que a prefeitura tem obtido, através da justiça, dispensa do GRAPROHAB para inúmeros processos de regularização realizados por RESOLO, HABI e COHAB-SP. Somente após a conclusão das obras e de posse dos respectivos licenciamentos urbanísticos é que se realiza o cadastro municipal, finalizando no registro imobiliário.

⁵⁰ Cf. LF 6.766/79, LM 11.775/95 e LM 13.428/2002.

Nesses casos a regularização jurídica apresenta o seguinte fluxo: inicia-se com a obtenção da regularidade técnica-urbanística, compreendendo as ações de natureza física – dotação de infraestrutura básica, drenagem, pavimentação, instalação de equipamentos públicos etc.; concomitantemente, encaminha-se a regularização fundiária. De posse dos projetos aprovados e das licenças obtidas, esses documentos são encaminhados ao registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI); quando da efetiva inclusão do imóvel nos cadastros municipais adquire-se o número para os lançamentos fiscal e tributário.

A ordem dos procedimentos da regularização promovida por HABI é realizada de forma distinta daquela acima citada. Inicialmente o objeto de intervenção são as favelas ocupantes de áreas públicas e particulares. Esses assentamentos são analisados à luz do EC e da MP 2.220/2001, sendo observados os dispositivos legais previstos no PDE e na LUOS. Para inclusão no programa de regularização, a ocupação deve ser anterior a 30 de junho 1996, para os casos de favelas ocupantes de áreas públicas; ou quando a área estiver circunscrita como ZEIS, para os casos anteriores a 30 de junho de 2001.

O programa de regularização apresenta uma abordagem peculiar às áreas ocupadas, pois o processo de regularização pode ter início pela etapa técnico-urbanística ou pela fundiária, variando de acordo com a especificidade do local e o grau de urbanização da favela.

O programa compreende quatro etapas distintas, para consolidação da regularidade, sendo elas: ações de intervenção física, que correspondem à etapa de elaboração do plano de urbanização e concretização das ações por ele indicado; ações para titulação dos imóveis em conformidade ao plano de urbanização; caso a ocupação já tenha sido objeto de urbanização, na ausência deste, HABI elabora o plano de regularização (PR) que, na ocasião da urbanização da área, será integrado às diretrizes do PU, de modo que não se perca o trabalho; ações administrativas, que correspondem à oficialização do sistema viário e vielas internas aos núcleos, resultando na inclusão dos lotes nos cadastros da prefeitura; e ações de registro imobiliário junto ao Cartório de Registro

de Imóveis (CRI), que consistem na abertura da matrícula da área pública e o registro do título pelos moradores nas matrículas correspondentes.

Atualmente, a diretriz municipal é que os assentamentos informais, mesmo que por caminhos diferentes, concluam todas as etapas descritas acima e possam usufruir a formalidade, integrando-se ao tecido urbano.

A base de dados HABISP⁵¹, consultado em novembro de 2008, informa que o universo da informalidade no município de São Paulo é constituído por cerca de 1.587 favelas, 234 núcleos urbanizados e 1.802 loteamentos informais. Do montante dos loteamentos, 1.152 são informais de baixa renda e 261 encontram-se inseridos em áreas de mananciais; os demais possuem renda superior a seis s.m. e cerca de 1.885 imóveis nos distritos da Sé e Mooca são cortiços. Salientamos que esses dados sofrem alterações periódicas; os dados acima referem-se ao mês de março de 2008.

Desse universo, como já mencionado, as favelas, núcleos urbanizados e loteamentos informais foram demarcados como ZEIS 1, parcialmente; os cortiços, quando demarcados, são integrantes da ZEIS 3.

Neste trabalho, examinaremos os dados referentes às ações de regularização de favelas, excluindo-se da análise os loteamentos informais e cortiços. A escolha do programa de regularização de favelas justifica-se pela aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, cujo enquadramento legal fundamenta-se no EC e na MP 2.220/2001.

3.1 A atuação do município de São Paulo

Os programas que estão em execução no município, cujo enfoque é a regularização, são os seguintes programas: de regularização fundiária, de urbanização de favelas, de mananciais, de regularização de loteamentos do RESOLO e o de cortiços. Alguns desses programas tiveram origem em meados da década de 1980, sendo modificados ao longo do tempo.

⁵¹ O HABISP é uma ferramenta informacional que permite consultar e alterar dados sobre habitação de interesse social – Favelas, Loteamentos Irregulares e Clandestinos, Cortiços e Conjuntos Habitacionais.

O *programa de regularização fundiária* tem como objetivo garantir a posse da terra à população residente em áreas públicas municipais, cujo objetivo é integrar na cidade ocupações antigas e consolidadas. Contempla a adoção de medidas corretivas relativas à titulação da área. Esta tarefa compreende três etapas: estabelecimento da base técnica – planta cadastral e planta de arruamento e urbanização (AU) – para espacialização do título; a regularização administrativa; e o registro imobiliário junto ao CRI.

A realização desse programa apóia-se no EC e na MP 2.220/2001, que facultam ao município a concessão da titulação da área, tendo em vista garantir a segurança jurídica da posse de áreas públicas ocupadas. Segundo Ana Paula Bruno, coordenadora do programa de regularização fundiária da HABI (cf. lista de entrevistas), a demarcação da área como ZEIS é um fator condicionante para o ingresso do assentamento em programa de regularização fundiária.

Os tipos de títulos previstos no programa de regularização fundiária variam de acordo com a natureza do uso do imóvel – para imóveis com uso residencial ou misto, utiliza-se a CUEM ou a CDRU; para imóveis de uso não residencial, de acordo com a MP 2.220/2001, a municipalidade pode emitir uma autorização de uso para fins diversos como comércio, serviço ou institucional. Esse documento assemelha-se aos termos de permissão de uso (TPU) fornecidos pelos agentes públicos, sendo similar a um contrato, onde se qualifica o exercício da posse e o domínio municipal, além do estabelecimento de regras e condições para o uso (gratuito ou oneroso).

Como já mencionado, nem todas as áreas são passíveis de regularização: as unidades habitacionais ocupantes de locais que oferecem risco à vida *não* são passíveis de regularização. Essas áreas são identificadas e mapeadas no plano de regularização⁵² ou no plano de urbanização. Nesses casos, a municipalidade emite documento

⁵² O Plano de Regularização é um procedimento técnico adotado pela HABI no contexto do Programa de Regularização Fundiária. Esse instrumento foi criado para dinamizar o processo de titulações de áreas que apresentassem estágios de urbanização distintos, de forma a instruir futuras ações. Esse produto consiste em uma análise técnica sobre as condições urbanísticas da área, incluindo, quando for o caso, avaliações geológicas, de risco, das redes de infra-estrutura, do sistema viário, levantamento planialtimétrico cadastral, complementadas pelo cadastro socioeconômico da comunidade. O plano de regularização é uma das etapas do plano de urbanização.

declaratório reconhecendo o direito à moradia dos ocupantes das áreas demarcadas para remoção. Cabe à prefeitura apresentar alternativas para a relocação.

De acordo com os técnicos da HABI, não há um programa específico e nem diretrizes para o atendimento dessas remoções. Por enquanto, o município tem distribuído a declaração que objetiva garantir às famílias a prioridade no atendimento. Todavia, não há consenso sobre qual produto deve ser oferecido, se um lote urbanizado ou uma unidade habitacional pronta e em que condições (gratuita ou onerosa). O tema tem suscitado debates entre os técnicos municipais e procuradores, mas até o momento não há diretrizes para o atendimento dessas famílias.

Antes da efetiva distribuição da titulação das áreas, a HABI realiza uma avaliação das condições urbanísticas da área ocupada. Isso porque o programa prevê que não seja emitido título definitivo em situações que necessitem de futuras intervenções, cuidando para que não seja efetivado o direito à moradia sem a garantia das condições mínimas previstas em lei. Portanto, quando parte da ocupação não pode ser titulada, são demarcadas no plano de regularização/urbanização como “áreas reservadas”, destinadas a futuras ações para qualificação das mesmas.

Estas áreas geralmente são espaços onde existe conflito, como áreas de risco de erosões, áreas próximas aos rios e córregos (APP); áreas que estão obstruindo o acesso a áreas particulares; áreas contaminadas; imóveis implantados sobre leitos de vias a serem construídas; áreas destinadas à recuperação urbanística e ambiental; ou mesmo áreas para dotação de infraestrutura, entre outras situações.

A seleção dessas áreas para posterior urbanização, segundo a SEHAB, é feita considerando os seguintes critérios:

O processo de seleção de áreas envolve vistorias técnicas, pesquisas e análises documentais, com o intuito de verificar se os assentamentos atendem a condições e critérios técnicos e legais necessários à regularização fundiária. [...] Do ponto de vista técnico, considera-se a situação urbana da ocupação, ou seja, se a localização é própria à finalidade habitacional, e seu grau de consolidação, quanto à infra-estrutura instalada, às

características dos imóveis e à ausência de situações de risco. (SEHAB/PMSP, 2008, p. 101).

Na primeira fase do programa foram selecionados 160 assentamentos informais ocupantes de áreas públicas municipais, pertencentes à classe dos bens comuns, de acordo com critérios que consideraram tanto suas condições físicas como fundiária. As áreas foram selecionadas sob a coordenação da HABI 3 e com o apoio da HABI 1. Os critérios estabelecidos para a inclusão no programa foram: áreas sem risco eminente; área objeto de intervenção pública; área integralmente municipal; áreas ocupadas há mais de 20 anos; áreas gravadas como ZEIS no PDE; área pertencente ao PL 51/90; e áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura e serviços (Instituto Pólis, 2004).

De acordo com os técnicos municipais, mesmo com o estabelecimento de critérios, foram tituladas áreas impróprias para o uso habitacional. Essa experiência resultou em um rigor maior na elaboração da segunda fase.

O PL 01-0385/2002 resultou na LM 13.514/2004 que determinou a desafetação de 160 assentamentos precários, correspondente a uma área de 240 ha., ou a 0,5% das áreas verdes do município, com a finalidade de promover a regularização fundiária. O número de famílias beneficiadas nessa primeira fase foi de 45.856, o que corresponde a 16,4% da população que vive em favelas no município de São Paulo (SEHAB, 2004).

Na segunda fase, iniciada em meados de 2008 (LM 14.665/2008), aprovou-se a concessão de titulação a mais 108 áreas municipais ocupadas por famílias de baixa renda, em ocupações anteriores a 30 de junho de 2001, condicionando-se a que a área estivesse delimitada como ZEIS. A principal inovação dessa lei foi delegar ao executivo municipal a desafetação de áreas destinadas ao programa, visando agilizar o processo de regularização fundiária; com isso, economizou-se tempo e recursos materiais e humanos, dispensando a necessidade de elaborar e aprovar uma lei específica pelo legislativo municipal.

De acordo com a coordenadora do programa de regularização fundiária, Ana Paula Bruno, o fato das áreas selecionadas estarem

demarcadas como ZEIS 1 foi argumento suficiente para a caracterização da desafetação de 108 ocupações, pelo executivo municipal, abreviando as etapas e todo o procedimento de elaboração e aprovação da lei.

Segundo Márcia Maria Fartos Terlizzi, diretora de planejamento de HABI, os processos de desafetação duravam, em média, de um a dois anos; atualmente, a desafetação pode ser obtida em três dias. Como exemplo, ela aponta a área denominada como Jordanópolis, na zona Sul: o decreto de desafetação foi publicado no diário oficial municipal em 15/01/2008 e os títulos foram entregues em 17/01/2008 para 748 famílias beneficiadas. De fato, a área estar gravada como ZEIS, encurta o procedimento e os prazos para a efetivação da regularização.

O programa de urbanização de favelas tem como objetivo a superação da precariedade e a degradação das áreas ocupadas informalmente, através da dotação de infraestrutura básica, equipamentos sociais, visando à universalização dos serviços públicos, incluindo, quando necessário, a remoção e a substituição de moradias consideradas insalubres, com a propositura de novas unidades habitacionais.

Observa-se que o programa de urbanização quase sempre está associado ao programa de regularização, talvez porque este apresente uma capacidade maior de atendimento que o programa de urbanização. No entanto, observa-se que o trabalho iniciado pelo programa de urbanização é acatado pela equipe de regularização e vice-versa, não importando muito a via de entrada. A equipe de urbanização inicia sua tarefa com a elaboração do plano de urbanização e a de regularização com o plano de regularização que é uma das etapas do plano de urbanização; então, o que se altera são os produtos elaborados.

O processo, quando iniciado pelo programa de urbanização, consiste, em linhas gerais, nas seguintes ações: diagnóstico socioeconômico da área, contratação do levantamento planialtimétrico cadastral da área e das redes de infraestrutura existentes, selagem dos domicílios, elaboração do plano de urbanização onde se estabelece o plano de obras e serviços, aprovação de projetos, contratação e implementação das obras e serviços, canal de participação da população (com ações sociais como a criação de oficinas) e acompanhamento da

pós-urbanização. Observa-se que os projetos e planos de regularização e urbanísticos são apresentados, discutidos e aprovados pelos moradores e posteriormente pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS).

No que se refere ao andamento das ações de regularização, compilamos os dados disponíveis no HABISP, resultando no quadro 08 – Ações de regularização. O levantamento indica que 22% do universo das favelas demarcadas como ZEIS estão sendo contempladas com alguma ação de regularização (fundiária ou urbanística) e que 78% ainda estão sem atendimento.

A atuação municipal encontra-se compilada no quadro 08 – Ações de regularização onde se verifica que apesar dos esforços municipais os índices de atendimento ainda são relativamente baixos.

O *programa de mananciais* foi instituído no final dos anos 80, sendo uma ação conjunta entre o governo do estado de São Paulo e a administração municipal. Realizado com recursos financeiros do Banco Mundial, tem a finalidade de intervir em assentamentos informais e precários, em áreas de proteção aos mananciais, com o objetivo central de implementação de saneamento ambiental na bacia da Guarapiranga.

Um dos principais componentes do programa trata da recuperação dessas áreas informais degradadas e precárias, instaladas em desacordo com a legislação ambiental. Segundo a SEHAB/SP, “o Programa de Urbanização de Favelas passa a responder por parcela expressiva do plano de recuperação da bacia do Guarapiranga, uma vez que o resultado das intervenções concorria para a solução de problemas de saneamento ambiental” (SEHAB/PMSP, 2008, p. 18). Sendo considerado o primeiro programa de urbanização de favelas em larga escala do município, resultou na intervenção em quase uma centena de favelas.

Martins (2006, p. 111) ressalta o pioneirismo dessas ações públicas:

O Programa Guarapiranga foi parte de uma Política Pública que buscou, pela primeira vez, através da ação integrada de diferentes setores do poder público, sanar os problemas ambientais e qualificar as áreas já ocupadas da Bacia do

Guarapiranga, visando a recuperação do manancial para abastecimento público.

O programa foi dividido em cinco subprogramas, a fim de atender duas estratégias: obtenção da melhoria das condições de vida dos moradores desses núcleos urbanos com infra-estrutura urbana insuficiente e ações de gestão, fiscalização e monitoramento da Bacia do Guarapiranga.

O subprograma 3, responsável pela promoção da recuperação urbana e ambiental, teve início com a implementação de obras de infraestrutura básica em sete favelas. Essa primeira experiência resultou na reavaliação do programa e na ampliação do escopo dos projetos e obras subsequentes, baseando-se na permanência da população e na qualificação urbana, a partir de investimentos em equipamentos públicos – escolas, creches, praças e áreas de lazer, entre outros.

Os resultados benéficos dessa experiência de urbanização de favelas são relatados no texto da SEHAB:

[...] foi possível aprender, como resultado das sete primeiras intervenções, o quanto era importante a implantação de espaços públicos que permitissem aos bairros sua integração ao conjunto da vizinhança; à época, foi possível observar que as intervenções nas favelas ilustravam o quanto era possível reestruturar seu espaço físico, integrando-as à cidade e mantendo os investimentos já realizados pelos moradores na produção de suas moradias, de forma sustentável e ambientalmente equilibrada”.[...] A partir dessa orientação, entenderam-se as ações de urbanização de favelas como um componente das estratégias de combate à pobreza no município, à medida que os investimentos realizados em infraestrutura básica e serviços contribuem para a redução das desigualdades enfrentadas pelos domicílios situados nos assentamentos informais. Constatou-se, ainda, que tais investimentos exerciam um impacto significativo sobre o bem-estar e a qualidade de vida das famílias moradoras nas áreas específicas”(SEHAB/PMSP, 2008, p. 18).

O programa, conceituado a partir de uma atuação diversificada - abordando aspectos social, urbanístico e ambiental - apresentou impacto

significativo sobre a melhoria da qualidade de vida das famílias nas áreas de intervenção. Desde então a urbanização de favelas passou a ser um dos eixos norteadores da política habitacional do município de São Paulo.

A municipalidade reconhece o direito à moradia dos ocupantes dessas áreas, mas as ações de regularização dependem do atendimento das exigências técnicas e urbanísticas. Com a aprovação da lei específica da Bacia do Guarapiranga abre-se uma nova perspectiva para os assentamentos informais inseridos em APRM, desde que demarcadas como ZEIS.

A demarcação dessas áreas como ZEIS é essencial para o estabelecimento dos Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS), instrumento previsto na lei específica da Bacia do Guarapiranga para obtenção da licença ambiental, conseqüentemente da regularização jurídica do assentamento (LE 12.233/2006). De acordo com o banco de dados HABISP, existem 246 favelas inseridas em APRM; deste montante 147 são ZEIS, as restantes não foram demarcadas por ocasião do PRE.

Segundo informação de Márcia Maria Terlizzi, diretora da Habi 1 e representante da SEHAB (responsável pelos trabalhos de revisão da normativa municipal), essa alteração está sendo contemplada na proposta de revisão do PDE, o que justifica o acréscimo de áreas em ZEIS 1. Atualmente existem 640 perímetros definidos como ZEIS 1 e a proposta é que se altere para 853 perímetros, o que corresponde a um acréscimo de 33,28% de ZEIS 1 (cf. quadro 01 no Capítulo 2).

Segundo dados divulgados pelo município, de 1996 até março de 2006, o programa de mananciais atendeu cerca de 38.371 famílias das subprefeituras de Capela do Socorro, M'Boi Mirim e Parelheiros; destas, 16.283 são moradoras de favelas e 22.088 de loteamentos irregulares de baixa renda, com orçamento estimado em U\$ 293 milhões.

O *programa de regularização de loteamentos irregulares* do RESOLO, de São Paulo, visa à obtenção da regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos implantados no município⁵³.

⁵³ O Programa do RESOLO apóia-se nas leis LF 6.766/79, LM 11.775/95 e da LM 13.428/2002.

Em 1982, com a volta da eleição direta para prefeitos, a questão da regularização de loteamentos alcança nova escala no município, dado o potencial que esta ação pública tem, junto aos eleitores das periferias do município (Grostein, 1987).

O processo de regularização de loteamentos⁵⁴ na gestão do prefeito Reinaldo de Barros, adquire uma nova escala. Em 1979 é criada a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos (SERLA), cuja finalidade foi a promoção da regularização em massa dos loteamentos irregulares existentes até 1972⁵⁵.

Entre 1980 e 1985 foram averbados 2.360 loteamentos clandestinos, incluindo 278.345 lotes, perfazendo uma área de 12.763,00 ha., o que corresponde a 9,4% da área municipal. De acordo com SILVA (1997, p. 186), esse processo resultou, até 1982, na averbação de 50% dos loteamentos e numa redução de 28% da área de irregularidade, identificada em 1981 pela COGEP.

Foi em meados de 1995 que a administração pública municipal aprovou a LM 11.775/95, autorizando o RESOLO a realizar ações tendo em vista à regularização urbanística e jurídica de parcelamentos do solo para fins urbanos, abertos irregularmente no município, entre novembro de 1972 e o ano de 1994, consolidando o programa de regularização dos loteamentos irregulares. Posteriormente, essa lei foi alterada pela LM 13.428/2002, que prorrogou o prazo de regularização de loteamentos implantados até o ano 2000.

O programa prevê basicamente a dotação ou complementação de obras de infraestrutura como pavimentação, implantação de redes de água, esgoto e drenagem, criação de áreas verdes e de lazer, praças e quadras poliesportivas, além de espaços para implantação de equipamentos públicos, tais como creche, posto de saúde e escolas.

Até o estabelecimento das ZEIS no PDE o enquadramento legal dos parcelamentos do solo informais era realizado com base nos parâmetros previstos na LF 6.766/79, LM 11.775/95 e LM 13.428/2002. O advento da

⁵⁴ O prefeito Olavo Setúbal, em 1979, cria a SERLA e concede a anistia a loteamentos clandestinos através do DM 15.764/79.

⁵⁵ Cf. GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina**: ritos e mitos: o papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. Tese de Doutorado, FAUUSP, 1987.

ZEIS significou uma oportunidade de regularização urbanística de loteamentos consolidados e que não se enquadravam nas normativas disponíveis (federal e municipal), possibilitando a ampliação de atendimentos dentro do programa. Portanto, se o loteamento estiver circunscrito como ZEIS, se estabelece o PU, instrumento que respalda o RESOLO a emitir o auto de regularização.

O procedimento relatado pelos técnicos municipais é que se busca sempre o enquadramento legal. Entretanto, se não há alternativa, adota-se o PU a fim de finalizar o processo de regularização urbanística e dar continuidade aos procedimentos exigidos. Nota-se, portanto, que nesses casos o PU assemelha-se mais a um projeto de *as built*, cuja finalidade é dar sustentação aos licenciamentos relativos à regularização, de modo a viabilizar a continuidade do processo.

O RESOLO é o órgão responsável por licenciar, orientar e indicar os procedimentos de correção e solução dos problemas para a efetivação da regularidade do loteamento irregular e clandestino. Entretanto, os investimentos e obras são realizados pela municipalidade e cobrados posteriormente por via judicial do loteador original. O encaminhamento do processo de regularização jurídica só ocorre com o aceite da urbanização e a emissão do auto de regularidade do loteamento.

Segundo dados da RESOLO/SEHAB, foram regularizados 7.250 lotes em 29 loteamentos, no período de 2005 a 2006. Em 2008, encontra-se em processo de licitação de obras e serviços destinados à regularização mais 20.107 lotes, em 59 loteamentos, o que beneficiará mais de 30 mil famílias. O valor estimado do investimento é de R\$ 120 milhões, dos quais R\$ 40 milhões serão disponibilizados pelo FUNDURB.

O *programa de cortiços* é um programa desenvolvido pelo município em parceria com a CDHU e as subprefeituras da Mooca e da Sé. O objetivo do programa é obrigar os proprietários de imóveis encortiçados, independente da zona de uso, a realizar melhorias na edificação visando o atendimento das condições mínimas estabelecidas na Lei Moura, LM 10.928/91⁵⁶. A subprefeitura através de vistorias, notifica o proprietário do

⁵⁶ A Lei Moura (LM 10.928/91) tem como objetivo melhorar as condições de habitação dos cortiços, adequando-os aos padrões mínimos de segurança.

imóvel quanto as irregularidades verificadas, estabelece prazo para a execução das melhorias, bem como disponibiliza orientações técnicas. Após o vencimento desse prazo ocorre uma nova vistoria para a certificação das obras e do cortiço. Caso o proprietário se recuse a realizar as obras exigidas pela prefeitura o cortiço é lacrado.

Apesar de objetivar a melhoria das condições de vida e moradia dos encortiçados, trata-se de um programa polêmico - o padrão estabelecido pela lei basicamente restringe-se à melhoria da instalação sanitária e das condições de segurança e salubridade. Esse programa identificou na subprefeitura da Mooca 574 cortiços, com 4.666 famílias moradoras, dos quais 158 foram reformados, beneficiando cerca de 829 famílias; 10 cortiços tiveram mudança de uso, beneficiando 22 famílias; 55 foram adaptados, conseqüentemente desadensados, resultando no encaminhamento de 678 famílias para atendimento pela CDHU.

Na subprefeitura da Sé o programa identificou 1.138 cortiços, com 15.823 famílias; 18 destes estão em reforma e beneficiarão 99 famílias; 12 tiveram mudança de uso e irão beneficiar 140 famílias; 33 foram adaptados e desadensados e 601 famílias obtiveram encaminhamento para empreendimentos da CDHU na região central.

Em síntese, excetuando-se o programa de cortiços, os demais programas são preexistentes à delimitação dos perímetros como ZEIS.

Observa-se que a diretriz municipal é de priorizar a atuação em áreas demarcadas como ZEIS. Os programas de atendimento vêm adotando a instituição da ZEIS como premissas para atuação. Contudo, verificou-se que os programas possuem metodologia própria e visam, sempre que possível, o enquadramento legal do assentamento para fundamentar a regularização. Quanto aos instrumentos jurídicos e urbanísticos utilizados são os indicados no PDE, no EC e na MP 2.220/2001. Entretanto, há uma preocupação entre o corpo técnico sobre possíveis questionamentos por parte do Ministério Público quanto ao conteúdo e ao formato dos planos de urbanização e à formação dos Conselhos Gestores, entre outras situações. Como já citado, os técnicos municipais estão discutindo a possibilidade do estabelecimento de um

código de posturas contendo padrões mínimos e parâmetros urbanísticos admissíveis.

Quadro 08 – Ações de Regularização de Favelas em ZEIS

TIPO DE ÁREA	Total	Situação dos Processos de Regularização em ZEIS					URBANIZAÇÃO		Domicílios
		Em processo	Irregular	Sem informação	Prefeitura	Prefeitura e CRI	sim	não	
Municipal	672	87	330	130	116	09	653	19	167.535
Municipal e Particular	37	01	036	0	0	0	35	02	11.217
Municipal e Estadual	05	0	05	0	0	0	05	0	2.573
Municipal e Estatal	07	0	07	0	0	0	07	0	1.559
Decreto de Interesse Social	08	02	06	0	0	0	08	0	3.100
Particular	132	0	125	05	01	01	129	03	39.879
Particular e Municipal	150	01	124	15	0	10	149	01	90.478
Particular e Estatal	04	0	04	0	0	0	04	0	2.270
Particular e Federal	03	0	03	0	0	0	01	02	720
Estadual	10	0	09	01	0	0	09	01	11.786
Estadual e Estatal	02	0	01	01	0	0	01	01	190
Estadual	05	0	03	02	0	0	04	01	986
Federal	01	0	01	0	0	0	01	0	250
Sem Informação	37	0	10	27	0	0	36	01	7.939
TOTAL	1.073	91	664	181	117	20	1042	31	340.482

3.2 Estratégia e Procedimentos Previstos para Regularização a partir do PDE

O PDE define que todas as ZEIS destinadas à regularização deverão ser objeto de um plano de urbanização⁵⁷ a ser proposto pelo executivo e regulamentado por decreto municipal. Como ações subseqüentes virão a desafetação de áreas municipais, objeto de regularização fundiária, instituição e constituição do Conselho Gestor da ZEIS, oficialização de logradouros, entre tantas outras que também serão estabelecidas por ato similar.

Observa-se que as intervenções realizadas nas favelas de Heliópolis e Paraisópolis seguiram o percurso estabelecido pelo PDE: a contratação de um plano de urbanização; desafetações das áreas; e a constituição do Conselho Gestor da ZEIS, entre outras medidas. Nos dois casos citados, as regularizações fundiárias e urbanísticas estão sendo tratadas como um único processo.

Após a conclusão das obras e dos procedimentos de regularização será fundamental a realização de uma análise comparativa entre os resultados: aqueles obtidos através do percurso proposto no PDE e o adotado posteriormente pela HABI, a fim de avaliar os efeitos negativos e positivos da alteração. O formato do trabalho adotado pelas equipes da HABI tem proporcionado aos programas maior agilidade, a declaração da área como ZEIS tem permitido a abreviação de etapas.

Essa alteração do procedimento estabelecido inicialmente pelo PDE visa dinamizar o processo de intervenção de modo a acelerar o atendimento da escala da demanda do município de São Paulo. Foram demarcados 640 perímetros de ZEIS 1, ou seja, perímetros de áreas ocupadas por favelas ou loteamentos irregulares que serão objeto de intervenção pública, com uma extensão aproximada de 12.223,94 ha⁵⁸.

Segundo os dados do HABISP, são 1587 favelas com 384.386 domicílios; desse montante, 1073 favelas (68%) – o equivalente a 340.482

⁵⁷ Plano de Urbanização é um instrumento urbanístico previsto no PDE (2002), artigo. 175, LM 13.430/2002.

⁵⁸ Dados extraídos do documento municipal “Revisão do Plano Diretor Estratégico – 2006/2010”, HABI - SEHAB e PMSP, agosto de 2007.

domicílios – foram demarcadas como ZEIS 1. As restantes 514 favelas (32%) correspondentes a 43.901 domicílios ainda não foram beneficiadas pelo gravame da ZEIS e aguardam atendimento.

Em Recife a ZEIS, em pouco mais de 20 anos, conseguiu atender 22 favelas das 66 mapeadas como ZEIS. Ainda que pese a morosidade, é evidente o mérito das ações técnicas municipais em agilizar o processo de regularização fundiária e urbanística para o atendimento em massa dessa população.

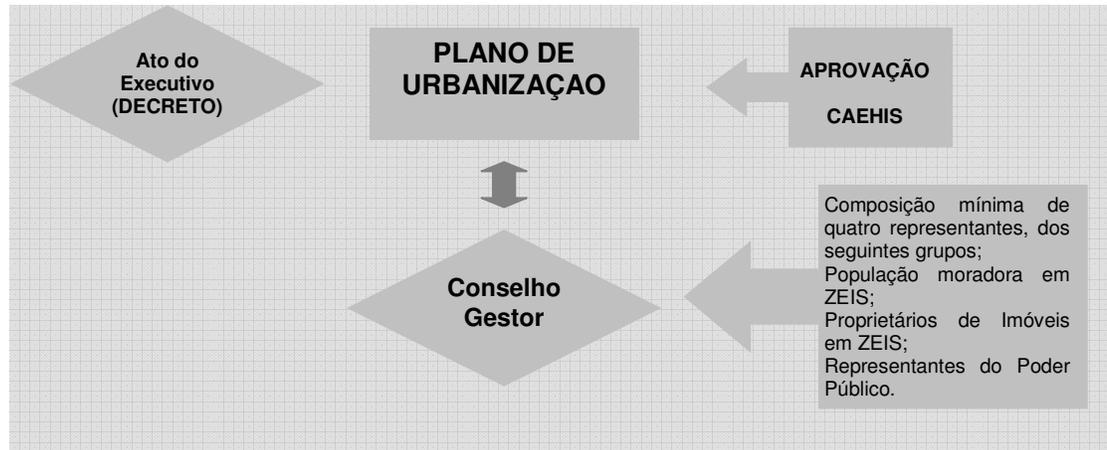
O desenvolvimento do *plano de urbanização* é a etapa mais importante do processo de regularização, pois define as transformações qualitativas nos assentamentos, agregando elementos urbanos que asseguram a sua inserção à cidade. É no momento da elaboração do PU que serão estabelecidas as medidas corretiva e integrativa de transformação da área, bem como as ações necessárias e prioritárias para qualificação do assentamento, cujo objetivo deve ser assegurar a permanência do maior número de moradores no local. Por outro lado, Meyer e Grostein nos dão conta de aspectos que devem ser observados na elaboração do PU para que se efetive a integração do assentamento informal ao tecido urbano:

O Plano de Urbanização e os projetos a ele associados e não o fato de a área ser delimitada como ZEIS 1, 2, 3 ou 4 no PDE, é o fator que propiciará a efetiva transformação e urbanificação dessas áreas e a sua articulação ao conjunto da Cidade, visando o objetivo maior, isto é, formar bairros equipados com habitação, comércio e serviços. Portanto, não se trata apenas de prover e adequar moradias, mas de associar à habitação as diversidades de usos que caracterizam a vida urbana e a cidade. Do ponto de vista da regularização jurídica, os Planos de Urbanização devem, sempre que possível, contemplar a propriedade individualizada do imóvel (2007, p. 52).

O PU deve ser aprovado pela CAEHIS, órgão da SEHAB e subscrito pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS. Outra medida estratégica é na forma de gestão das intervenções nos assentamentos precários e informais, pois prevêem a constituição de Conselhos Gestores das ZEIS. Esses Conselhos deverão ser compostos por representantes atuais e

futuros moradores das ZEIS e agentes municipais (representantes da Subprefeitura, HABI ou COHAB-SP) e representantes dos proprietários de imóveis localizados nas ZEIS. Essas pessoas deverão acompanhar e participar de todas as etapas, da elaboração à emissão do auto de regularização e também do registro dos imóveis junto ao CRI.

Figura 05 – Síntese da estruturação do PU



Fonte: PDE (2002)

Para a implementação dos PU das ZEIS, o poder executivo poderá disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social, gratuitamente, a movimentos populares, associação de moradores, cooperativas ou a outras formas de organização e representação social⁵⁹.

Os serviços de assessoria técnica serão desenvolvidos vinculados aos programas e projetos do executivo municipal. A coordenação e fiscalização desses serviços caberão à SEHAB ou ao agente municipal por ela determinado.

Em síntese, o PU, conforme estabelecido no PDE, procura concatenar ações estratégicas para qualificar os espaços urbanos e alterar as condições atuais de habitabilidade, envolvendo medidas de (re)qualificação e recuperação física, ambiental e social de áreas cujos principais atributos são a informalidade e a precariedade (Grostein, 1987, 2001 e 2004), a fim de inseri-las a trechos da cidade. Para Meyer &

⁵⁹ A LM 13.433/2002 e o DM 43.592/2003 tratam da regulamentação dessa prestação de serviços destinada à HIS, nas áreas de projeto arquitetônico, parcelamento do solo ou de infraestrutura, urbanização e meio ambiente, jurídica, social, entre outros.

Grostein o plano de urbanização é o instrumento de direcionamento e objetivos das intervenções propostas:

O Plano de Urbanização é o instrumento definido no PDE 2002 para equacionar o programa de intervenção e as ações necessárias que visem realizar os objetivos determinados para cada uma das tipologias de ZEIS. A formulação do Plano exige análises complexas que considerem: a questão fundiária, a urbano-ambiental, a administrativa, a sócio-econômica e a financeira, relativas aos assentamentos envolvidos, sejam loteamentos irregulares e/ou clandestinos, favelas, cortiços ou conjuntos habitacionais de interesse social (2007, p. 54).

Os artigos 175 e 176 do PDE definem critérios, diretrizes, índices e parâmetros que contemplam o parcelamento, uso e ocupação do solo, a definição do escopo de infraestrutura mínimo e mecanismos de gestão entre outros. A seguir relacionamos o conteúdo mínimo previsto para a elaboração do PU: estabelecimento de diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura; diagnóstico da ZEIS contendo no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população moradora no local; projetos e intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física e definição de fontes de recursos financeiros; previsão ou definição dos instrumentos de regularização fundiária a serem aplicados; formas de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano, incluindo atividades de geração de emprego e renda; plano de ação social.

Posteriormente, com a aprovação da LUOS, foram definidas orientações relativas à adoção de parâmetros urbanísticos a serem aplicados em zonas de uso definidas como ZEIS, válidas para aprovação de novas habitações e para os planos de urbanização. Alguns anexos da LUOS (quadros 2i e 2j) referem-se basicamente às características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes nas ZEIS, além de tratar das instalações de atividades *não residenciais* em tais zonas de uso.

3.3 A efetividade da ZEIS como instrumento de Regularização

Os programas de regularização fundiária e urbanística de favelas e intervenções em área de mananciais são precedentes à instituição das ZEIS no município de São Paulo. Agora a circunscrição de assentamentos informais como ZEIS é um procedimento recente, que reforça a base legal de intervenção municipal na regularização de assentamentos informais mas, sobretudo, no que se refere às ações de usucapião individuais ou coletivas, cuja natureza da propriedade é privada.

Examinou-se que a municipalidade não dispõe de programas ou convênios para interposição de ações de usucapião. Quando há interesse da comunidade, a HABI está estruturada para produzir e fornecer os elementos técnicos necessários ao ingresso da ação de usucapião, como a planta de regularização ou cadastral; mas, para isso, é imprescindível que a área esteja inserida em ZEIS.

Na prática, a delimitação dos assentamentos informais como ZEIS garantem aos moradores o direito à moradia e a manutenção da posse direta das áreas ocupadas. Mas, *não é regra*. Em regiões de crescentes conflitos de interesses e embates sociais o processo é mais complexo. Vejamos os casos, da favela Real Parque, localizada no bairro do Morumbi, inserida no perímetro da Operação Urbana Águas Espraiadas; e o da favela do Moinho, em Santa Cecília, ambas demarcadas como ZEIS 1. Apesar deste gravame e por se tratar de propriedade privada, em 2007, foram objeto de ação de reintegração de posse, porém com desfechos distintos.

As ações de despejo de mais de 80 famílias, ocorridas na favela do Real Parque, não foram revertidas pela defensoria pública, pois se tratava de uma ocupação recente; o caso, no entanto, permanece em tramitação. Já para a favela do Moinho, apesar da similaridade, foi concedida a tutela antecipada na ação de usucapião coletiva, pela Justiça Federal de São Paulo, em meados de abril de 2008. Na decisão, o juiz reconhece o direito à moradia como uma das vertentes do princípio da dignidade humana, baseando-se no artigo 11 do EC.

Essa última decisão é de suma importância, marco referencial para o encaminhamento de novas ações de usucapião coletivo ou individual. Estes casos ilustram que a delimitação da área ocupada gravada como ZEIS, não garantirá por si só a regularização fundiária, dependendo de outros fatores específicos a cada situação, como: a natureza da área – pública, privada ou híbrida; os condicionantes e prazos legais estabelecidos no EC e na MP 2.220/2001; e a qualidade física e ambiental da área, entre outras situações peculiares ao local.

Como exemplo, temos a já mencionada favela do Moinho: é uma ocupação de 1999, em área particular, incrustada entre duas linhas férreas, de acesso precário. Estima-se uma ocupação superior a 375 domicílios, em uma área de 3 ha., demarcada como ZEIS 1, com instrução para ação de usucapião coletiva, entretanto, a área está *contaminada*. A normativa municipal e estadual *veta* a ocupação de áreas contaminadas para fins habitacionais de interesse social.

Para serem (re)integradas ao mercado imobiliário essas áreas necessitam de altos investimentos em ações de remediação e obras de recuperação do terreno. Portanto, é um procedimento duradouro, complexo e oneroso, demandando tempo para a consolidação das ações de descontaminação.

Advertimos que as ZEIS 1 ou 3, demarcadas sobre áreas remanescentes ao uso industrial, cujo zoneamento anterior era Z6 ou ZUPI, constituem um conjunto de prováveis áreas com potencial de contaminação⁶⁰ e contaminadas, portanto impróprias para o uso habitacional.

Provavelmente, a população da Favela do Moinho terá seu direito à moradia reconhecido pela justiça, porém em outro lugar. Cabe considerar que as características do local já prenunciavam a inadequação da área ao uso habitacional. Além da possível potencialidade de contaminação, o local apresenta índices de ruídos e de poluição do ar inadequados ao uso habitacional, decorrente da localização.

⁶⁰ Áreas Potencialmente Contaminadas são aquelas onde estão sendo ou foram desenvolvidas atividades potencialmente contaminadoras, isto é, onde ocorre ou ocorreu o manejo de substâncias cujas características físico-químicas, biológicas e toxicológicas podem causar danos e/ou riscos aos bens a proteger (CETESB, 2008).

A prefeitura não possui um programa de regularização fundiária para favelas ocupantes de área particular. Nesses casos, a solução fundiária dependerá fundamentalmente do interesse e disponibilidade da municipalidade em atender a comunidade ou da adoção de medidas jurídicas, a serem requeridas pelos moradores. Para a solicitação de ação de usucapião o assentamento deve atender integralmente os requisitos previstos em lei, conforme exposto no capítulo 1.

O gravame de áreas particulares como ZEIS, não significa apenas o reconhecimento do direito à moradia e a imposição de um zoneamento especial. É um indicador municipal de que se deve restabelecer ordem e controle urbano para o cumprimento da função social da propriedade, através da adoção de medidas de regularização. Nesses casos, os interesses sociais associados ao interesses coletivos (difusos) sobrepõem-se ao direito de propriedade (individual).

Das ocupações inseridas em ZEIS, 672 favelas estão em áreas municipais, 132 ocupam áreas particulares e 150 estão parte em área pública e parte em particular (situação híbrida). De acordo com os dados do HABISP, 38% das favelas demarcadas como ZEIS ocupam áreas particulares ou em situação híbrida. Nesses casos, a demarcação do assentamento como ZEIS 1 é *um atributo essencial* de acesso aos programas de atendimento municipal, além de reforçar a base legal para o encaminhamento das ações de usucapião (cf. quadro 08 – Ações de Regularização de Favelas em ZEIS).

Das 514 favelas que não estão demarcadas como ZEIS, 291 situam-se em área municipal, 99 ocupam áreas partículas e 124 apresentam condição híbrida (público e privado). Certamente as áreas que conjugam naturezas distintas tendem a apresentar maior complexidade jurídica. Espera-se que, com a revisão do plano diretor, esses assentamentos sejam definidos como ZEIS e que o município estabeleça um programa de atendimento a essa população.

É importante atentar que ao longo do tempo revisões normativas ocorreram, de forma que o instrumento ZEIS foi sendo integrado a essas alterações, especialmente na legislação ambiental e nas diversas esferas de governo – municipal, estadual e federal.

No que se refere à lei específica da bacia Guarapiranga, que tem por finalidade a recuperação e a preservação dos mananciais (APRM), a ZEIS tornou-se pré-requisito para o estabelecimento dos PRIS. Esse instrumento permitirá o licenciamento ambiental e conseqüentemente a regularização jurídica – urbanística e fundiária – dos assentamentos existentes em áreas de mananciais.

É possível afirmar que, ao longo dos sete anos de vigência do PDE, a adoção do instrumento ZEIS estabeleceu novas perspectivas além da escala local. Tornou-se primordial para a aplicação da legislação ambiental estadual, que possibilita a articulação de soluções de escala regional. Outros conceitos surgiram, como a *regularização fundiária sustentável da área urbana*, incorporados à legislação ambiental federal⁶¹, embasados na declaração das áreas como ZEIS e no instrumento do plano de urbanização.

Apesar desse cenário favorável de novas perspectivas, reitera-se que o instrumento ZEIS oferece amparo à ação, mas não é a ação efetiva, cabendo ao poder público municipal providenciar as medidas necessárias para a regularização jurídica, observando os ditames da legislação ambiental.

A pesquisa revelou a importância do gravame ZEIS para o assentamento informal, constituindo-se em uma ação inicial, no entanto, *insuficiente* para alcançar os propósitos estabelecidos no EC. Verifica-se que a efetividade do instituto depende fundamentalmente da capacidade de gestão do poder público e da relação que se estabeleça com os diversos agentes institucionais e sociais, confirmando a hipótese norteadora desta tese.

⁶¹ Cf. a Resolução CONAMA 369/2006, que reforça o procedimento da aprovação dos Planos de Regularização Fundiária para o âmbito dos agentes ambientais municipais e estaduais. A área em questão deve estar demarcada no plano diretor ou em lei específica como ZEIS. Cabe comentar que os assentamentos informais gravados como ZEIS, em áreas ambientalmente protegidas, desde que atendam os pressupostos da MP 2.220/2001, podem requerer apenas a *posse da terra* por meio dos instrumentos da Concessão de Direito Real de Uso e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

3.4 Casos de implementação do Plano de Urbanização de acordo com o PDE

No que se refere à elaboração de PU observa-se que foram propostos seis planos estabelecidos através de decretos. São eles: Plano de Urbanização da Gleba Fazenda da Juta – RESOLO; Plano de Urbanização da Gleba K e M do complexo Heliópolis – COHAB/SP e HABI; Plano de Urbanização de Paraisópolis – HABI; e Plano de Urbanização do “Jova Rural 2”.

Somente os projetos das áreas de Heliópolis e Paraisópolis destacam-se por integrarem os programas de urbanização de favelas e regularização fundiária; portanto, as ações previstas visam a requalificação desses espaços urbanos. Tratam-se das duas maiores favelas do município, ocupantes de área particular. Ambas receberam tratamento diferenciado, foram contratados planos de urbanização, atendendo às diretrizes previstas no PDE e contam com recursos financeiros oriundos das três esferas de governo.

Nos casos mencionados há interesse público em realizar as intervenções de qualificação do espaço, uma vez que se trata das duas maiores favelas do município com localização privilegiada.

Destaca-se que o município dispõe de instrumentos jurídicos (citados no capítulo 2) que propiciam a intervenção municipal em áreas particulares. São eles: transferência de potencial construtivo; desapropriação; lei dação em pagamento⁶²; e remissão de dívida⁶³, entre outros.

A favela de Paraisópolis é resultado de uma ocupação de um loteamento de 1921 com 2.200 lotes. Em função da sua complexidade, tanto física quanto jurídica, Paraisópolis tornou-se um projeto de urbanização diferenciado. Na ocasião da elaboração do PU, quando da análise das condições fundiárias, avaliou-se que a melhor alternativa seria integrar essa área ao patrimônio municipal, através da aplicação dos

⁶² A lei de dação LM 13.259/2002 cria a possibilidade de negociar o imóvel como forma de quitação da dívida tributária.

⁶³ A lei de remissão de dívida LM 13.736/2004 permite a aquisição de imóveis com dívidas tributárias, que sejam destinados especificamente ao uso habitacional de interesse social.

instrumentos da transferência de potencial construtivo e da remissão de dívida.

Isso significa que, para os casos em que haja dívidas de IPTU⁶⁴ ou outras multas e pendências com a prefeitura, os proprietários originais possam doar seus lotes em troca da quitação das dívidas municipais. Para os casos de doação de terrenos, sem dívidas, a municipalidade está oferecendo como contrapartida o CEPAC⁶⁵ que podem ser comercializados com construtoras que desejam construir acima do c.a. básico até o máximo permitido pela LUOS, sem a necessidade de pagamento de outorga.

Os técnicos destacam que é uma experiência inédita, uma vez que o instrumento transferência de potencial construtivo não havia sido regulamentado no município.

Como a área de Paraisópolis está sendo integrada ao patrimônio municipal, tornando-se área de domínio público, será desafetada (cf. glossário), para prosseguimento das ações de regularização fundiária. Os moradores de Paraisópolis receberão a titulação da posse do imóvel (CDRU), porém o domínio permanece com a municipalidade.

Heliópolis é a maior favela do município, também ocupante de área particular. É composta por 14 glebas, com uma população estimada de 100 mil habitantes, em uma área de quase um milhão de metros quadrados. Pertencente originalmente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS, antigo IAPI), foi adquirida pela COHAB-SP.

Por ocasião da elaboração do PU optou-se pela distribuição de títulos de propriedade (matrículas) para os moradores, a serem distribuídos pela COHAB-SP. Conclui-se que, apesar da similaridade entre as ocupações, o desafio está em traçar soluções que dêem conta da especificidade física e jurídica de cada assentamento. Nesse sentido, o plano urbanístico tem se mostrado um instrumento adequado e eficaz na adoção de medidas corretivas, mas há que se avaliar quanto a integração do núcleo a malha urbana e a cidade.

⁶⁴ Cf. DM 47.144/2006.

⁶⁵ Cf. DM 47.272/2006.

Os técnicos municipais avaliam que tanto os PU contratados quanto aqueles elaborados pela HABI não contemplam na íntegra as diretrizes para eles estabelecidas no PDE. Por se tratar de um instrumento relativamente novo, o PU tem suscitado diversas discussões conceituais quanto a sua finalidade. Portanto, não há consenso entre os técnicos quanto à aplicação e o conteúdo mínimo do PU, o que tem dificultado a sua aplicação.

Ana Paula Bruno menciona que, em consulta realizada à Vara de Registros Públicos, o juiz corregedor considerou que o programa de regularização fundiária não trata de problemas relativos ao parcelamento do solo – do campo urbanístico –, mas sim do reconhecimento do direito à moradia e sua espacialização, diferentemente da regularização convencional. Por não se tratar de um ato de parcelamento do solo em áreas públicas o instrumento indicado para a regularização é a CDRU e, portanto, não seria necessária a elaboração do plano de urbanização. Nesse sentido, criou-se o plano de regularização como sendo um instrumento a ser considerado pelo PU no momento de sua elaboração.

Em situações que a tarefa de regularização fundiária implicar na construção de novas unidades que serão alienadas, pressupondo-se um (re)ordenamento urbanístico do assentamento, mesmo que parcial, para o atendimento das famílias a serem removidas de áreas impróprias e não passíveis de titulação, nesses casos caracteriza-se o ato de parcelamento do solo, cabendo a elaboração do PU.

Nesses casos, a regularização fundiária terá que elaborar e aprovar o plano de urbanização para esse novo parcelamento do solo – na escala de quadra ou de lote. A partir dessa aprovação, oficializa-se automaticamente o sistema viário, o novo parcelamento do solo e as novas edificações licenciadas pela CAEHIS, resultando no encurtamento dos prazos e etapas do processo, propiciado pela adoção do instrumento do PU, conseqüentemente da ZEIS.

3.5 Desafios e Obstáculos da ZEIS quanto a Regularização

O EC estabelece um arcabouço de instrumentos jurídicos e urbanísticos que possibilitam a concretização de bases efetivas de acesso dos moradores de assentamentos precários e informais ao direito à moradia, por intermédio do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No entanto, ao longo deste trabalho argumentamos que a real garantia desses direitos transcende a mera titulação da segurança da posse da terra e se realiza efetivamente com ações de (re)qualificação urbanística e recuperação ambiental desses espaços urbanos. Essas medidas são essenciais para a adoção de uma política urbana comprometida com a inclusão social, a redistribuição de renda, a sustentabilidade, mas, essencialmente com a justiça social.

Portanto, o principal desafio estabelecido para a ZEIS é alcançar a combinação das dimensões urbanísticas, sociais e jurídicas da regularização, na perspectiva da integração desses assentamentos à cidade formal, e especialmente, promover os moradores à qualidade de cidadãos, com direitos e deveres.

Após examinar os instrumentos de regularização propostos pelo EC verifica-se que a ZEIS é o único instituto que possibilita o equacionamento das dimensões urbanísticas e jurídicas, pelo seu caráter genérico, irresoluto, subjetivo e indefinido, decorrendo em efeitos positivos e negativos.

Na prática, a qualidade e efetividade da ZEIS dependerão fundamentalmente do compromisso político e técnico, de uma gestão urbana eficiente, da participação popular e da dotação de recursos públicos destinados à adoção de medidas corretivas e integrativas. Reiteramos nossa preocupação quanto à incorporação, na prática, de uma política reducionista, de modo a garantir *apenas* a posse da terra com base na MP 2.220/2001, através da adoção da CDRU e da CUEM.

É necessário esclarecer que o processo de regularização fundiária não pode ser concebido como um processo de anistia, mas como um reconhecimento de direitos, o que demanda necessariamente a adoção de

medidas de (re)qualificação urbana e ambiental, de forma a assegurar a reversão do processo de exclusão sócio-territorial e de deterioração da qualidade urbano-ambiental dos espaços da cidade.

Não se deve compreender o processo de regularização apenas como uma simples conquista de direitos dos menos favorecidos mas como uma vitória da sociedade e da cidade pois se trata do interesse de todos (difusos). Uma vez que as ações municipais resultarão na reversão do passivo urbano-ambiental gerado pela informalidade, conseqüentemente, todos ganham.

Nesse sentido, examinamos que o município de São Paulo vem adotando uma política que vislumbra o atendimento das dimensões urbanísticas, sociais e jurídicas a todas as áreas demarcadas como ZEIS, respeitando os critérios de priorização de atendimento estabelecido no HABISP.

A HABI vem realizando diversas consultas à Vara de Registros Públicos e, com base no entendimento dos juízes corregedores, formatou o programa de regularização fundamentado nas orientações jurídicas e nas diretrizes do PDE. A HABI, com base no instrumento ZEIS, vem obtendo a otimização de etapas e prazos, dinamizando os procedimentos relativos à regularização fundiária e administrativa (como exemplificado anteriormente, no caso do bairro de Jordanópolis). Certamente, é um ganho de tempo e economia de recursos humanos e materiais, demonstrando o empenho municipal em melhorar sua forma de gestão pública.

Observamos o comprometimento e empenho da equipe técnica⁶⁶ responsável pela regularização, que tem se empenhado em romper resistências dentro do próprio setor público, principalmente na CAEHIS, órgão responsável pela aprovação dos produtos gerados pelas ações da regularização, como o plano de urbanização e da planta AU, por vezes exigindo-se enquadramento legal das favelas, apesar do gravame de ZEIS.

⁶⁶ Foram entrevistados profissionais envolvidos com o trabalho de regularização fundiária e urbanística do município de São Paulo (cf. lista de entrevistas).

Cabe destacar que o processo de regularização consiste em uma inversão da atuação do poder público municipal, o qual passa a atuar sobre situações consolidadas, que não possuem enquadramento legal. A partir da instituição da ZEIS é que se abrem perspectivas para a incorporação de uma ordem urbanística específica ao local, possibilitando o processo de regularização urbanístico e jurídico.

A ausência de ordenamento legal específico para os casos de regularização fundiária e urbanística⁶⁷ por vezes se constitui em um entrave a ser suplantado pelo plano de urbanização e pela ZEIS. Entretanto, não há consenso entre os técnicos sobre essa questão. Alguns técnicos argumentam sobre a necessidade de um instrumento específico que fixe parâmetros mínimos ou ações efetivas para facilitar a expedição dos alvarás de regularização, seja por RESOLO ou pela CAEHIS. Essa situação tem resultado em discussões sobre a possibilidade do estabelecimento de um “código de posturas” a ser aplicado em assentamentos informais, incluindo o problema da aprovação edilícia.

O assentamento informal declarado como ZEIS, independente de sua configuração física, tem seu acesso garantido à legalidade através da elaboração do plano de urbanização. Na sua maioria, os processos de regularização promovidos pela HABI e RESOLO estão sendo dispensados da obtenção da anuência do GRAPROHAB⁶⁸, pois há entendimento de que os processos de regularização jurídica são de competência do município.

Porém, não há consenso para as situações de regularização que envolve a realização do licenciamento ambiental para os casos de áreas contaminadas, de risco, ambientalmente frágeis e protegidas, ou de impacto regional. Com a consolidação do Programa Cidade Legal⁶⁹ e a

⁶⁷ De acordo com os moldes dos instrumentos utilizados por RESOLO: a LM 11.775/95 e a LM 13.428/2002.

⁶⁸ É de competência do GRAPROHAB a anuência aos projetos de parcelamento do solo urbano, localizados nas regiões metropolitanas de São Paulo, áreas limítrofes entre municípios, glebas com mais 1.000.000 m²; áreas ambientalmente protegidas como: APA, APRM, patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico. A partir da proposta de reestruturação das atribuições do GRAPROHAB, estuda-se a exclusão dos projetos de regularização do escopo de análise.

⁶⁹ O Programa Cidade Legal é destinado a implementar auxílio a municípios, mediante orientação e apoio técnicos nas ações municipais relativas à regularização de parcelamentos do solo e de núcleos

reformulação do GRAPROHAB, acredita-se essas questões avancem no sentido de dinamizar os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental.

De acordo com Ana Paula Bruno, nenhum PRIS foi constituído, pois a municipalidade aguarda diretrizes do Departamento de Uso do Solo Metropolitano (DUSM) para iniciar o processo de licenciamento ambiental das áreas inseridas no Programa Mananciais com obras concluídas, bem como a licença para a execução de novas intervenções. Mas é fato que a área objeto de intervenção deve estar gravada como ZEIS, *atributo essencial* para viabilizar os PRIS e, conseqüentemente, a obtenção da licença. Com a consolidação do Programa Cidade Legal e a reformulação do GRAPROHAB essas questões se equacionem de forma a dinamizar os procedimentos.

O principal desafio do município de São Paulo converge para a dimensão da escala de atendimentos a serem concretizados, associado à complexidade física e jurídica peculiares aos assentamentos informais. Certamente a intervenção em áreas particulares exigirá do poder público a adoção de medidas firmes e ousadas, a exemplo do que vem ocorrendo em Paraisópolis.

habitacionais, públicos ou privados, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal.

Capítulo 4 – Experiências de Promoção de Habitação de Interesse Social pela Iniciativa Privada em ZEIS

O objetivo deste capítulo é averiguar se estão sendo implementados empreendimentos destinados à produção de unidades de HIS e HMP, promovidos pela iniciativa privada, em perímetros definidos como ZEIS (PDE, LUOS e PRE).

A pesquisa se centra basicamente na sistematização de dados sobre o licenciamento de empreendimentos enquadrados e aprovados como HIS⁷⁰ em APROV-SEHAB, de forma a examinar a relação estabelecida entre o poder público e o setor privado enquanto agente promotor de HIS, e o papel desempenhado pelos incentivos e condicionantes legais, no processo de produção novas moradias. O objetivo geral é identificar a efetividade, o alcance e o limite do instituto ZEIS.

A compilação das informações obtidas em APROV foi realizada a partir da comparação e complementação com as informações adquiridas no GEOSCOVI, na GEOMAPAS e no De Olho na Obra. Esse procedimento visou complementar e harmonizar as informações da coleta de dados efetivos com os objetivos desta pesquisa, destacando-se as informações sobre o zoneamento, o número de unidades, e a origem da produção, entre outros aspectos.

O recorte temporal da pesquisa considerou que o PDE foi aprovado em 13/09/2002, marco introdutório da ZEIS. A LUOS e os PREs foram aprovados em 26/08/2004, introduzindo algumas alterações e ajustes de perímetros demarcados inicialmente como ZEIS pelo PDE. Entretanto, o PDE estabeleceu um período transitório entre a vigência das normativas, visando à adequação dos procedimentos, findado em fevereiro de 2005. Nesse sentido, a escolha do intervalo para análise da base de dados dos licenciamentos de HIS pretendeu abarcar um maior número de experiências. Dessa forma, definimos um período de apreciação entre 2003 e 2007. Desconsideramos o primeiro trimestre de aprovação do PDE, levando em conta as dificuldades pertinentes à fase de transição.

Ressalvamos que esta pesquisa tem por fim mensurar o desempenho da iniciativa privada em relação à promoção de HIS, a partir

⁷⁰ Trata-se aqui do enquadramento do empreendimento quanto o licenciamento junto a APROV/PMSP.

da introdução da ZEIS no PDE como instrumento regulador e fomentador da atuação do setor imobiliário. Aqui não se está tratando de uma análise relativa ao mercado imobiliário, questão ampla que foge do escopo dessa tese.

O trabalho busca traçar um panorama geral da produção de HIS no município, embasado em informações normativas e relativas à produção de novas moradias. A leitura crítica está apoiada em quatro eixos: no estudo das diretrizes normativas para as ZEIS (PDE, LUOS e decretos municipais), no exame da demarcação das ZEIS, no levantamento da produção de HIS e na análise de cinco estudos de casos.

Do ponto de vista da *produção de HIS* os principais parâmetros analisados são: n°. de alvarás de HIS; n°. de alvarás de HIS em ZEIS; n°. de alvarás de HIS em zona distinta a ZEIS; n°. de unidades produzidas como HIS; n°. de unidades produzidas em ZEIS; n°. de unidades produzidas em zona distinta a ZEIS; percentagem de empreendimentos realizados pelo setor público e privado em ZEIS e nas demais zonas de uso; n°. de licenciamentos de HIS por região administrativa, tipo de empreendimento e agente promotor; n°. de unidades de HIS por região administrativa, agente promotor, tipo de empreendimento e de ZEIS; n°. de unidades produzidas por tipo de ZEIS, de empreendimento e agente promotor; percentagem de investimento público e privado por tipo de ZEIS; percentual da distribuição da oferta de u.h. por tipo de ZEIS e distribuição da oferta de u.h. em ZEIS por região.

Do ponto de vista *da demarcação das ZEIS* os principais parâmetros analisados são: percentagem de ZEIS demarcadas por região de ZEIS por subprefeitura, n°. de u.h. produzidas e percentual do distrito demarcado como ZEIS e área do distrito.

Do ponto de vista *das diretrizes normativas para as ZEIS* os principais parâmetros analisados são: estoque de áreas em ZEIS e percentual utilizado; percentagem de verticalização em ZEIS; distribuição do coeficiente de aproveitamento adotado. Conclui-se com a análise de cinco estudos de casos, selecionados a partir do banco de dados de APROV.

4.1 Levantamento da Promoção de HIS no município

O objetivo desta etapa de trabalho é identificar as ações efetivas dos agentes públicos e privados no que se refere à produção de novas unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda e ao mercado popular. Salienta-se que esta tese investiga a aplicação do instrumento ZEIS em relação ao estímulo da provisão de novas unidades habitacionais de HIS, portanto, não trataremos da oferta existente de HIS em área distinta a ZEIS.

A análise dos dados disponíveis APROV⁷¹, SEHAB, – órgão responsável pela emissão de alvarás de aprovação, dos modificativos até os autos de conclusões –, indicou 352 empreendimentos enquadrados e aprovados como HIS, entre 2003 e 2007. Este departamento tem como atribuição efetivar o licenciamento geral de edifícios do município de São Paulo. A investigação considerou os aspectos legais de aprovação de HIS⁷², a partir das seguintes variáveis: *tipo do empreendimento* – HIS, HMP, HIS + HMP e outros; *origem do agente promotor* – público ou privado; e *aspecto físico-territorial* – zoneamento de uso do solo.

Destaca-se que, na pesquisa ao banco de dados de APROV, a análise se restringiu aos empreendimentos regulares ou em regularização, com aprovação junto ao APROV e a PARSOLO (plano integrado) e empreendimentos que obtiveram a aprovação como HIS. Poderão surgir, portanto, algumas distorções com relação aos dados dos empreendimentos públicos. De acordo com (Silva, 2004), é comum o processo de licenciamento da produção pública de habitação ocorrer concomitante a execução da obra ou mesmo a posterior.

Para melhor compreensão, os dados foram sistematizados nas tabelas abaixo de forma que a primeira delas, a tabela 05 (organizada por ano, categoria de empreendedor e tipo de empreendimento, com 352 HIS) e as demais, se referem, respectivamente, ao número de HIS aprovados em ZEIS e em outras zonas do município, em zona distinta a ZEIS.

⁷¹ Partimos do pressuposto que toda construção, reforma ou alteração da edificação, deve obter previamente a anuência da municipalidade, de forma a observar as normas pertinentes e atender aos trâmites do processo de licenciamento, ou seja, do deferimento do projeto até a emissão do “habite-se”.

⁷² PDE (2002), LUOS (2004) e legislação complementar de HIS.

Tabela 05 – Alvarás de HIS entre 2003 e 2007

TIPO	2003			2004			2005			2006			2007		
	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total
HIS	39	16	55	26	16	42	11	5	16	12	24	36	7	23	30
HMP	0	5	5	0	9	9	0	24	24	0	52	52	0	73	73
HIS+HMP	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	4	4	0	4	4
Outros	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	60			53			40			92			107		
TOTAL	352														

Fonte: Relatório 2003 a 2007 de APROV/PMSP. PU – Público; PRI – Privado.

Dos 352 empreendimentos apontados na tabela acima, observa-se que a produção de empreendimentos destinados à demanda de HIS é contínua sofrendo variações ao longo do período. Por outro lado, aqueles de HMP e HIS + HMP – empreendimentos combinados entre demandas – apresentam uma evolução crescente. Já os empreendimentos combinados com outros usos apresentam um desempenho inexpressivo. Entre os 352 alvarás emitidos para HIS, 242 em zona distinta a ZEIS e 110 encontram-se inseridos em ZEIS . (cf. mapas 06, 07 e 08).

Tabela 06 - Alvarás de HIS em ZEIS entre 2003 e 2007

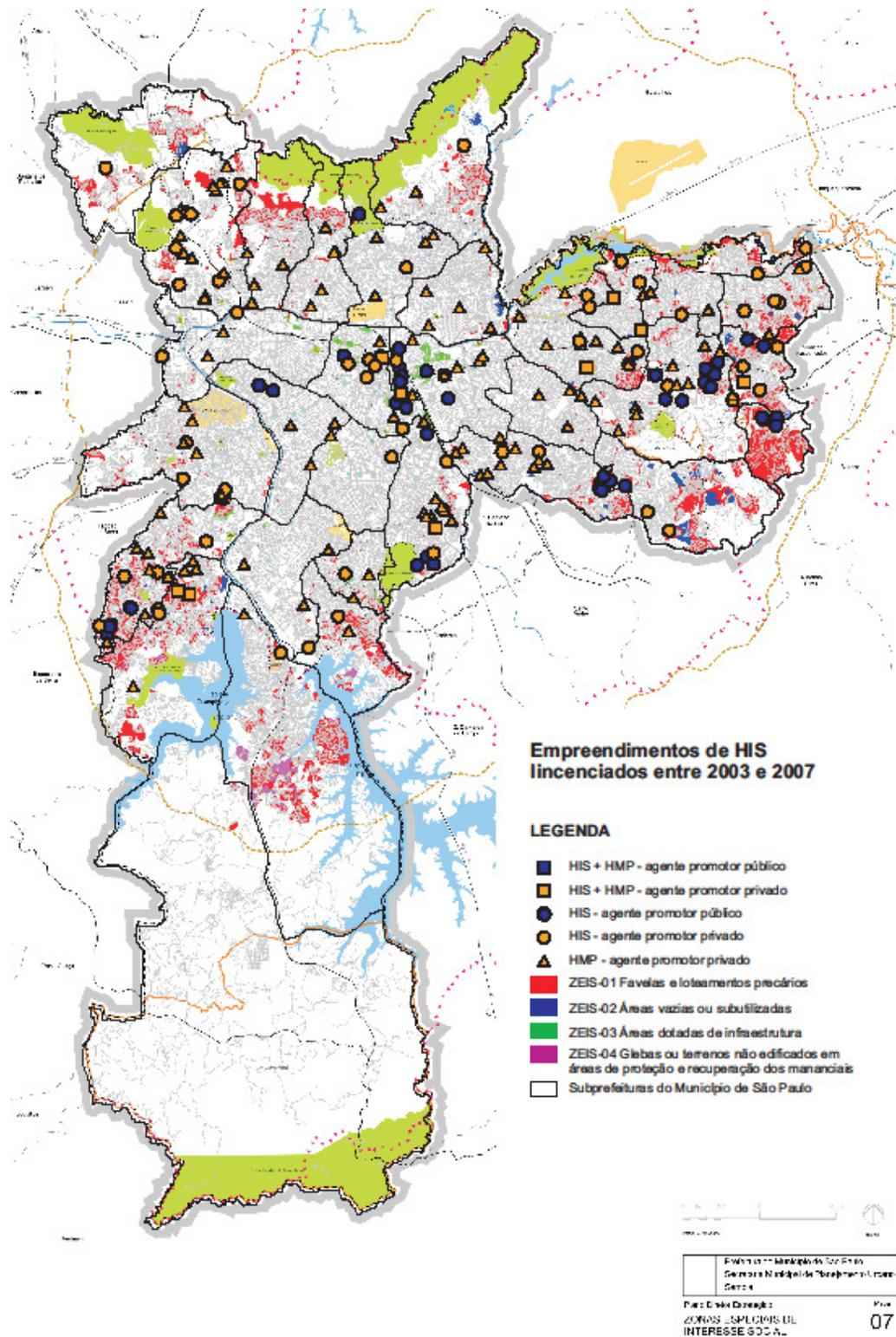
TIPO	2003			2004			2005			2006			2007		
	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total	PU	PRI	Total
HIS	29	2	31	23	5	28	8	2	10	12	5	17	4	8	12
HMP	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	0	3	3
HIS+HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	2	2
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	31			29			10			23			17		
TOTAL	110														

Fonte: Relatório 2003 a 2007 de APROV/PMSP. PU – Público; PRI – Privado.

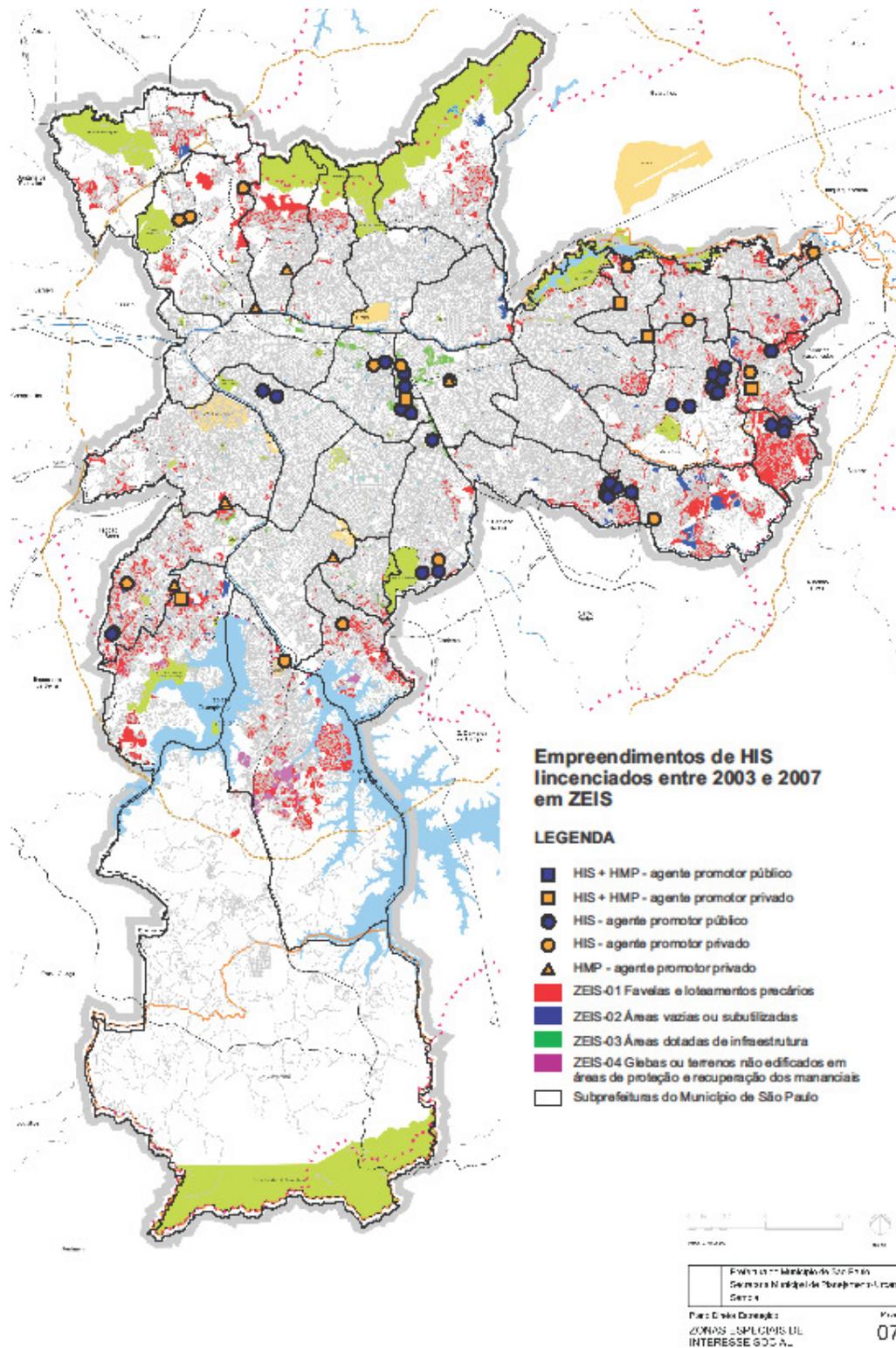
Tabela 07 - Alvarás de HIS em Zona Distinta a ZEIS entre 2003 e 2007

TIPO	2003			2004			2005			2006			2007		
	PU	PRI	TOT	PU	PRI	TOT	PU	PRI	TOT	PU	PRI	TOT	PU	PRI	TOT
HIS	10	14	24	3	11	14	3	3	6	0	19	19	3	15	18
HMP	0	5	5	0	8	8	0	24	24	0	50	50	0	70	70
HIS+HMP	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Outros	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	29			24			30			69			90		
TOTAL	242														

Fonte: Relatório 2003 a 2007 de APROV/PMSP. PU – Público; PRI – Privado.



MAPA 06 – Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007



MAPA 08 – Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007 em ZEIS

Ao compararmos os dados das tabelas 05, 06 e 07 e respectivos mapas constata-se que a produção de habitação de interesse social não se restringe aos perímetros demarcados como ZEIS. Os empreendimentos destinados a HIS, produzidos pelo setor público e privado, encontram-se dispersos pelo município.

Essa constatação nos obriga a investigar as condições de aprovação desses empreendimentos e a responder às seguintes questões: os condicionantes legais e incentivos financeiros aplicáveis às ZEIS, quando da produção de HIS, são válidos para as demais zonas de uso do município? Em caso afirmativo, quais são as vantagens para o empreendedor em construir em ZEIS?

Até 2006, os empreendimentos produzidos como HIS, localizados em ZEIS ou fora delas, obedeciam aos mesmos parâmetros estabelecidos nos decretos que regulamentavam a HIS. O decreto municipal DM 47.702/2006 corrigiu essa situação ao estabelecer que o licenciamento de HIS em zona distinta a ZEIS deve atender aos parâmetros específicos à zona de uso⁷³ onde se localiza o empreendimento. E determina que a unidade habitacional resultante do licenciamento deve ser comercializada em condições de pagamento acessíveis à população com renda de até seis salários mínimos, inclusive pelo sistema de arrendamento no regime de locação social. A partir da aplicação desse decreto, a municipalidade eliminou a exigência anterior de teto máximo para a venda dos imóveis aprovados como HIS.

No que se refere aos incentivos financeiros, verificou-se que a gratuidade e a redução da outorga do direito de construir são válidas para o uso habitacional, licenciado como de interesse social – HIS – em qualquer zona da cidade. Isso se deve ao fato de que a concessão do benefício está condicionada à definição do tipo de empreendimento e não à zona de uso. O mesmo ocorre com os incentivos tributários que

⁷³ O artigo 3º estabelece que as edificações de Habitação de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular - HMP, definidas nos incisos XXVI e XXVII do artigo 2º da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, quando forem implantadas fora dos perímetros das ZEIS, deverão observar os parâmetros urbanísticos exigidos para a respectiva zona de uso. DM 47.702/2006.

oferecem isenção tanto aos projetos destinados a HIS quanto àqueles que combinam HIS e HMP.

Então, qual é a vantagem de fato para o empreendedor em construir nas ZEIS? De fato, são todas aquelas mencionadas acima, isto é válidas para os empreendimentos licenciados como HIS, sendo facultado ao empreendedor a adoção de parâmetros especiais previstos nos Decretos Municipais nos. 44.667/2004, 45.127/2004 e 47.702/2006 e nos quadros 2j e 2i da LM 13.885/2004, além da utilização do c.a. máximo correspondente ao tipo de ZEIS. (cf. quadro 02 – Síntese dos parâmetros urbanísticos vigentes, capítulo 2).

No geral, os benefícios previstos na legislação relativos a aprovação da edificação restringe-se a supressão ou redução: da área de estacionamento de veículos; do pé direito mínimo de 2,30 m para banheiros, cozinha e área de serviço e 2,40 m para os demais compartimentos; da área útil máxima de 50 m² com um sanitário e uma vaga para HIS e 70 m² com dois sanitários e uma vaga para HMP; de um elevador, no mínimo, quando o prédio possuir até dez pisos acima do térreo e dois elevadores para edificações acima de onze andares; entre outros.

Em contrapartida o empreendedor deve observar os percentuais mínimos indicados para HIS e HMP; verificar se área de implantação do empreendimento está desobrigada da elaboração do plano de urbanização para a respectiva ZEIS; estabelecer convênio com HABI ou apresentar contrato firmado com a CEF ou outra forma de crédito como o FUNDURB; indicar o tipo de financiamento ou outro modo de aquisição da habitação que será ofertada às famílias beneficiárias; declaração de compromisso do empreendedor, que as moradias ou lotes serão comercializados para famílias de renda até 6 s.m. (HIS) e/ou até 16 s.m.(HMP); indicação prévia do público alvo.

Conclui-se que as vantagens para o setor privado resumem-se na aplicação de um c.a superior as demais zonas da cidade, mas em contrapartida o processo é mais complexo, o que demanda maior tempo para concretização do empreendimento.

A pesquisa em APROV indicou que apenas a construtora Engelux, aprovou o projeto utilizando-se de parâmetros especiais – a supressão de vagas de garagem e a utilização do limite máximo de c.a. permitido. Os demais aprovam o projeto com base nos decretos municipais 44.667/2004, 45.127/2004 e 47.702/2006, com a finalidade do enquadramento como HIS, valendo-se, dessa forma, dos incentivos fiscais e financeiros previstos para tal.

Diante do exposto e dos dados apresentados no decorrer deste capítulo, avalia-se que para o empreendedor construir fora dos perímetros de ZEIS tem sido mais atrativo, com menor complexidade. Essa afirmação baseia-se nas informações das tabelas 5 e 7, apresentadas anteriormente. A tabela 07 mostra que, entre o período de 2003 a 2007, foram licenciados 242 empreendimentos enquadrados como HIS. Desse montante, a iniciativa privada licenciou 62 HIS; 157 HMP; 03 HIS+HMP e nenhum HIS+outros usos. Portanto, dos 242 (100%) HIS licenciados fora de ZEIS, 212 (88%) foram produzidos pela iniciativa privada e 30 (12%) pelo setor público.

Comparando-se os dados das tabelas 06 e 07, nota-se que o número de alvarás de aprovação de HIS e HMP, promovidos pela iniciativa privada em zona de uso distinto a ZEIS é superior à produção inserida em ZEIS. Esboçamos aqui algumas hipóteses para explicar essa ocorrência. O mercado empreendedor avalia que a ZEIS apresenta baixa atratividade para a produção de novas unidades habitacionais. Para o mercado imobiliário a produção de HIS apresenta baixa rentabilidade, pela limitação das linhas de financiamento para a faixa de renda definida pela municipalidade. Também há receio em produzir para uma demanda habitualmente atendida pelo poder público, a fundo perdido ou subsidiada. Além disso, existe a desconfiança de atuar mesclando faixas de renda distintas – HIS + HMP⁷⁴ e usos diversos – temendo o “contágio de mercado”, de forma a prejudicar a venda dos imóveis de maior valor⁷⁵.

⁷⁴ Identificou-se no discurso dos empreendedores certa resistência quanto a combinação de demanda e uso.

⁷⁵ Cf. ROTTMANN, Eduardo. **Relatório de Viabilidade Técnico-Econômica de Empreendimentos em ZEIS**. SEHAB/PMSP, São Paulo, setembro de 2007.

Deve-se considerar a falta de *know-how* para o atendimento dessa demanda. Verifica-se que uma parcela de incorporadoras e construtoras não detém conhecimento quanto ao formato do produto e do programa a ser oferecido e quanto sua aceitação no mercado de HIS. Esse *know-how* vem sendo adquirido ao longo da concretização de experiências como as da construtora Engelux, Tenda Engenharia e da incorporadora Bueno Netto⁷⁶.

O aparato normativo regulamenta a forma de atuação do setor privado em ZEIS ao impor a combinação entre empreendimentos de HIS, HMP e outros usos⁷⁷, assegurando percentuais mínimos de HIS em função do tipo de ZEIS, de modo a garantir a adoção do mecanismo de subsídio cruzado. O subsídio cruzado é um instrumento estabelecido no PDE na tentativa de promover um “zoneamento includente”⁷⁸, propiciando a diversidade entre as demanda de HIS e HMP, associados ou não a outros usos.

Quanto ao aspecto econômico, a destinação de percentuais mínimos ao HIS, como previsto na lei, tende a limitar a atratividade da produção imobiliária em ZEIS, podendo inviabilizar os empreendimentos. Estudos recentes realizados pelo SECOVI e outro contratado pela PMSP têm apontado para a necessidade de revisão dos percentuais mínimos de HIS, de forma a garantir um reequilíbrio de interesses público e privado.

A diversidade da demanda e de uso e ocupação do solo, apesar da resistência do mercado imobiliário, pretende atender a diretriz de um “zoneamento includente”, que priorize a promoção social, evitando assim a

⁷⁶ A Bueno Neto prevê para meados de 2010, a implantação de um grande empreendimento combinado de EHMP e HIS em ZEIS 3, nas imediações da Av. Marquês de São Vicente, região da Barra Funda.

⁷⁷ “Segundo Bárbara, a ZEIS ficou “micada” depois que se estabeleceu obrigatoriedade de HIS e HMP – o mercado não quer misturar usos”. (Cf. SILVA, 2006, p. 172).

⁷⁸ “O zoneamento includente, tecnicamente chamado de zoneamento de prioridades, assume o princípio que, entre setores da esquerda brasileira, tornou-se conhecido como “de inversão de prioridades”: ou seja, no que se refere aos investimentos públicos em infraestrutura, o Estado, em vez de beneficiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres, em matéria de equipamentos urbanos. Foi na virada dos anos 80 para os 90 que um zoneamento de tipo diferente, explícita e prioritariamente voltado para a promoção social em áreas pobres, fez a sua aparição, inspirado no ideário da reforma urbana. Mesmo sem ser utilizada a expressão “zoneamento de prioridades”, ora sugerida, foi isso que propuseram RIBEIRO e CARDOSO (1990) e, de maneira ainda mais refinada, os autores da proposta de plano diretor para o município de São Paulo elaborada durante a gestão de Luisa Erundina”. (Cf. SOUSA, 2001, p. 262).

segregação sócio-espacial⁷⁹ peculiar à produção habitacional dos grandes conjuntos habitacionais (COHAB-SP e CDHU) promovidos pela política nacional, implementada pelo BNH (Comas, 1986) e posterior a ele.

Essas alternativas não são novidade para o mercado imobiliário paulistano. Experiências similares foram empregadas pela iniciativa privada para provisão de habitação econômica, entre 1930 e 1964. De acordo com os estudos de Sampaio (2002, p. 107):

A importância de edifícios como o Copan em São Paulo, o JK em Belo Horizonte e o Holiday em Recife não é tanto pelo fato de abrigarem centenas de unidades residenciais, mas por se imporem à cidade por sua dimensão e complexidade. Neles é possível encontrar cinemas, restaurantes, agência de automóveis que se tornou igreja, repartições públicas que dão lugar a terminais turísticos, espaços que se transformam à medida que a cidade adquire novas feições. À complexidade de funções soma-se a diversidade de propostas habitacionais que permitem satisfazer diversos programas de necessidades e gerar, portanto, um fluxo de diversidade de interesses e objetivos. São as experiências mais inovadoras encontradas, que buscavam enfrentar as necessidades de moradia de forma concentrada, em um único local, todas as facilidades da cidade grande. Sampaio, (2002, p.107).

Ao resgatar essas soluções, pretende-se estimular projetos entendidos como “estratégicos”⁸⁰, pelo efeito irradiador, dinamizador ou regenerador do tecido urbano, de forma a influir sobre áreas em desenvolvimento ou degradadas, vazias ou subutilizadas, às quais se podem agregar outros usos, como equipamentos de consumo coletivo, escolas, hospitais, centro médico, comércio e serviços, entre outros, a fim de garantir a diversidade de uso e de demanda, de forma a interligar a malha urbana privilegiada e a deficitária. Porém, examina-se que esse

⁷⁹ Cf. o artigo de LAGO, Luciana. **Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso.** XIENA, Salvador, 2005.

⁸⁰ Considerado aqui o conceito utilizado por Nuno Portas, extraído da tradução do texto *L'emergenza del progetto urbano*: “Pode dizer-se que a infraestrutura urbana de nova construção ou de modernização da existente é o suporte básico para viabilizar outros objetivos de regeneração dos tecidos, bem como de ligação vital com o exterior da zona de intervenção. Por isso uma família significativa de projetos urbanos se reduz, por estratégia calculada ou por tática à (re)construção da infraestrutura e do espaço público, que cruza áreas de desenvolvimento ou regeneração e ligue entre si áreas privilegiadas e áreas deficitárias.” (In: Revista Urbanística n. 110. Roma, *giugno*, 1998).

conjuntos de possibilidades propostos no PDE até o momento não entusiasmaram o setor privado.

No que se refere à regulação e controle da ZEIS, o seu principal instrumento é o licenciamento, implicando no estabelecimento de convênio firmado entre as partes - no qual a iniciativa privada assume o compromisso de comercializar as unidades habitacionais entre as faixas de renda estabelecidas pela normativa municipal - ou na apresentação da aprovação do financiamento com a CEF, compatível ao tipo de demanda do empreendimento. Entretanto, o procedimento e a rotina administrativa devem ser mais bem equacionadas, tanto no que se refere à aprovação de projetos, sobretudo os que são submetidos a CAEHIS, quanto ao estabelecimento dos convênios. Na prática as empresas têm se valido dos financiamentos firmados com a CEF, desse modo evitando a constituição de convênios.

Quanto ao aspecto físico territorial dos empreendimentos destinados ao interesse social, os mapas 06, 07 e 08 correspondem a Empreendimentos de HIS licenciados entre 2003 e 2007 - apresenta uma melhor visualização da localização dos referidos empreendimentos no tecido urbano.

Por conseguinte, os dados da tabela 06 demonstram que o setor público atua predominantemente em áreas demarcadas como ZEIS; já o setor privado concentra sua ação em áreas distintas a ZEIS (consultar tabela 08). Retornando à tabela 06, observa-se uma tendência positiva quanto à atuação em ZEIS, pelos agentes privados.

Lembrando que até meados de 1994 os benefícios e incentivos resultantes da aplicação da legislação de HIS eram facultados apenas a empresas de caráter público ou conveniadas. Somente em 1995, essa condição é estendida às entidades privadas, sinalizando para uma nova dinâmica na política habitacional, consolidada no PDE. Portanto, a atuação do mercado imobiliário como promotor de HIS, assim como em ZEIS, é relativamente recente.

A abertura do mercado de HIS às entidades privadas significou novas perspectivas para o mercado imobiliário, constituindo-se em um

desafio. Implicando na prospecção de informações quanto à demanda – desconhecida até então – de adquirir conhecimentos relativos à oferta de tipologias, programas adequados à capacidade de endividamento, as linhas de crédito e de financiamento disponíveis ao público-alvo. No tocante às ZEIS, devem ser examinados ainda os dispositivos e regras específicas ao tipo de ZEIS, o que resulta em arranjos urbanísticos e de viabilidade econômica distintas.

As exigências para a produção de HIS em áreas distintas às ZEIS são menores, visto que não há imposição quanto ao modelo combinado (HIS + HMP); não há obrigatoriedade quanto à destinação do percentual mínimo de produção de HIS; não há necessidade de estabelecimento de convênios com empresas de caráter público ou comprovação de vínculo com agentes financeiros (CEF e FUNDURB).

Outro fator que interfere na atratividade da ZEIS são os artigos 165 e 166 do PDE, que admite-se a adoção de índices diferenciados de c.a. em zonas mistas até a revisão da legislação de uso e ocupação do solo. No caso do artigo 166, o empreendedor para se beneficiar do acréscimo de c.a, limitado ao acréscimo de mais um, com isenção total da outorga (independente da modalidade do empreendimento), deverá garantir apenas a redução da taxa de ocupação, conforme cálculo estabelecido no próprio artigo.

Embora o PDE tenha introduzido o instrumento do solo criado ou outorga de concessão do direito de construir, o que se verifica é uma contradição em curso, pois até o momento, não cessaram as concessões de excepcionais através da adoção de c.a. adicional e gratuito, comprometendo a efetividade da ZEIS e o recolhimento dos recursos para o FUNDURB.

O quadro 09 aponta quais são as zonas de uso, c.a básico e máximo permitido para esses setores.

Quadro 09 – Casos de c.a. adicional previsto no PDE (2002)

PDE(2002)						
Artigo 165					Artigo 166	
ZONA MISTA (ZM)						
c.a.básico 1	c.a.básico 2	c.a.máximo 1	c.a.máximo 2	c.a.máximo 2,5	c.a.máximo 4	c.a. básico 1+1=2
Z2	Z3				Z3	Z2
Z8-060	Z4				Z4	Z11
Z9	Z5		Z11		Z5	Z13
Z11	Z8-007	Z9	Z13	Z2	Z8-007	Z17
Z13	Z10		Z17	Z8-060 1 e 3	Z10	Z18
Z17	Z12		Z18		Z12	Corredores
Z18	Z19				Z19	Uso Especial
Z19	Z8-CR3				Z8 - CR3	

Fonte: LM 13.430/2002, PDE.

Na tabela 05, verifica-se que os HIS destinados à população de baixa renda – até seis s.m. – totalizam 179 empreendimentos, sendo 98 (55%) promovidos em ZEIS e 81 (45%) fora delas. Constata-se que existe certa equivalência entre o número de aprovação de empreendimentos em ZEIS e em zonas de uso distintas a ela.

No que se refere ao agente promotor, 95 (53%) HIS são de promoção pública e 84 (47%) HIS de iniciativa privada, demonstrando igualmente uniformidade de desempenho quanto aos licenciamentos.

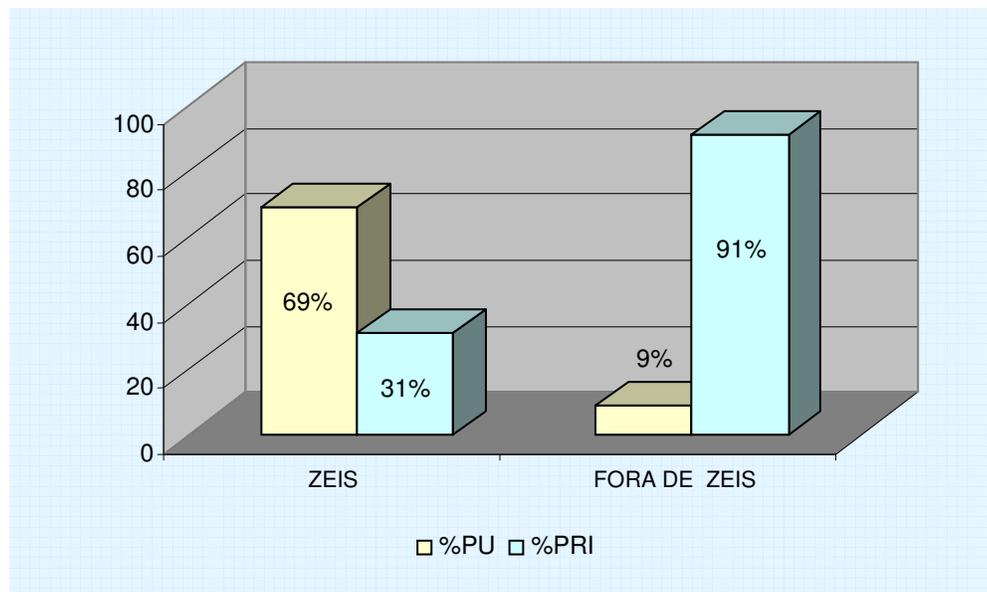
A oferta de HMP, destinadas às famílias com renda acima de seis e inferior a 16 s.m., é formada pela ação exclusiva do setor privado, independente da localização, sendo 157 empreendimentos aprovados como HMP situados em zonas de uso distintas a ZEIS e apenas 06 HMP em ZEIS, totalizando 163 empreendimentos destinados ao perfil de HMP.

Nesse sentido, cabe considerar que uma parcela das unidades habitacionais ofertadas pela COHAB-SP e CDHU, está destinada a famílias com renda média superior a seis s.m.; no entanto, esses mesmos empreendimentos são aprovados como HIS.

Outra constatação refere-se aos empreendimentos combinados HIS+HMP. Dos nove empreendimentos aprovados, oito são resultantes da atuação privada e apenas um resultante da ação pública, situado em área distinta a ZEIS. Cinco empreendimentos ofertados estão inseridos em ZEIS e quatro encontram-se fora do perímetro demarcado como ZEIS.

Ao traçarmos um comparativo entre total de alvarás expedidos como HIS no município, observamos que em ZEIS concentram-se cerca de 31% dos alvarás aprovados como HIS e 69% nas demais zonas de uso. Ao verificarmos a origem do agente promotor, constata-se que 69% dos HIS implantados em ZEIS correspondem ao setor público e 31% à iniciativa privada. No entanto, nas demais zonas de uso constata-se a predominância do setor privado, com 91% da oferta e 9% ao público. (cf. gráfico 01 – Percentual de empreendimentos do público e privado em ZEIS e demais zonas de uso).

Gráfico 01 - Percentual de empreendimento público e privado em ZEIS e demais Zonas de Uso.



Entretanto, se em vez do número de licenciamentos tivéssemos comparado o número de unidades habitacionais produzidas, a relação acima poderia ser diferente?

Visando mensurar essa diferença, levantamos os dados relativos ao número de unidades dos 352 HIS. Desse montante, apenas em 313 HIS foi

possível obter o cálculo do número de unidades habitacionais, correspondendo a 89% do campo da amostra; concluímos, no entanto, que o resultado seria representativo. Assim sendo, dos 313 alvarás aprovados como HIS entre 2003 e 2007 pela iniciativa pública e privada, resultou no licenciamento de 45.702 u.h.;desse montante, 32.258 u.h. (71%), estão inseridas em zonas de usos diversos a ZEIS e 13.444 (29%), em perímetros demarcados como ZEIS.

A análise relativa ao número de oferta de unidades habitacionais apresenta, comparativamente, uma variação de 2% em relação ao número de licenciamentos; entretanto, as realizações em ZEIS correspondem a quase *um terço* da oferta de unidades habitacionais destinadas ao HIS.

Considerando os cinco anos da análise, pode-se afirmar que as realizações obtidas são, contudo, modestas, se relacionadas às metas estabelecidas para a provisão, no Plano Municipal de Habitação (PMH)⁸¹, ao desenvolvimento da cidade; mas, sobretudo, às necessidades da população de baixa renda e ao déficit habitacional do município, que é de 203.404⁸² unidades habitacionais. Logo, comparando-se a produção de HIS (2003 -2007), verifica-se que a produção aferida corresponde a 22,5% de atendimento do déficit habitacional. A oferta de HIS em ZEIS corresponde a 6,6% do déficit habitacional.

Segundo Sachs (1990, p. 98), “a COHAB-SP produziu em vinte anos, de 1965 a 1985, 90.570 unidades [...], o que certamente constitui um resultado importante”. O que corresponderia, por quinquênio, à oferta de 22.642 novos domicílios. Em ZEIS a produção foi de 13.444 unidades residenciais, portanto inferior às realizações da COHAB-SP. Cabe a reflexão sobre o fato de que a operação da COHAB-SP é genuinamente pública e em ZEIS somam-se as operações públicas e da iniciativa privada.

Se retrocedermos um pouco mais na história da produção habitacional, verificaremos que a realização da ZEIS é de fato reduzida. De acordo com Sampaio (2002, p.25) entre 1939 e 1946 foram produzidas 79.100 habitações, em pleno período da guerra e no auge da crise de habitação paulistana.

⁸¹ De acordo com o PMH (2003) a meta para 2012 é 99.050 novos domicílios.

⁸² Fundação João Pinheiro, 2005.

Ao analisar a atuação dos provedores de HIS por regiões administrativas, verificamos que as regiões Centro, Leste, Norte e Sul recebem de alguma forma investimentos públicos e não públicos para os diversos produtos habitacionais de HIS. Esse dado pode ser constatado nas tabelas 08 e 11, apresentadas a seguir.

A região Oeste – Lapa, Pinheiros, Itaim Bibi e Butantã – destaca-se por apresentar um comportamento atípico aos demais, uma vez que os investimentos em provisão de novas unidades habitacionais são exclusivamente originários do setor privado, predominando o segmento de HMP.

Em contrapartida, não podemos deixar de citar que na região do Morumbi localiza-se a segunda maior favela de São Paulo, Paraisópolis, objeto de intervenção do Programa de Urbanização de Favelas, concentrando recursos oriundos da municipalidade, do Estado e da União.

O gráfico 02 permite observar a distribuição espacial dos HIS, organizados por regiões administrativas. Observa-se que o maior volume de licenciamentos de HIS encontra-se na zona leste da cidade, com 164 alvarás expedidos, 74 inseridos em ZEIS e 90 em zonas distintas a ZEIS.

Nota-se que o número de alvarás expedidos na região Leste é bastante expressivo, se considerarmos que a somatória entre a zona Sul, Norte e Centro totaliza 162 licenciamentos. E sugere que não houve alteração quanto ao eixo de crescimento da oferta habitacional de interesse social, concentrando-se nas zonas Leste e Sul do município de São Paulo. Pode-se, portanto, concluir que a existência das ZEIS não alterou as dinâmicas urbanas da localização da habitação de interesse social do município. Ao contrário, os critérios adotados para a demarcação das ZEIS podem ter reforçado ainda mais a ocupação da zona Leste com HIS, na medida em que 17% do território da região foram mapeados como ZEIS, convergindo 58% da produção de HIS da cidade de São Paulo, cujo maior promotor é o poder público.

Gráfico 02 – Total de alvarás em ZEIS e demais zonas de uso, por regiões

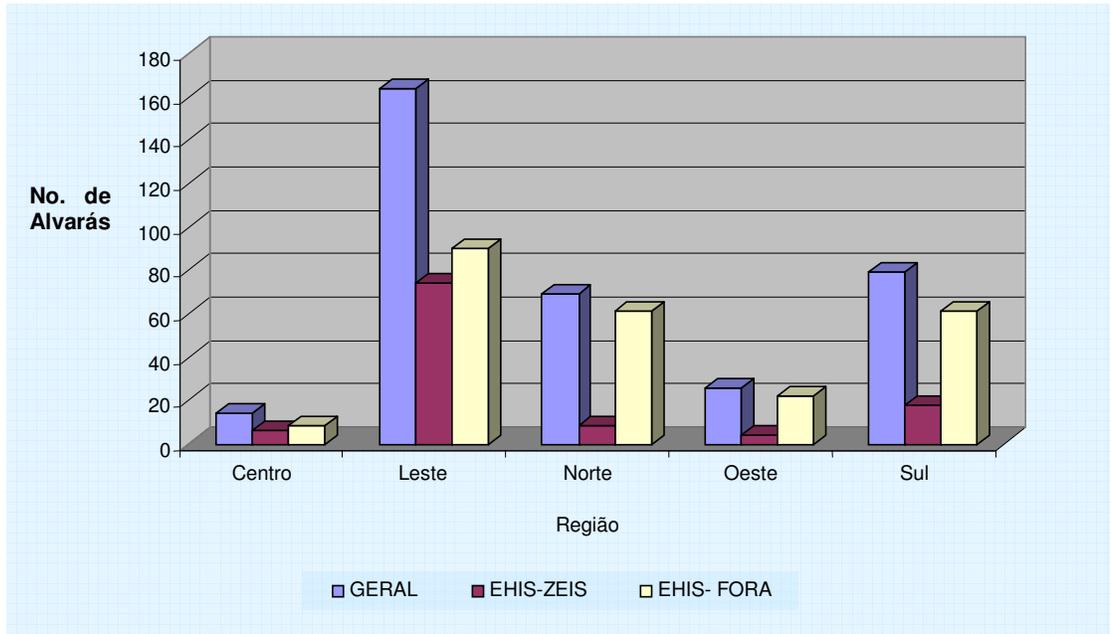


Tabela 08 – Licenciamentos de HIS por regiões e Agente Promotor

SUBPREFEITURA	ZONA	ALVARÁ	%	HIS		HMP		HIS+HMP		OUTROS	
				PU	PRI	PU	PRI	PU	PRI	PU	PRI
SÉ	Centro	14		4	5	0	2	0	3	0	0
CENTRO		14	4,00	4	5	0	2	0	3	0	0
ARICANDUVA / VILA FORMOSA	Leste	3		0	0	0	3	0	0	0	0
CIDADE TIRADENTES	Leste	3		3	0	0	0	0	0	0	0
ERMELINO MATARAZZO	Leste	8		0	3	0	3	0	2	0	0
GUAIANAZES	Leste	21		7	9	0	4	0	1	0	0
ITAIM PAULISTA	Leste	17		0	12	0	5	0	0	0	0
ITAQUERA	Leste	48		26	7	0	14	1	0	0	0
MOOCA	Leste	19		11	1	0	6	0	0	1	0
PENHA	Leste	12		2	2	0	7	0	1	0	0
SÃO MATEUS	Leste	6		4	2	0	0	0	0	0	0
SÃO MIGUEL PAULISTA	Leste	7		0	6	0	1	0	0	0	0
VILA PRUDENTE	Leste	20		10	0	0	10	0	0	0	0
LESTE		164	46,86	63	42	0	53	1	4	1	0
CASA VERDE	Norte	6		2	0	0	4	0	0	0	0
FREGUESIA DO Ó	Norte	6		2	0	0	4	0	0	0	0
JAÇANA / TREMEMBÉ	Norte	4		0	3	0	1	0	0	0	0
PERUS	Norte	2		1	1	0	0	0	0	0	0
PIRITUBA / JARAGUÁ	Norte	42		2	9	0	31	0	0	0	0
SANTANA / TUCURUVI	Norte	4		0	0	0	4	0	0	0	0
VILA MARIA/VILA GUILHERME	Norte	5		0	0	0	5	0	0	0	0
NORTE		69	19,71	7	13	0	49	0	0	0	0
BUTANTÃ	Oeste	19		0	6	0	13	0	0	0	0
LAPA	Oeste	6		0	2	0	4	0	0	0	0
PINHEIROS / ITAIM BIBI	Oeste	1		0	0	0	1	0	0	0	0
OESTE		26	7,43	0	8	0	18	0	0	0	0
CAMPO LIMPO	Sul	37		17	7	0	13	0	0	0	0
CAPELA DO SOCORRO	Sul	3		0	1	0	2	0	0	0	0
CIDADE ADEMAR	Sul	1		0	1	0	0	0	0	0	0
IPIRANGA	Sul	19		4	3	0	11	0	1	0	0
JABAQUARA	Sul	5		0	1	0	4	0	0	0	0
M BOI MIRIM	Sul	9		0	2	0	6	0	1	0	0
PARELHEIROS	Sul	0		0	0	0	0	0	0	0	0
SANTO AMARO	Sul	4		0	1	0	3	0	0	0	0
VILA MARIANA	Sul	1		0	1	0	0	0	0	0	0
SUL		79	22,57	21	17	0	39	0	2	0	0
TOTAL		352		95	85	0	161	1	9	1	0
Fonte: APROV/SEHAB/PMSP											

4.2 Levantamento da promoção de HIS em ZEIS

A partir da seleção dos 110 HIS identificados em perímetros de ZEIS (Tabela 06), realizamos novas pesquisas nos *sites* de APROV, De olho na Obra e no GEOSECOVI, no sentido de complementar e confirmar os dados sobre o número de unidades habitacionais produzidas. Após a obtenção do número de domicílios, realizamos uma triagem por tipo de ZEIS, agente promotor e empreendimento, resultando na Tabela 10. Do montante analisado, foram complementados e confirmados os dados relativos ao número de unidades de 104 licenciamentos de HIS, perfazendo um total de 13.444 u.h., ofertadas por promotores públicos e privados. O número de unidades habitacionais dos empreendimentos faltantes não foi localizado nas bases de dados pesquisadas.

A partir da obtenção do número de unidades residenciais, os dados foram selecionados e agrupados de acordo com os seguintes parâmetros: por agente promotor, modalidade do empreendimento (HIS e/ou HMP) e tipo de ZEIS, resultando na Tabela 09.

Tabela 09 – Produção de U.H. por tipo de Agente e ZEIS

ANO	2003			2004			2005			2006			2007			TOTAL U.H. EM ZEIS
	HIS		HMP	HIS		HMP	HIS		HMP	HIS		HMP	HIS		HMP	
	PU	PRI	PRI	PU	PRI	PRI	PU	PRI	PRI	PU	PRI	PRI	PU	PRI	PRI	
ZEIS 1	2773	108	0	904	477	8	830	242	0	1679	368	486	20	838	117	8850
ZEIS 2	0	98	0	691	0	0	0	0	0	0	198	0	264	320	0	1571
ZEIS 3	524	0	0	499	300	0	0	104	0	395	0	787	0	126	288	3023
Subtotal	3297	206	0	2094	777	8	830	346	0	2074	566	1273	284	1284	405	
Subtotal Público																8579
Subtotal Privado																4865
Totais HIS Privado																2563
Totais HMP Privado																2302
TOTAL																13444

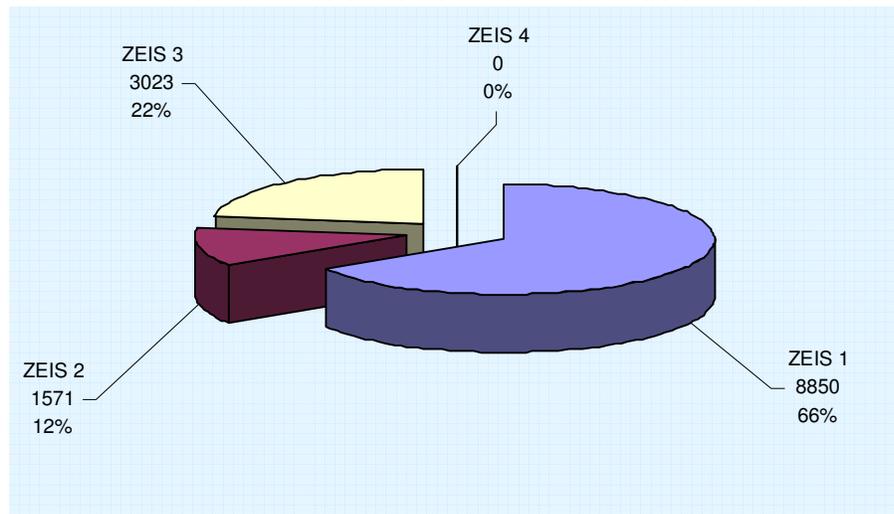
Fonte: APROV, De Olho na Obra (PMSP) e GEOSECOVI

A produção de HIS pública foi de 8.579 u.h., o que corresponde a 64% do total produzido em ZEIS. A iniciativa privada produziu 4.865 u.h. entre HIS e HMP, o que corresponde a 36% do total da oferta em ZEIS;

2.302 u.h. – 47% – foram destinadas ao mercado popular e 2.563 u.h. – 53% – ao interesse social.

As 13.444 u.h. produzidas em ZEIS encontram-se distribuídas da seguinte forma: 66% das novas unidades residenciais foram implantadas em ZEIS 1, 12% em ZEIS 2, 22% em ZEIS 3 e 0% em ZEIS 4 - conforme aponta o Gráfico 03.

Gráfico 03 – Distribuição da Oferta por tipo de ZEIS



A fim de verificar a atuação dos agentes e sua relação com o zoneamento, analisando-se os dados relativos à oferta de unidades de HIS constata-se que em ZEIS 1 está a maior oferta de unidades habitacionais (8.850 u.h.), resultante de ação pública e privada; mas, em ZEIS 3, a oferta de unidades de moradias produzidas pela iniciativa privada supera a oferta pública (3.0231 u.h.).

O levantamento de dados revelou que em ZEIS 1 a ação pública produziu 6.206 u.h., e o setor privado 2.644 u.h.; em ZEIS 2 construiu-se 955 u.h. públicas e 616 u.h. privadas, diferentemente da ZEIS 3, onde a produção privada é de 1.605 u.h. e a pública de 1.418 u.h.. Pode-se afirmar que de fato a ZEIS 3 apresenta maior atratividade para o mercado imobiliário, que concentra (53%) da produção habitacional nessa zona. Este fato pode estar associado à localização central das áreas, onde a oferta de infraestrutura urbana é um atributo (cf. tabela 10).

Outro fator a ser observado é que conceitualmente a ZEIS 1 não tem por finalidade contribuir com a produção de novas residências, no entanto é a ZEIS que apresentou maior produtividade. Esse fenômeno pode estar associado a demarcação de áreas remanescentes dos conjuntos habitacionais da COHAB-SP e CDHU, no entanto a produção privada também é maior nessa ZEIS.

De acordo com o setor de planejamento de HABI, as áreas remanescentes da ZEIS 1, destinam-se a apoiar as ações corretivas estabelecidas nos planos de urbanização (desadensamentos, remoção e relocação das famílias), mas observa-se que não há nenhum mecanismo de coibição para utilização dessas áreas ou mesmo reserva desses perímetros para futuras intervenções municipais.

Apesar da ZEIS 3 apresentar maior atratividade para o mercado imobiliário (53%, com 1.605 u.h.), observa-se que o melhor desempenho do setor privado está consolidado na ZEIS 1, com 2.644 u.h. Este caso pode estar diretamente associado ao baixo custo dos terrenos e a maior oferta de áreas nos bairros periféricos.

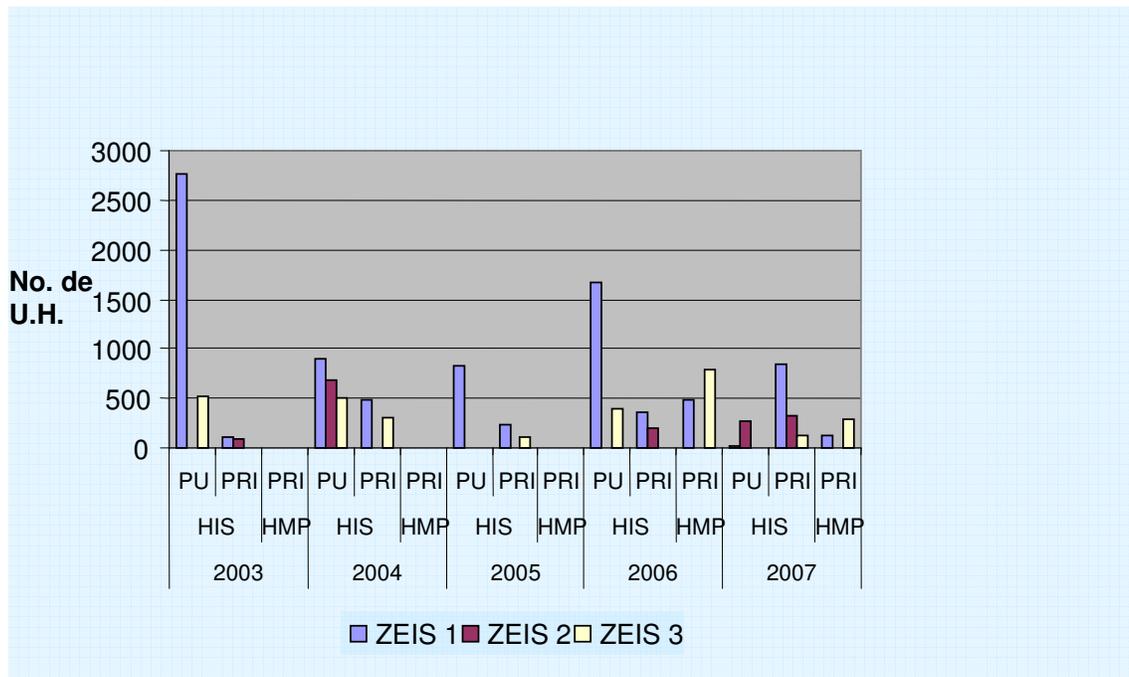
Tabela 10 - Produção por Agente e ZEIS

TIPO ZEIS	HIS PU		HIS PRI	
	No. U.H.	PU	No. U.H.	PRI
ZEIS 1	6.206	70%	2.644	30%
ZEIS 2	955	60%	616	40%
ZEIS 3	1.418	47%	1.605	53%

Fonte: APROV, De Olho na Obra e GEOSECOVI

O gráfico 04 permite observar a distribuição da oferta anual de unidades habitacionais em ZEIS. Nessa perspectiva, destacam-se os seguintes aspectos: volume expressivo de unidades produzidas em ZEIS 1, combinado com investimentos públicos. A partir de 2006 nota-se o crescimento do segmento de HMP em ZEIS, constatando-se que até o momento é um produto exclusivo do mercado imobiliário.

Gráfico 04 - Oferta anual de U.H. em ZEIS



Considere-se a advertência no relatório já mencionado:

No entanto, se o mercado de média renda se desenvolver, aumentarão as dificuldades de HIS, ou seja, o poder público terá dificuldade de intervir se tiver que competir pelos mesmos terrenos. Por este motivo, os instrumentos direcionados diretamente à redução de custos de terrenos para HIS, são fundamentais nesta estratégia. Mais do que isso, se a habitação social (ou os imóveis necessários para sua produção), não for viabilizada antes que a região seja valorizada, muito dificilmente o será posteriormente. Isso coloca a questão da utilização ágil dos instrumentos da Dação, da Remissão, da Preempção. (Cf. Silva, Helena M.M.B., 2006, p. 26).

O quadro descrito acima já é uma realidade consolidada. Verifica-se que, no advento da construção e consolidação do PDE, alguns imóveis classificados como ZEIS 3 foram comercializados e obtiveram seus licenciamentos fundamentados nas disposições transitórias, previsto no PDE e na LUOS. Entendemos que a ausência de uma articulação prévia entre instrumentos que objetivem o resguardo estratégico da ZEIS 3 ao setor público poderá comprometer a diretriz de repovoamento do centro e

a aquisição de imóveis situados na coroa central pelas empresas públicas.

Para facilitar a visualização elaboramos o Gráfico 05, visando demonstrar a distribuição das unidades habitacionais por regiões, no qual se constata que a zona Leste apresenta um volume expressivo, tanto na quantidade de alvarás aprovados como no número de ofertas de novos domicílios. Comparando-se a produção da região Leste em relação à segunda colocada, verifica-se que sua produção é três vezes maior que a da região Sul, sete vezes maior que o Centro e 15 vezes maior que a região Oeste. Reafirma-se a convergência de investimentos públicos e privados destinados à produção de HIS para a porção Leste do município, pois 58% da oferta habitacional de HIS em ZEIS concentram-se nessa região.

A pesquisa revela ainda que em São Mateus, Cidade Tiradentes e Vila Prudente a atuação está restrita ao poder público. Já em Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Itaim Paulista a atuação é privada. Nas subprefeituras de Itaquera, Guaianazes e Mooca observa-se que a atuação é compartilhada entre público e privado, predominando a pública.

Gráfico 05 – Unidades Habitacionais (U.H.) por Região Administrativa

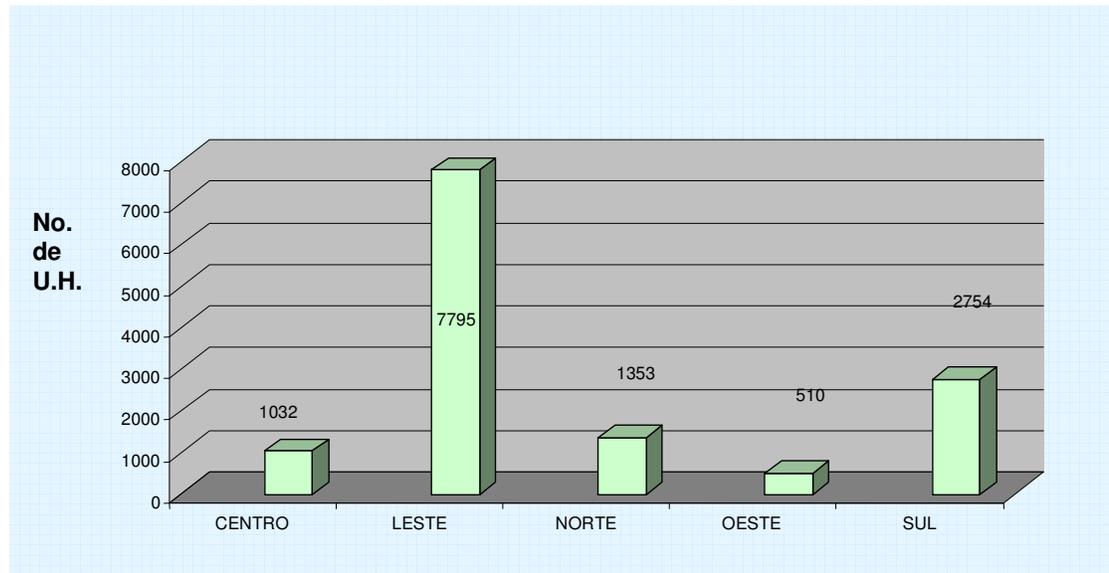


Tabela 11 – U.H. em ZEIS por Regiões, tipo de HIS e Agente Promotor

SUBPREFEITURA	ZONA	U.H.	%	HIS		HMP		HIS+HMP		OUTROS		ZEIS				
				PU	PRI	PU	PRI	PU	PRI	PU	PRI	1	2	3	4	
SÉ	Centro	1032	100,00	2	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	6	0
CENTRO		1032	7,68	2	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	6	0
ARICANDUVA / VILA FORMOSA	Leste	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIDADE TIRADENTES	Leste	180	2,31	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
ERMELINO MATARAZZO	Leste	223	2,86	0	1	0	0	0	2	0	0	1	2	0	0	0
GUAIANAZES	Leste	976	12,52	6	2	0	0	0	1	0	0	9	0	0	0	0
ITAIM PAULISTA	Leste	140	1,80	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
ITAQUERA	Leste	2.825	36,24	24	3	0	0	0	0	0	0	25	2	0	0	0
MOOCA	Leste	1.421	18,23	9	1	0	1	0	0	0	0	0	0	11	0	0
PENHA	Leste	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SÃO MATEUS	Leste	630	8,08	4	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0
SÃO MIGUEL PAULISTA	Leste	460	5,90	0	6	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0
VILA PRUDENTE	Leste	940	12,11	10	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0
LESTE		7795	57,98	56	14	0	1	0	3	0	0	59	4	11	0	0
CASA VERDE	Norte	264	19,51	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
FREGUESIA DO Ó	Norte	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JAÇANA / TREMEMBÉ	Norte	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PERUS	Norte	412	30,45	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PIRITUBA / JARAGUÁ	Norte	677	50,04	0	4	0	1	0	0	0	0	3	2	0	0	0
SANTANA / TUCURUVI	Norte	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VILA MARIA / VILA GUILHERME	Norte	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NORTE		1353	10,06	3	4	0	1	0	0	0	0	5	3	0	0	0
BUTANTÃ	Oeste	510	100,00	0	1	0	3	0	0	0	0	4	0	0	0	0
LAPA	Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PINHEIROS / ITAIM BIBI	Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OESTE		510	3,79	0	1	0	3	0	0	0	0	4	0	0	0	0
CAMPO LIMPO	Sul	1026	37,25	8	1	0	1	0	0	0	0	5	5	0	0	0
CAPELA DO SOCORRO	Sul	144	5,23	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
CIDADE ADEMAR	Sul	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IPIRANGA	Sul	776	28,18	3	1	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0
JABAQUARA	Sul	570	20,70	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0
M BOI MIRIM	Sul	238	1,77	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
PARELHEIROS	Sul	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SANTO AMARO	Sul	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VILA MARIANA	Sul	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUL		2754	20,48	12	2	0	3	0	1	0	0	8	8	2	0	0
TOTAL		13444	100	73	22	0	8	0	7	0	0	76	15	19	0	0

Fonte: Dados elaborado a partir dos relatórios de APROV (jan/03 a dez/07), SEHAB/PMSP.

Os empreendimentos promovidos pelo poder público na região central, resultantes das ações de repovoamento do Centro, foram implementados em áreas cujo zoneamento predominante é distinto daquele da ZEIS⁸³. É o caso dos empreendimentos Olarias, Maria Paula, Santa Cecília A e C, Labor, entre outros. No entanto, destaca-se que, nos 13 distritos da área central, no período de 1996 a 2006, foram ofertadas pelo poder público – COHAB-SP/HABI e CDHU – 4.395 u.h.; desse montante, 567 u.h. encontram-se inseridas em ZEIS.

A oferta de unidades habitacionais destinadas a HIS em ZEIS 3 concentra-se, especialmente, nas subprefeituras da Mooca⁸⁴ e Sé, e totalizam cerca de 2.453 u.h., o que corresponde a 18% do total da produção de HIS em ZEIS. O que demonstra, sob o ponto de vista da produção habitacional de interesse social, *um avanço*.

As ações adotadas pelo poder público, visando promover habitação de interesse social no Centro⁸⁵, resultaram, ao longo de dez anos, na produção de 4.395 u.h.⁸⁶; destas, 567 encontram-se computadas no montante relativo a ZEIS 3. Apesar da inovação quanto à demarcação de perímetros de ZEIS em áreas centrais e do avanço significativo da oferta de novas residências para a população de menor renda, os dados indicam uma tendência de manutenção do modelo histórico de produção de unidades habitacionais na periferia, provavelmente em razão da oferta dos terrenos e da equação financeira – preço do terreno + construção da u.h. – para viabilizar os HIS.

A zona Leste possui o maior estoque de áreas demarcadas como ZEIS, 5.679,27 ha., seguido pela zona Sul com 4.887,06 ha., a zona Norte com 2.468,88 ha., a zona Oeste com 325,13 ha. e a região central com

⁸³ Alguns empreendimentos são anteriores à aprovação do PDE (2002) e da LUOS (2004).

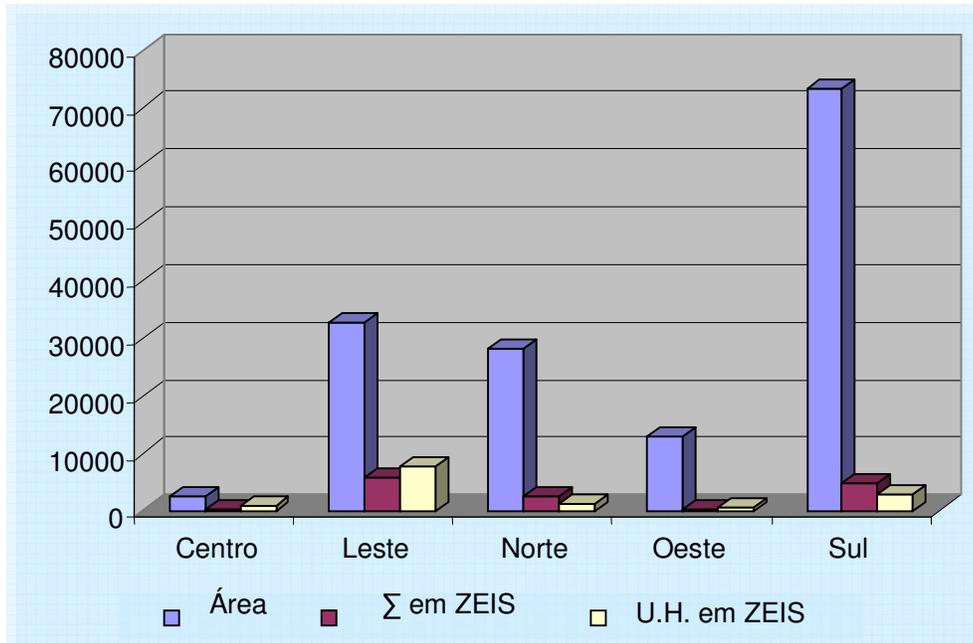
⁸⁴ Lembrando que a subprefeitura da Mooca pertence à região Leste do município de São Paulo.

⁸⁵ Ações como: Programa de Atuação em Cortiços (PAC – BID), Programa Morar no Centro, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), entre outros.

⁸⁶ Esses dados foram extraídos do Quadro 12 – Empreendimentos HIS, promovidos nos 13 distritos da área central (1996 - 2006) pg. 211 – 212. Cf. **Observatório do Uso do Solo e de Gestão Fundiária do Centro de São Paulo**. São Paulo: LABHAB, 2006 (relatório de pesquisa).

221,36 ha. – ver gráfico 06 e tabela 12. Os dados sobre licenciamento apontam que a maior oferta de áreas em ZEIS está concentrada nas regiões Leste e Sul, da mesma forma que a oferta de novos domicílios destinados ao HIS.

Gráfico 06 - Área do distrito, área total em ZEIS e nº. de u.h. ofertadas por região.



Pode-se observar, no gráfico 07, que a região Leste possui mais do que o dobro do percentual de áreas demarcadas como ZEIS, quando comparada às zonas Central, Norte e Sul.

Gráfico 07 – Demarcação de ZEIS por região

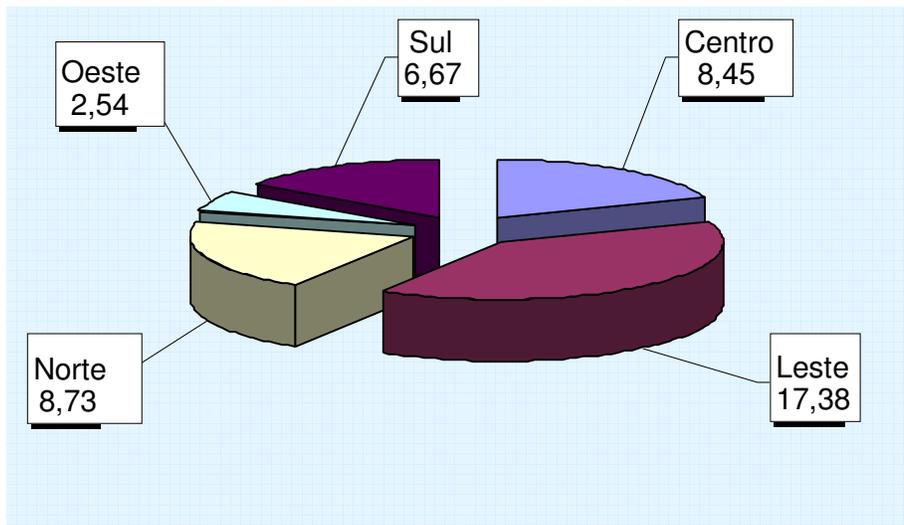


Tabela 12 – Áreas demarcadas como ZEIS em ha., percentuais e áreas do distrito.

SUBPREFEITURA	ZONA	U.H.	%	∑ em ZEIS / ha	% ZEIS/ Distrito	Área do Distrito
SÉ	Centro	1032	100,00	221,36	8,45	2.620,00
CENTRO		1032	7,68	221,36	8,45	2.620,00
ARICANDUVA / V.FORMOSA	Leste	0	0,00	32,32	1,50	2.150,00
CIDADE TIRADENTES	Leste	180	2,31	991,08	66,07	1.500,00
ERMELINO MATARAZZO	Leste	223	2,86	124,71	8,26	1.510,00
GUAIANAZES	Leste	976	12,52	582,34	32,72	1.780,00
ITAIM PAULISTA	Leste	140	1,80	730,20	33,65	2.170,00
ITAQUERA	Leste	2.825	36,24	811,01	14,94	5.430,00
MOOCA	Leste	1.421	18,23	209,34	5,95	3.520,00
PENHA	Leste	0	0,00	230,25	5,38	4.280,00
SÃO MATEUS	Leste	630	8,08	1.075,52	23,48	4.580,00
SÃO MIGUEL PAULISTA	Leste	460	5,90	453,04	18,64	2.430,00
VILA PRUDENTE	Leste	940	12,11	439,46	13,20	3.330,00
LESTE		7795	57,98	5.679,27	17,38	32.680,00
CASA VERDE	Norte	264	19,51	120,45	4,51	2.670,00
FREGUESIA DO Ó	Norte	0	0,00	476,46	15,13	3.150,00
JAÇANA / TREMEMBÉ	Norte	0	0,00	523,80	8,17	6.410,00
PERUS	Norte	412	30,45	432,48	7,56	5.720,00
PIRITUBA / JARAGUÁ	Norte	677	50,04	803,47	14,69	5.470,00
SANTANA / TUCURUVI	Norte	0	0,00	22,77	1,02	2.222,60
VILA MARIA / VILA GUILHERME	Norte	0	0,00	89,45	3,39	2.640,00
NORTE		1353	10,06	2.468,88	8,73	28.282,60
BUTANTÃ	Oeste	510	100,00	270,01	4,81	5.610,00
LAPA	Oeste	0	0	52,27	1,30	4.010,00
PINHEIROS / ITAIM BIBI	Oeste	0	0	2,85	0,09	3.170,00
OESTE		510	3,79	325,13	2,54	12.790,00
CAMPO LIMPO	Sul	1026	37,25	1.059,86	28,88	3.670,00
CAPELA DO SOCORRO	Sul	144	5,23	1.278,37	9,53	13.420,00
CIDADE ADEMAR	Sul	0	0,00	615,75	8,67	3.070,00
IPIRANGA	Sul	776	28,18	236,81	6,31	3.750,00
JABAQUARA	Sul	570	20,70	122,30	8,67	1.410,00
M BOI MIRIM	Sul	238	1,77	1.445,84	23,28	6.210,00
PARELHEIROS	Sul	0	0,00	95,14	0,27	35.350,00
SANTO AMARO	Sul	0	0,00	30,03	0,80	3.750,00
VILA MARIANA	Sul	0	0,00	2,96	0,11	2.650,00
SUL		2754	20,48	4.887,06	6,67	73.280,00
TOTAL		13444	100			

Fonte: Dados elaborado a partir dos relatórios de APROV (jan/03 a dez/07), SEHAB/PMSP.

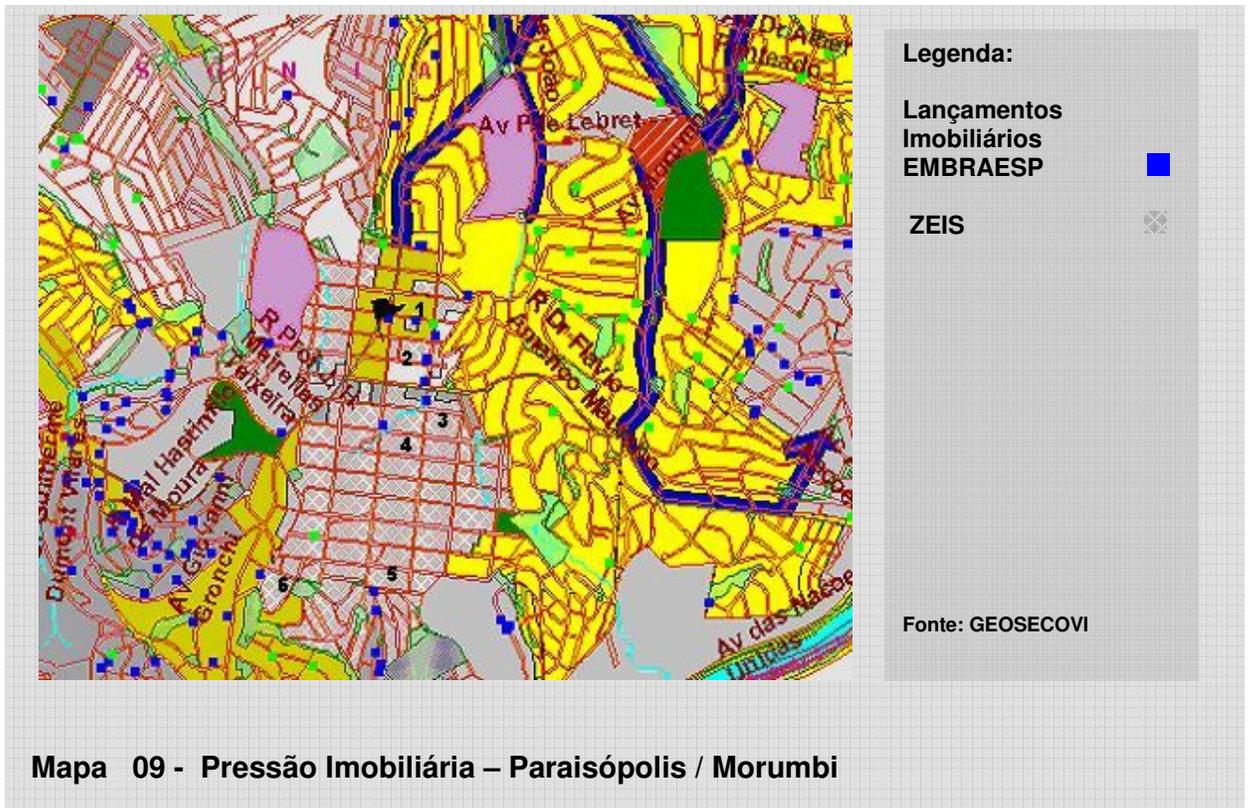
Entretanto, a região Oeste encontra-se na contramão, pois nas subprefeituras da Lapa e de Pinheiros o montante demarcado como ZEIS é insuficiente para promover a regularização dos assentamentos informais existentes nos distritos. A subprefeitura da Lapa demarcou 52,27 ha. como ZEIS e possui uma área favelada de 89,88 ha.; a subprefeitura de Pinheiros demarcou 2,85 ha. e 2,93 ha., respectivamente. (cf. tabela 13).

Tabela 13 – Perímetros e U.H. em ZEIS na Região Oeste

DISTRITOS/ SUBPREFEITURA	ZEIS (ha)	TOTAL	U.H. ZEIS	% ZEIS	Favela 2000		
					Área (ha)	Pop.	Dom.
Barra Funda	11,20			2,00	0,00	0	0
Lapa	0,85			0,09	0,38	250	65
Perdizes	0,00			0,00	0,00	0	0
Vila Leopoldina	8,74			1,21	2,20	267	66
Jaguapé	31,48			4,77	19,26	12.784	3.341
Jaguara	0,00			0,00	67,55	19.208	4.674
LAPA	52,27		0	1,30	89,38	32.509	8.146
Butantã	0,99			0,08	1,20	660	169
Morumbi	21,53			1,89	11,43	3.301	742
Raposo Tavares	147,83			11,73	20,02	8.542	2.206
Rio Pequeno	46,30			4,77	35,30	19.479	4.996
Vila Sonia	53,36			5,39	42,25	17.466	4.169
BUTANTÃ	270,01		510	4,81	110,20	49.448	12.282
Pinheiros	0,00			0,00	0,00	0	0
Alto de Pinheiros	0,35			0,05	0,54	466	126
Itaim Bibi	2,50			0,25	2,39	86	23
J. Paulista	0,00			0,00	0,00	0	0
PINHEIROS	2,85		0	0,09	2,93	552	149

Fonte: PHM(2003), APROV/SEHAB/PMSP

O Butantã destaca-se por apresentar uma área superior de ZEIS destinada à regularização fundiária e pela constatação da produção de 510 unidades habitacionais destinadas a HIS e HMP inseridas em ZEIS 1. Na região – ver mapa 09 - Pressão Imobiliária, Paraisópolis/Morumbi – existe uma forte pressão do mercado imobiliário e, com a demarcação das ZEIS, é possível que esse instrumento assegure a execução de novas unidades destinadas à população de baixa renda e do mercado popular.



Quadro 10 - Pressão Imobiliária em Paraisópolis/Morumbi (ZEIS 1)

Mapa	Empresa	Data de Aprovação	Endereço	m ²	Tipo	Valor médio de Venda (R\$)
1	MRV	Nov/06	R. Antonio Júlio dos Santos,	43,63	2 dorm.	100.428,00
2	MRV	Mar/03	R. Leandro Teixeira,	41,08	2 dorm.	82.237,00
3	MRV	Set/03	R. Dona Vitu Giorgi, 100	44,00	2 dorm.	112.373,00
4	Solimões	Jun/03	R. Manuel Antonio Pinto, 468	50,60	2 dorm.	116.024,00
5	Gafisa	Set/05	R. Itapaiúna, 1800	443,00	4 dorm.	631.988,00
6	MRV	Set/07	R. Dr. Laerte Setubal	(*)	4 dorm.	429.190,05

(*) Sem informação

Fonte: APROV/SEHAB/PMSP e GEOSECOVI

Com base nos dados de APROV, calculamos o consumo do banco de terras em ZEIS e verificamos que o índice médio é baixo (0,49%), com grande estoque de área remanescente. A tabela 14 nos permite estabelecer uma análise comparativa entre o somatório geral das áreas

demarcadas como ZEIS pelo PRE (2004) e o total de áreas utilizadas pelas HIS implantados em ZEIS, a fim de avaliar os níveis dos estoques de terras.

Em ZEIS 1 o percentual utilizado é de 0,40%; no entanto, esse dado deve ser desconsiderado, pois não corresponde à realidade, uma vez que o universo da ZEIS 1 é formado por áreas parcialmente ocupadas por favelas e loteamentos irregulares. Na ZEIS 2 o índice de baixas do estoque de terras corresponde a 1,63% e em ZEIS 3 a 1,07%. A média percentual de baixa do estoque é de 1,35%, desconsiderando-se a ZEIS 1.

Tabela 14 - Total de áreas em ZEIS-HIS e percentual utilizado

ZONEAMENTO	ZEIS PRE (m²)	Terreno HIS (m²)	% Utilizado
ZEIS 1	121.138.256,10	486.337,61	0,40 (*)
ZEIS 2	7.491.444,20	121.812,64	1,63
ZEIS 3	5.990.007,90	64.393,73	1,07
ZEIS 4	3.244.132,2	0,00	0,00
Subtotal	137.863.840,40	672.543,98	1,35
FORA DE ZEIS		1.348.201,88	-
TOTAL		2.020.745,86	-

Fonte: Dado elaborado a partir dos relatórios de APROV de 2003 a 2007

(*) desconsiderando que as áreas são parcialmente ocupadas.

A tabela 15 apresenta dados relativos à implantação dos empreendimentos; entretanto, o item mais significativo refere-se ao coeficiente de aproveitamento médio, obtido por tipo de ZEIS.

Tabela 15 – Total de HIS em ZEIS e demais zonas

TIPO	U.H.	A.Construída (m²)	A.Terreno (m²)	c.a.. médio	A.C.med./ U.H.
ZEIS 1	8612	502.470,35	486.337,61	1,03	58,35
ZEIS 2	1809	113.804,81	121.812,64	0,93	62,91
ZEIS 3	3023	200.589,88	64.393,73	3,12	66,35
ZEIS 4	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal	13444	816.865,04	672.543,98	1,21	60,76
FORA DE ZEIS	32258	2.047.304,97	1.348.201,88	1,52	63,47
TOTAL	45702	2.864.170,01	2.020.745,86	1,42	62,67

Fonte - Dados elaborado a partir dos relatórios de APROV (jan/03 a dez/07)

Apenas os HIS implantados em ZEIS 3 – que correspondem às áreas localizadas na coroa central do município – obtiveram c.a. médio superior ao c.a. básico e próximo do c.a. máximo, igual a 4, previsto para

esse tipo de zona de uso. Esses dados podem ser examinados nos mapas 10 e 11 (C.A. em HIS geral e em ZEIS) a partir do cálculo do c.a dos 352 empreendimentos. Observa-se que independente do agente promotor (público ou privado) o intervalo predominante de c.a. médio é 1,01 a 2 , exceto nas áreas centrais onde predomina a faixa de c.a. entre 3,01 a 4,0.

Pode-se observar que nos HIS, implantados em ZEIS 1 e 2, o c.a. médio atingido é praticamente igual ao valor do c.a. básico, o que pode demonstrar a baixa atratividade ao instrumento da concessão do direito de construir acima do c.a. básico. Mas pode sinalizar outro problema intrínseco ao c.a., que é a questão da verticalização de edifícios destinados à baixa renda.

Visando elucidar essa questão, quantificamos os HIS em imóveis até cinco e superior a cinco pavimentos, em ZEIS e fora dela. O resultado obtido é que, em ZEIS, 65% dos HIS são inferiores e 35% são superiores a cinco andares, prevalecendo o mesmo raciocínio para os empreendimentos implantados em zonas de uso distintas a ZEIS, porém com percentuais distintos, como pode ser verificado na tabela 16. Esses dados foram espacializados resultando nos mapas 12 e 13 – Média de no. de pavimentos em HIS geral e por tipo de agente promotor.

Tabela 16 – Verticalização dos HIS em ZEIS

ZONEAMENTO	% até 5 PAV	% > 5 PAV
ZEIS 1	65	35
ZEIS 2		
ZEIS 3		
ZEIS 4		
ZONA DE USO DISTINTO A ZEIS	58	42

Fonte - Dados elaborado a partir dos Relatórios de APROV (jan/03 a dez/07)

Os edifícios promovidos pelo poder público destinados aos HIS – para pessoas com renda até seis s.m.–, geralmente são prédios de no máximo cinco pisos, evitando-se a verticalização, uma vez que demanda a utilização de elevadores.

A dificuldade não está na absorção do custo do elevador no financiamento, mas em sua manutenção, após a entrega das unidades. Experiências anteriores – feitas pela COHAB/SP e CDHU – demonstram a

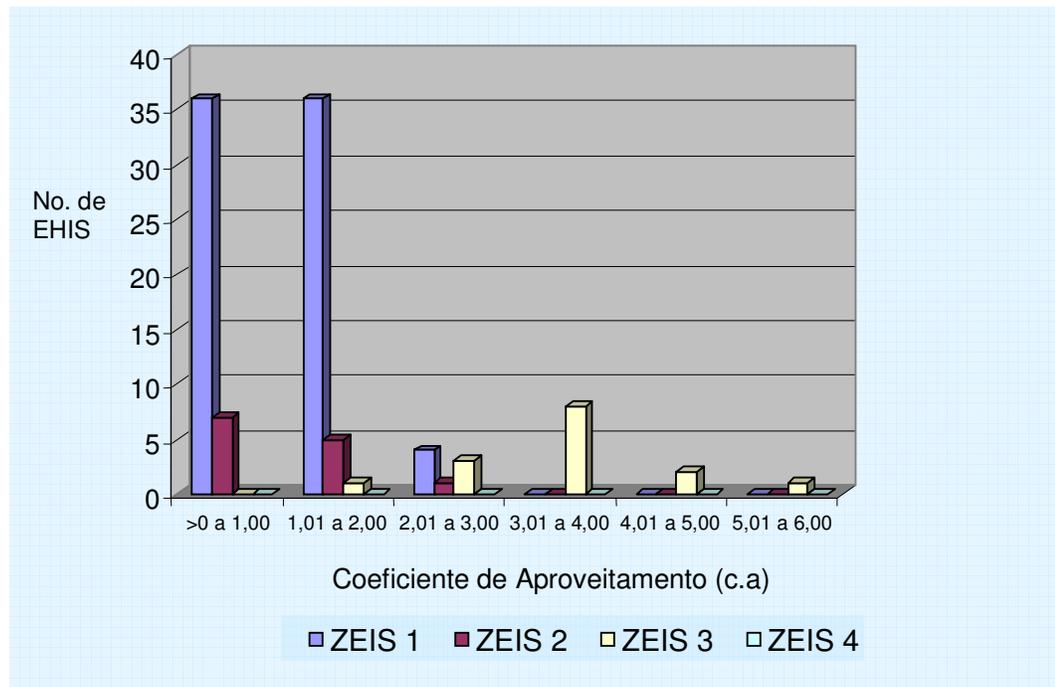
dificuldade quanto à gestão condominial em edifícios com elevador pois, para garantir a segurança e a operacionalidade dos equipamentos, se faz necessário contrato de manutenção permanente, encarecendo a taxa do condomínio, elevando, conseqüentemente, a inadimplência. Nesses casos, a intervenção do agente promotor é imprescindível e inevitável.

Eduardo Villela, Superintendente de Planejamento e Projeto da COHAB/SP, ao ser questionado sobre a implantação de edifícios com elevadores, reafirmou a situação descrita anteriormente, mencionando a experiência do projeto Olarias, destinado a atender à população de rua ou catadores de papel. Villela relata que a COHAB/SP teve que repor as peças e as portas dos elevadores, que são sistematicamente retiradas pelos próprios moradores para comercialização. A última empresa contratada para prestar serviços de manutenção nos elevadores abandonou a obra, pela inviabilidade das condições de trabalho, uma vez que o serviço era executado e, quando a COHAB/SP ia medir o serviço, para fins de pagamento, as peças já tinham sido retiradas. Caso similar ocorre com os extintores de incêndio.

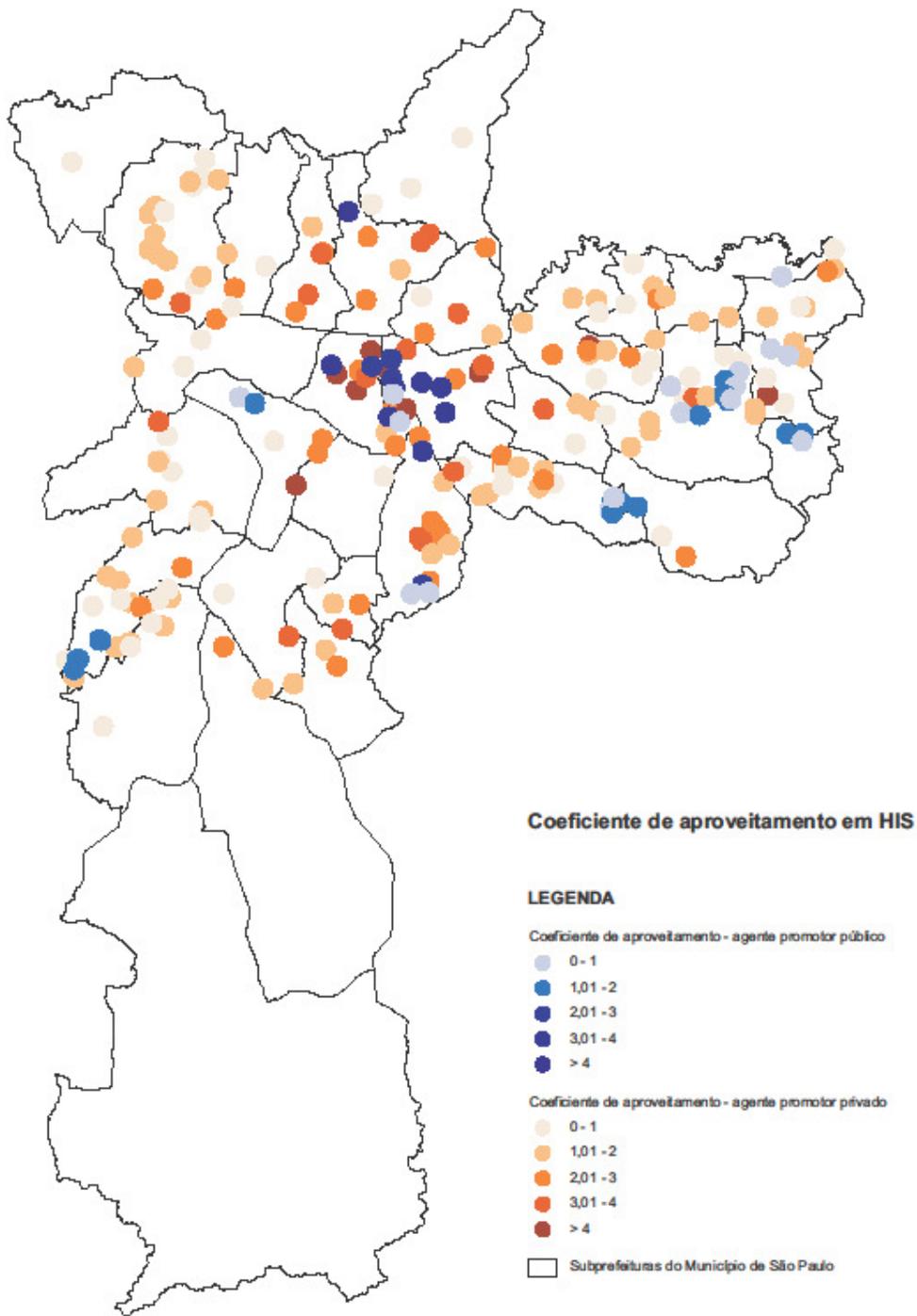
O gráfico 08 demonstra os intervalos médios entre os coeficientes de aproveitamento praticados, podendo ser observada a equivalência entre os coeficientes de aproveitamento adotados em ZEIS 1 e 2.

Para a ZEIS 1 o c.a. ≤ 1 e o c.a. ≤ 2 correspondem a 47% cada. Acima de 2, equivale a 6% do total dos HIS em ZEIS 1. Já para a ZEIS 2, o c.a. ≤ 1 corresponde a 54%, o c.a. ≤ 2 corresponde a 38%. Acima de 2, a 8% dos casos analisados. Para a ZEIS 3 o c.a. ≤ 2 equivale a 7%, o c.a. ≤ 3 a 20%, o c.a. ≤ 4 corresponde a 53% e, acima de 5, a cerca de 19% dos HIS aprovados.

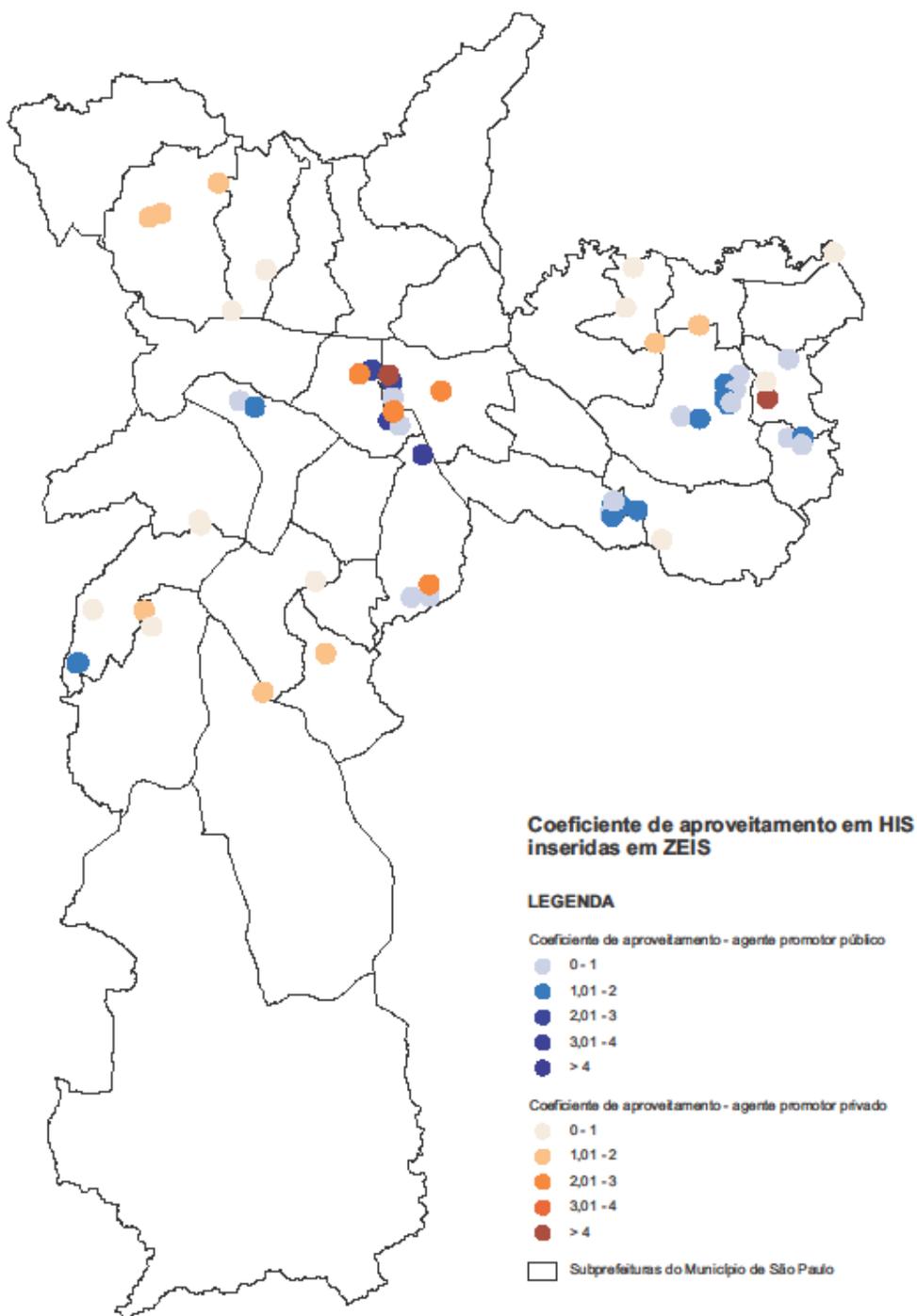
Gráfico 08 - Número de HIS e c.a. aplicado



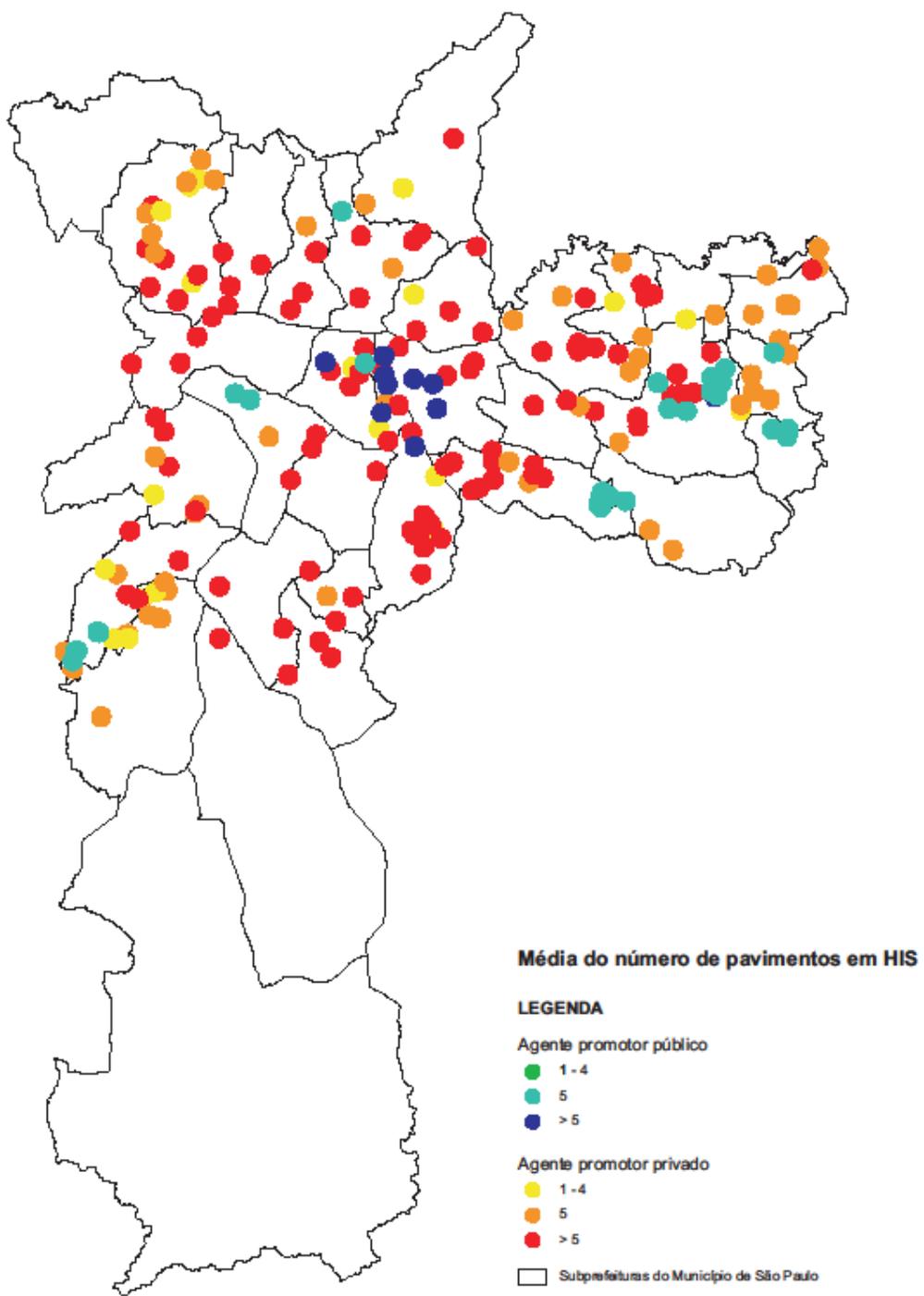
Nota-se que os HIS implementados em ZEIS 3 apresentam c.a. próximo do máximo permitido, demonstrando a atratividade desse tipo de ZEIS.



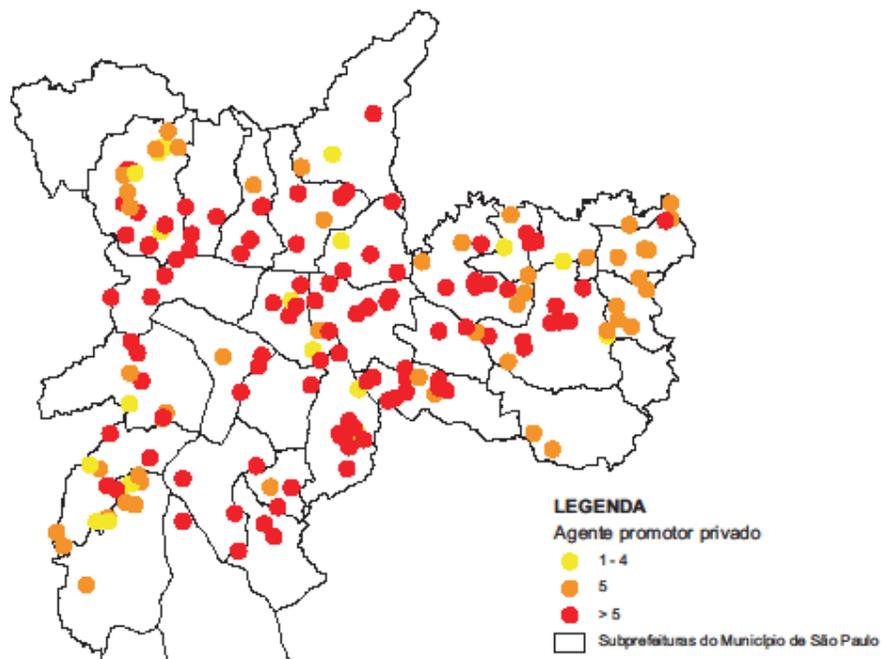
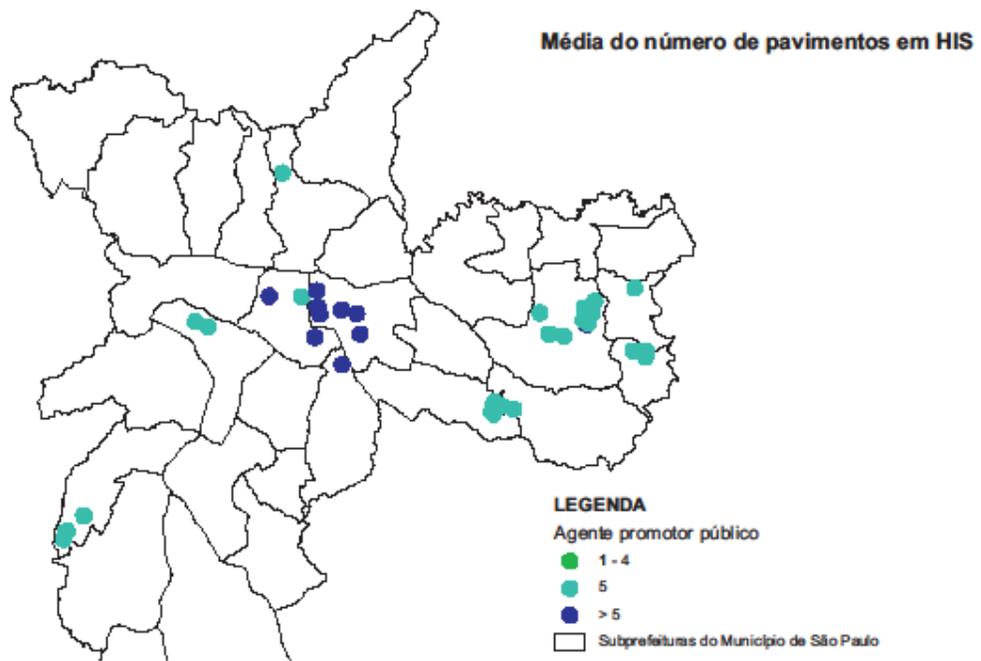
MAPA 10 – Coeficiente de aproveitamento em HIS



MAPA 11– Coeficiente de aproveitamento em HIS em ZEIS



MAPA 12 – Média do no. de pavimentos em HIS geral



MAPA 13 – Média de pavimentos em HIS por tipo de agente

4.3 Incentivos e Condicionantes: a relação entre o poder público e a iniciativa privada, referente à provisão de HIS

Um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano e habitacional formulada no PDE é o de incrementar a participação da iniciativa privada na produção de habitações de interesse social em ZEIS, através da combinação de produtos para atendimento de demandas distintas de HIS e HMP. A combinação entre HIS e HMP funciona como um mecanismo de estímulo para o mercado, pois é sabido que a produção de HIS opera com reduzidas taxas de retorno, em função da baixa capacidade de endividamento da população alvo. Portanto, ao mesclar as faixas de renda, visa-se obter uma média de lucro capaz de convencer os empreendedores a atender em ZEIS a faixa de renda até seis s.m., historicamente excluída do mercado imobiliário formal.

Para um grupo de técnicos e pesquisadores, a municipalidade estabeleceu a habitação para o mercado popular no PDE para atender a uma reivindicação da iniciativa privada ou mesmo como contrapartida de aprovação das ZEIS⁸⁷, resultando na ampliação do acesso para a população de renda entre seis e 16 s.m.

Nossa leitura difere da acima descrita, pois o empreendimento combinado conforme proposto no PDE, consiste em uma parceria de interesses comuns, onde a municipalidade impõe ao empreendedor a produção de um percentual mínimo de unidades habitacionais para o atendimento da demanda de HIS e, como forma de pagamento ou compensação (contrapartida), a prefeitura isenta o pagamento da outorga onerosa para os HMP até 50m², além de oferecer condições especiais para os demais usos, conforme indicado no quadro 5 do Capítulo 2.

Verificamos que a isenção da outorga funciona como um subsídio direto a ser aplicado às novas unidades provisionadas para o HIS, visando o equilíbrio das taxas de retorno ou lucro, de forma a estimular a produção pelo setor privado. Acredita-se que esse retorno poderia ser mais significativo caso o mercado imobiliário operasse com o cadastro da

⁸⁷ Conforme Ana Lucia Ancona (informação verbal), coordenadora do Grupo de Habitação de SEHAB, que também participou na formulação do PDE (2002).

COHAB-SP, economizando assim as taxas referentes à corretagem e à publicidade, que oscilam entre 4% (HIS) a 7% (HMP) do valor do empreendimento. Dessa forma, lucraria o setor privado, e a municipalidade teria controle sobre os atendimentos realizados, diferentemente do que vem ocorrendo.

As principais formas de incentivo à promoção de novas unidades habitacionais em áreas demarcadas como ZEIS (já mencionadas no Capítulo 2) são, essencialmente: a *isenção da outorga de concessões de excepcionalidades*, como o licenciamento para construir acima do coeficiente básico do município de 1 e 2, para o uso *habitacional de interesse social*; a aplicação de parâmetros urbanísticos específicos à HIS⁸⁸; e a aplicação de uma série de instrumentos jurídicos, que garantem a isenção tributária e fiscal a esses empreendimentos⁸⁹.

O PDE prevê a gratuidade da contrapartida financeira a ser aplicada em ZEIS, desde que o uso licenciado seja HIS, com enquadramento para HIS e HMP, com área útil de até 50 m² ⁹⁰. Para os demais usos a lei prevê a cobrança de um índice (cf. quadro 5, capítulo 2), desde que atendidos os condicionantes legais. Para efeito de cálculo do valor da contrapartida financeira, do HMP e de outros usos, aplica-se o fator de interesse social (fs), diferenciado em função do tipo de uso⁹¹, obtendo-se o valor da contrapartida a ser paga.

Verificamos que o fator de interesse social, gerador da isenção da contrapartida financeira, não é um instrumento que se aplica exclusivamente a ZEIS mas, sobretudo, ao uso habitacional de interesse social ⁹². A isenção está vinculada ao tipo de uso e não à zona de uso, ZEIS. Portanto, ao licenciar um empreendimento de HIS, desde que a zona de uso⁹³ admita a aplicação do instrumento da outorga de potencial

⁸⁸ Cf. Decretos Municipais 44.667/2004, 45.127/2004 e 47.702/2006.

⁸⁹ Cf. a LM 13.259/2002 e o DM 42.095/2002, LM 13.402/2002, LM 13.476/2002, LM 13.657/2003 e a LM 13.736/2004.

⁹⁰ Por ocasião da aprovação da LUOS (2004), o fator de interesse social para HMP até 50 m² foi alterado de zero para 0,50.

⁹¹ Cf. o Quadro 16, anexo da Lei Municipal 13.430/2002 e Quadro 16 A, Parte I, anexo a Lei Municipal 13.885/2004.

⁹² Para a conceituação de habitação de interesse social (HIS) cf. o glossário.

⁹³ Zonas de Uso como: ZER, ZEPEC, ZEPAM e ZEIS 4, entre outras, não admitem a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa.

construtivo adicional, a concessão é realizada de forma gratuita, no momento da expedição do alvará de aprovação, pela SEHAB.

A mesma lógica prevalece em relação aos demais instrumentos de estímulo⁹⁴, que asseguram a isenção tributária e fiscal da produção de HIS. Portanto, é fundamental destacar que as estratégias de incentivos tributários, fiscais e financeiros são válidas para a produção de HIS, independentemente do zoneamento; logo, não é atributo exclusivo da ZEIS.

Os fatos mencionados acima reforçam a tese de que a diretriz municipal é viabilizar a produção de HIS pelo setor privado, independente da zona de uso. Das 45.702 u.h. produzidas no município 32.258 u.h. (71%) estão inseridas em zona distinta a ZEIS e 13.444 (29%) estão em ZEIS. Da constatação da inexistência de uma base de incentivos específicos à produção de HIS aplicável exclusivamente em ZEIS, decorre o questionamento quanto à sua efetividade na viabilização de novas unidades habitacionais.

Eventualmente pode ocorrer que, em ZEIS, o preço do m² adicional referente à outorga da concessão do direito de construir, aplicável à produção de HMP, seja menor do que nas demais zonas de uso da cidade, fato que tornaria a atuação privada em ZEIS mais atrativa do que nas demais zonas de uso.

Para elucidar a questão acima, consultamos a base de dados do GEOSECOVI, com objetivo de aferir valores referentes à contrapartida financeira por m² adicional, para os cinco estudos de casos inseridos em ZEIS. A análise resultou no quadro 11 – Cálculo de outorga onerosa de potencial construtivo adicional por zona (uso habitacional em ZEIS) onde foi registrado os valores relativos a contrapartida financeira, para parcela destinada a HMP até 50 m² e até 70 m², em ZEIS e zonas distintas a ela. A primeira coluna refere-se à zona de uso de implantação do empreendimento analisado. As colunas posteriores referem-se ao zoneamento das áreas limítrofes, do entorno imediato.

⁹⁴ Cf. LM 13.259/2002, LM 13.402/2002, LM 13.476/2002, LM 13.657/2003, LM 13.736/2004 e DM 42.095/2002.

Constatamos, de fato, a gratuidade da outorga para empreendimentos licenciados como HIS, independente da zona de uso. Entretanto, o quadro 11 revelam que o preço do m² adicional referente à contrapartida financeira exigida à produção de HMP praticado em ZEIS é, comparativamente, superior às demais áreas do entorno. Com o objetivo de verificar a veracidade das informações obtidas levantamos seis empreendimentos entre HMP e HIS em zonas distintas a ZEIS, localizado na mesma subprefeitura de origem dos estudos de casos (quadro 12), e examinamos que comparativamente os valores de contrapartida de HMP em ZEIS são equivalentes ou mais altos que em zonas distintas a ela. (cf. quadro 12 - Cálculo de outorga onerosa de potencial construtivo adicional por zona (uso habitacional distinto a ZEIS)).

Conclui-se que o levantamento revela um contrassenso, pois é mais caro produzir HMP em ZEIS do que em zonas distintas a ela, o que certamente conduz o empreendedor a investir fora da ZEIS.

Nessa perspectiva, deve-se considerar a possibilidade de que o elevado preço da outorga vise assegurar a produção de HIS. No entanto, não nos parece coerente com as estratégias explicitadas no PDE, uma vez que direcionou a ocupação das ZEIS de forma combinatória, de modo que a isenção da contrapartida incluía, inclusive, a produção de HMP, desde que a área útil não ultrapassasse os 50 m².

A diretriz do PDE é clara e objetiva: estimular empreendimentos combinados (HIS +HMP), mistos e diversificados (HIS e outros usos), visando à aplicação do mecanismo de “subsídio cruzado”, a fim de viabilizar economicamente o HIS pela iniciativa privada. Essas diretrizes são mantidas pelas normativas sucessórias, com variações de parâmetros. Mas, foi com a aprovação da LUOS que ocorreu a alteração mais significativa, elevando os índices referentes ao FS, com conseqüente aumento do valor da cobrança de outorga para HMP e os demais usos, exceto para HIS e uso institucional de natureza pública.

A alta mais significativa foi aquela estabelecida para o HMP com até 50 m², que teve acréscimo de 50% do previsto inicialmente no PDE. Para as entidades sem fins lucrativos foram 30%; para HMP com até 70 m² e

outras entidades mantenedoras o incremento foi da ordem de 20%. Para os demais usos não houve modificações.

Para se ter uma idéia da dimensionalidade do incremento realizamos um exercício aleatório⁹⁵, baseado em dados do SECOVI, com a seguinte resultante: o valor da contrapartida adicional para HMP é de R\$ 171,16 por m²; se considerarmos os 50 m² o acréscimo por unidade é de R\$ 8.558,00. Para HMP com até 70 m², o valor da contrapartida adicional é de R\$ 308,08 por m², totalizando R\$ 21.565,60, o incremento por unidade é de R\$ 4.313,12.

Observa-se um retrocesso na relação municipalidade e setor privado no que se refere a promoção social de novas unidades habitacionais. Por ocasião da aprovação da LUOS, modificaram-se os fatores de interesse social, piorando as condições de estímulo e prejudicando à produção combinada de HIS e HMP em ZEIS. No entanto, os estímulos e benefícios voltados à produção habitacional do mercado imobiliário não foram alterados como veremos a seguir. O artigo 166 do PDE, estabelece incentivos à produção residencial vertical – edifícios classificados como R3-01/02 –, equivalente ao HMP⁹⁵, desde que haja redução da taxa de ocupação permitida, válida até a revisão do PDE. Portanto, os empreendedores de habitações equivalentes ao HMP produzidas em zonas mistas (distinta a ZEIS) podem construir o dobro do c.a. permitido gratuitamente.

Essa situação é um constrangimento na medida que os benefícios e incentivos estão promovendo uma produção e o atendimento de uma demanda que são autossuficientes. A aplicação desse instrumento pode justificar a oferta de unidades residenciais destinadas ao perfil de HMP em zonas distintas a ZEIS, reduzindo o interesse do mercado imobiliário pela ZEIS.

É evidente que alteração do fator de interesse social também contribui para o comprometimento da efetividade do instrumento da ZEIS, bem como a promoção de diversidade de demanda e de programas. Na

⁹⁵ Quadra fiscal para base de cálculo 027003; setor censitário 355030810000020; codlsc 017833027003; valor venal 2008 – R\$ 538,22; zoneamento – ZM-3a; endereço R. Cel. Antonio Marcelo, Belenzinho.

⁹⁵ Cf. CAEHIS 15/2004, que equipara o uso R3-01 e 02 ao HMP para fins de aplicação do art.166 da LM 13.430/2002.

tabela 05 deste capítulo, pode-se observar a baixa efetividade inicial dos empreendimentos combinados HIS + HMP e HIS + outros usos. Com relação aos empreendimentos combinados HIS + HMP em ZEIS, dentro do período analisado, foram produzidos seis empreendimentos e nenhum HIS e outros usos, comprovando a baixa atratividade do mecanismo. Assim sendo, cabe ao poder público municipal avaliar e melhorar as condições de incentivo para que sejam cumpridas as metas e diretrizes propostas no PDE para produção de habitações populares.

Conclui-se que a modificação do fator de interesse social introduzido pela LUOS, somada à maior complexidade de operacionalização em ZEIS e a profusão de c.a. gratuito previsto para zona mista (cf. artigos 165 e 166 do PDE), implicando na diminuição da atratividade da ZEIS. Essencialmente no que se refere ao empreendimento combinado, mecanismo de atratividade para a iniciativa privada e importante fundamento de integração, de diversidade e complementaridade entre diferentes usos e público alvo.

Ao analisarmos a forma de cálculo da outorga onerosa de potencial construtivo adicional⁹⁶, observou-se que a variável “B”, benefício

⁹⁶ De acordo com **artigo 213 da LM 13.430/02**. A contrapartida financeira, correspondente à Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, é calculada pela seguinte equação:

$$VT = Ct \times (CA_{max} - CA_u) \times At.$$

Sendo:

CA_{max}. = Coeficiente de aproveitamento máximo, cf. previsto em lei (art.108 da LUOS), no caso = 2,5;

CA_u = Coeficiente de aproveitamento utilizado, calculado pela “fórmula de Adiron”, válida cf. art. 166 do PDE, nas antigas Z2, Z11 e Z13 até a revisão do PDE, LUOS e PREs. Até este CA_u há isenção do pagamento da contrapartida, que deverá ser paga somente sobre a diferença do CA que excedê-la, até o CA_{max}..

At = Área do terreno.

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

Onde:

Ct = contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional.

Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4, dado pelo quadro 15 do PDE

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0, dado pelo quadro 16 do PDE e alterado pela LUOS

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado segundo a seguinte equação: $B = Vt /$

CA_u Sendo:

Vt = valor do m² do terreno fixado na Planta Genérica de Valores - PGV

Tem-se:

$$CA_u = (TO/TO_u) \times e \times CA_b$$

Sendo:

TO = taxa de ocupação máxima prevista em lei para zona de uso vigente

TO_u = taxa de ocupação utilizada

CA_b = conforme previsto em lei (art.108, V, a LUOS)

econômico agregado ao imóvel, incorpora as atualizações referentes à cobrança do IPTU, que são lançadas na planta genérica de valores do município (PGV). Por conseqüência, áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, áreas subutilizadas, desocupadas, vazios urbanos e, sobretudo, de uso distinto do habitacional, apresentam valores superiores aos demais, em virtude do sistema de cálculo e cobrança referente ao IPTU, encarecendo o cálculo da outorga.

Destaca-se que a base de cálculo do IPTU para o uso habitacional é menor do que em relação a outros usos. Lembrando que o mapeamento das áreas demarcadas como ZEIS 3 privilegiou áreas subutilizadas, vazios urbanos, mas essencialmente áreas de galpões e indústrias desocupadas, onde o índice de cálculo para cobrança do IPTU é maior, resultando na elevação dos valores da outorga onerosa, justificando os maiores valores apresentados em perímetros de ZEIS. Segundo o consultor imobiliário Ricardo Bárbara, “a fórmula de cálculo do valor da outorga onerosa definida pelo PDE resulta num valor mais caro do que o de terreno, já que no Centro, os valores de mercado são menores que os valores venais⁹⁷”.

Portanto, considera-se de extrema importância que a municipalidade reavalie a forma de cálculo da outorga onerosa, de modo a garantir competitividade e atratividade a ZEIS. Caso contrário, produzir em ZEIS e em especial no tipo 3, será mais caro que fora dela, comprometendo à produção de unidades habitacionais de interesse social e a revitalização das áreas centrais.

Por fim, o DM 47.702/2006 estabeleceu que os parâmetros urbanísticos específicos à HIS estabelecido no DM 44.667/2004 são aplicáveis apenas em ZEIS. Do exposto, conclui-se que o único atributo aplicável exclusivamente a ZEIS é a concessão de parâmetros urbanísticos específicos ao HIS em ZEIS, o que corresponde à supressão de vagas de garagens, supressão de áreas verdes e institucionais, lote mínimo, entre outros aspectos.

⁹⁷ Cf. Relatório da pesquisa **Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo** (op.cit, p.179).

Baseado na análise dos estudos de casos apresentados a seguir, verificamos que apenas o empreendimento proposto pela Construtora Engelux adotou os parâmetros urbanísticos previstos no DM 44.667/2004, optando pela exclusão integral das vagas de estacionamento do projeto de HIS. Mesmo assim, o empreendimento apresentou alta liquidez, comprovando a potencialidade de atendimento para a demanda da faixa de renda de quatro a seis s.m.. Entretanto, há que se considerar que o empreendimento possui uma excelente localização, nas proximidades de equipamentos públicos, além de estar a duas quadras do metrô Luz e nas imediações das estações de trem da Luz e Júlio Prestes.

A concessão de parâmetros específicos à HIS e a isenção da outorga só se concretizam no momento da emissão do alvará de aprovação. Para os casos em que haja cobrança de outorga, o requerente é notificado através da SEHAB e o valor deve ser pago no ato da retirada do alvará de aprovação, à vista ou parcelado em até cinco vezes iguais e consecutivas.

De acordo com o PDE, no que se refere a ZEIS, é facultado ao setor privado atuar como agente promotor, desde que as entidades ou empresas desenvolvam os empreendimentos destinados ao interesse social, por meio de convênios ou consórcios firmados com a municipalidade. E, ainda, que atendam às prerrogativas urbanísticas de cada tipo de ZEIS, considerando os percentuais mínimos definidos para HIS. Segundo dados da SEHAB, apenas 4 (quatro) convênios foram firmados, no período de 2002 a 2007. Entre os conveniados encontram-se: a Construtora Minerva (1), a Tenda (2) e a Associação Pró-Moradia de Vila Progresso e Adjacências (1).

Entretanto, uma alteração mais contundente foi estabelecida a partir da aprovação do DM 44.667/2004, quando se incorpora ao rol dos agentes promotores entidades ou empresas vinculadas à CEF. É evidente que essa medida visou facilitar a relação entre o setor público e o privado, uma vez que o estabelecimento de convênios de demanda não apresentaram resultados⁹⁸.

⁹⁸ Vide o caso da ENGELUX, cujo convênio não foi concretizado com HABI/SEHAB/PMSP, mas com a CEF.

Quando o agente promotor é a iniciativa privada, APROV só emite o alvará de execução das unidades residenciais destinadas a HIS, após a comprovação da existência de linhas de financiamentos compatíveis a demanda pela CEF ou outro agente; e a declaração da empresa que o empreendimento destina-se a famílias com renda até 6 s.m..

Caso o empreendimento habitacional de interesse social, objeto da concessão da outorga, não cumpra a finalidade, ou melhor, caso a comercialização da unidade habitacional não atenda famílias de perfil HIS e HMP, conforme a licença de construir, cabe a SEHAB a cassação dos respectivos alvarás de aprovação e até mesmo o certificado de conclusão da obra, além da aplicação de multa diária de 0,66% sobre o valor total do m² adicional.

Quadro 11 - Cálculo de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional por zona de uso habitacional em ZEIS

LOCALIZAÇÃO	TIPO	SUB	ZONA DO EMPREENDIMENTO			ZONEAMENTO DO ENTORNO								
			ZEIS - 3			ZM-3a (Z8-025)		ZCP-a (Z8-024)		ZCP-b (Z3-246)				
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
Pde. Adelfino, 91/ 95	HMP	MO	0,00	165,95	298,71	0,00	88,52	159,34	0,00	88,52	159,34	0,00	0,00	0,00
			ZEIS - 3			ZCP-a (Z8-200/099)		ZCP-a (ZEPEC)		ZM 3a (Z2)				
25 de Janeiro,151	HIS+HMP	SE	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
25 de Janeiro,190			0,00	164,51	296,11	0,00	121,89	219,40	não admite O.O.		0,00	148,27	266,88	
25 de Janeiro,102														
		JAB	ZEIS - 3			ZM-3a (Z2)		ZM1(Z2)		ZCL-a (Z2)				
Manuel Cherem,300	HMP		HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
			0,00	98,46	177,23	0,00	82,82	149,08	não admite O.O.		0,00	133,39	240,10	
		BT	ZEIS - 1			ZCP-a (Z8-029)		ZM 1 (Z8-029)		ZM-3a (Z8-029)				
Leandro Teixeira,240	HIS		HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
Ernest Renan, 723/1225	HMP		0,00	55,87	100,56	0,00	50,14	90,25	não admite O.O.		0,00	18,17	32,71	
		GLJA	ZEIS - 1			ZM-1(Z2)		ZCP-a (Z2)		ZEPAM (Z9-006)				
Prof. Franc. Pinheiro, nº no.	HIS+HMP		HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
			0,00	7,10	12,79	não admite O.O.		não admite O.O.		0,00	54,51	98,11		
		MO	ZEIS - 3			ZM-3a (Z8-024)		ZM - 3b (Z4-028)		ZCP-a (Z8-024)				
Dr Fomm, 237	HIS		HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²	HIS	HMP<50m²	HMP<70m²
			0,00	90,39	182,70	0,00	88,52	159,34	0,00	51,34	92,42	0,00	88,52	159,34

Fonte: GEOSCOVI

Quadro 12 - Cálculo de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional por zona de uso habitacional distinto a ZEIS

LOCALIZAÇÃO	TIPO	SUB	ZER (Z18-018)			ZEIS 1			ZM1 (Z2)			ZCP-b (Z3-144)		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Rio Pequeno, s/no.	HMP	BT	zona de uso não se admite O.O.			0,00	58,70	105,86	zona de uso não se admite O.O.			0,00	29,42	52,96
			ZM - 3b (Z3-141)			ZM - 3a (Z2)			ZEIS-3			ZER (Z2)		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Canuto Saraiva, 280	HMP	MO	0,00	54,93	98,97	0,00	99,54	179,18	0,00	98,14	178,86	zona de uso não se admite O.O.		
			ZM2 (Z2)			ZM1 (Z2)			ZCPa (Z2)			ZM1 (Z2)		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Milton Soares, 215	HMP	BT	0,00	58,93	106,08	zona de uso não se admite O.O.			0,00	51,35	92,43	zona de uso não se admite O.O.		
			ZCP-a (Z2)			ZEIS 3			ZCP-b (Z3-102)			ZM 3b (Z3-102)		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Baquari,89	HMP	MO	0,00	145,62	282,11	0,00	165,93	298,87	0,00	83,15	149,86	0,00	83,11	149,60
			ZM 1 (Z2)			ZEIS 1			ZCP-a (Z2)			ZEIS 2		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Cruz do E. Santo,1026	HMP	GUA	zona de uso não se admite O.O.			0,00	8,29	14,92	zona de uso não se admite O.O.			0,00	8,83	15,54
			ZCP-b (Z3-243)			ZM - 3b (Z3-243)			ZEIS 3			ZM-3a (Z2)		
			HIS	HMP<50m²	HMP<70m²									
Martin Buchard, 585	HIS	MO	0,00	0,00	0,00	0,00	58,03	104,45	0,00	119,24	214,84	0,00	191,60	344,88

Fonte: GEOSCOVI

4.4 Estudos de casos

Conforme vimos, entre os objetivos dos diversos instrumentos urbanísticos⁹⁹ que tratam da política de desenvolvimento urbano e habitacional, estão a garantia da diversidade de programas e de agentes promotores da política de HIS, o incentivo à produção de HMP e a meta de atrair a participação da iniciativa privada na produção de HIS e HMP. O foco seria mais nas áreas centrais, nos vazios urbanos e nas áreas degradadas do município que, por sua vez, corresponderiam respectivamente às ZEIS 3 e 2 do município.

Como visto anteriormente, a iniciativa privada, a partir do PDE, tem como prerrogativa atuar como agente promotor de HIS, podendo usufruir dos mesmos incentivos financeiros, fiscais e tributários, desde que atendidos os condicionantes estabelecidos na normativa regulatória.

A seguir encontram-se relacionados os cinco estudos de casos selecionados para análise de HIS promovidos pelo setor privado, sendo exemplificadas as situações identificadas.

Quadro 11 - Estudos de casos

EC	USO	ZEIS	BAIRRO	AGENTE PROMOTOR	ENDEREÇO	APROV.
1	HIS HMP	1	Guaianazes	Construtora TENDA Ltda.	R. Prof. Francisco Pinheiro, s / n°.	11/11/05
						08/06/06
2	HIS HMP	1	Paraisópolis	MRV Construções Ltda.	R. Leandro Teixeira, 240	29/03/03
				MRV Construções Ltda.	R. Ernest Renan, 723 e 1225	17/10/06
3	HMP	3	Belém	RN Comércio & Construtora Ltda.	R. Padre Adelino,91	20/11/04
						25/04/07
4	HIS HMP	3	Bom Retiro	ENGELUX Comércio.& Construtora Ltda.	R. Vinte e Cinco de Janeiro, 151	30/12/04
					R. Vinte e Cinco de Janeiro, 180	16/04/05
					R. Vinte e Cinco de Janeiro, 102	28/10/06
5	HMP	3	Vila Paulista	ZKF Engenharia Ltda.	R. Manuel Cherem, 300	26/05/06
						09/08/07

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

⁹⁹ Os instrumentos urbanísticos citados são: PDE (2002), PMH (2003), LUOS (2004), DM 44.667/2004, DM 45.127/2004 e DM 47.702/2006.

Os estudos de casos foram selecionados a partir dos seguintes critérios: ter convênio firmado com a PMSP, ser um empreendimento combinado e apresentar inconformidades.

Estudo de Caso 1 – **Construtora Tenda Ltda.**

A **Construtora Tenda** é uma empresa de origem mineira que atua exclusivamente no mercado imobiliário popular, desde 1969. Sua atuação destaca-se por produzir unidades habitacionais padronizadas, em ritmo de produção industrial. A partir de 2007, após a comprovação de altos índices de desempenho, a empresa oficializou a negociação de suas ações na Bolsa de Valores de São Paulo - Bovespa.

Destacamos a empresa por ser bastante ativa no estrato de renda popular. Seus empreendimentos são viabilizados, sobretudo, para as faixas de renda entre três e 10 s.m. Mas, principalmente, porque foi a primeira organização a firmar convênio com HABI/SEHAB para a comercialização de unidades produzidas em ZEIS.

A Tenda aprovou 03 empreendimentos, todos combinados – HIS + HMP –, no período da análise. O empreendimento combinado é definido como um mecanismo de “subsídio cruzado”, previsto para as ZEIS, que consiste em um arranjo tipológico, de forma a obter a melhor performance econômica do empreendimento e, ao mesmo tempo, viabilizar a construção de HIS no mesmo local.

Esse mecanismo visa garantir a viabilidade e o equilíbrio econômico e financeiro da obra, em risco devido à baixa rentabilidade dos empreendimentos HIS. Dessa forma, sua associação ao HMP possibilita uma melhor performance econômico-financeira, de modo a atrair a iniciativa privada. Entretanto, os percentuais limites para o estabelecimento desses arranjos tipológicos estão sujeitos à aplicação da norma vigente.

Ao analisar a composição dos EZEIS propostos pela Tenda, verificamos que os empreendimentos são similares, o projeto arquitetônico adotado é padrão para os três empreendimentos. As variáveis identificadas são relativas à implantação dos edifícios e à distribuição dos equipamentos de lazer e áreas comuns. Os HIS possuem, no mínimo, uma vaga de

estacionamento demarcada para cada apartamento, playground, espaço gourmet e espaço gramado; dois deles possuem ainda quadra gramada, salão de jogos e de festas. Outro diferencial observado em relação aos empreendimentos públicos é que os condomínios são entregues murados, com guarita e áreas comuns gramadas.

- **Informações sobre os Projetos**

O quadro 13 apresenta a sistematização das principais informações obtidas sobre a composição do empreendimento combinado. Nos três projetos analisados verificamos que a média do percentual destinado a HIS é de 45% e para HMP de 55%. Entretanto, o projeto utiliza quatro tipologias, três delas sendo HMP, destinadas ao público de maior renda.

De acordo com as simulações realizadas na CEF, os valores de venda dos empreendimentos propostos pela Tenda estão de acordo com as faixas de renda estabelecida para HIS e HMP.

Quadro 12 – Características dos Empreendimentos da Construtora Tenda

Local	2 Dorm.				2 Dorm. - Cobertura				3 Dorm.				3 Dorm.- Cobertura			
	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$
Res. Monet	27	39,38	44,77	59.000	6	82,29	90,85	82.000	21	49,29	56,08	69.000	6	92,21	102,1	92.000
Jd. São Luis	106	39,31	47,68	80.000	24	82,33	95,93	98.000	84	49,23	59,72	88.000	24	92,25	107,98	110.000
Itaquera Life	55	39,59	48,2	78.000	12	82,32	95,85	105.000	41	49,2	59,91	88.000	12	92,25	102,9	118.000

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

A empreendedora oferece ao comprador linhas de crédito alternativas a CEF, parcelando os recursos da entrada durante a execução da obra e ao longo do financiamento, através de parcelas semestrais e anuais. No geral as famílias de menor renda apresentam maior dificuldade para poupar recursos para dar como entrada. Acreditamos que esse seja o diferencial de empreendimentos promovidos pelo poder público e pela iniciativa privada.

Com relação ao valor dos empreendimentos apresentados na tabela, cabe destacar que são preços de lançamento: o Residencial Monet

foi lançado em novembro de 2006, o Jardim São Luis em fevereiro de 2007 e o Itaquera Life em junho de 2007¹⁰⁰.

O que nos chamou a atenção ao consultar os dados referentes aos projetos implementados foi que a tipologia de três dormitórios com cobertura supera a área útil permitida para HMP¹⁰¹. Cabe destacar que, apesar da aprovação constar como HIS, a empresa não suprimiu as vagas de estacionamento, principal parâmetro de impacto previsto no decreto de interesse social. Os edifícios são prédios de cinco pavimentos, resultando em um c.a. inferior a 2.

- **Tipologias**

As plantas abaixo foram obtidas por meio da Internet, em diversas consultas ao *site*: www.tenda.com.br, onde a empresa divulga dados sobre os empreendimentos em lançamento, em construção e os que encontram-se à venda.

¹⁰⁰ Informação obtida na base da EMBRAESP, no *site*: www.geosecovi.com.br

¹⁰¹ Cf. PDE (2002), art. 146, XIV.

Estudo de caso 1 - Construtora TENDA

HIS + HMP
Residencial Monet
Jd. São Luís
Itaquera Life



Apartamento tipo
2 dormitórios



Apartamento tipo
3 dormitórios



Cobertura
2 dormitórios / 2 banheiros



Cobertura
3 dormitórios / 2 banheiros

Estudo de Caso 2 – MRV Engenharia Ltda.

A MRV Engenharia está entre as maiores construtoras do país e seus empreendimentos encontram-se distribuídos em mais de 60 cidades brasileiras. A empresa centra-se na construção e incorporação de empreendimentos habitacionais diversos, visando atender a distintos estratos sociais.

A tarefa de atualização do zoneamento revelou uma concentração de empreendimentos aprovados como de interesse social em ZEIS 1, situados no bairro de Paraisópolis. Verificamos que no perímetro em questão encontra-se a favela Paraisópolis e os empreendimentos pertenciam a MRV Engenharia (cf. mapa 09).

Selecionamos dois casos para análise, sendo um de HIS, situado à Rua Leandro Teixeira, 240, (Saint Peter) e um de HMP, situado à Rua Ernest Renan, 723 (San Giorgio). Os dados referentes às obras foram sintetizadas no quadro 14 abaixo:

Quadro 13 – Construtora MRV em Paraisópolis (HIS e HMP)

Local	2 Dorm.- 1 vaga			2 Dorm.- Suíte			2 Dorm.- Cobertura			3 Dorm - 1 vaga			3 Dorm.- Cobertura		
	U.H.	Útil	R\$	U.H.	Útil	R\$	U.H.	Útil	R\$	U.H.	Útil	R\$	U.H.	Útil	R\$
Saint Peter	54	41,08	70.549							54	52,42	84.659			
San Giorgio	48	53,80	76.000	14	58,80	93.000	16	110,00	93.000	36	64,59	86.000	10	129,18	115.000

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

a. Informações sobre os Projetos

O empreendimento Saint Peter consiste em um condomínio fechado de apartamentos com 2 e 3 dormitórios, uma vaga de estacionamento e área de lazer. Em consulta realizada à municipalidade, observou-se que a aprovação do alvará foi emitida como HIS; no entanto, entendemos que se trata de um empreendimento combinado, pois a área útil de uma das tipologias excede o permitido por lei.

Cabe destacar também que a aprovação ocorreu em meados de 2003, período de transição do zoneamento – até fevereiro de 2005 – e de

revisão do aparato normativo regulador. Apesar de o empreendimento estar inserido em ZEIS, a MRV não firmou convênio com HABI/SEHAB e nem utilizou parâmetros específicos para o HIS, pois esses instrumentos foram implementados posteriormente à aprovação do empreendimento.

O empreendimento Saint Giorgio foi aprovado como HMP em meados de 2005, utilizando-se do arranjo combinado entre diversas tipologias, demonstrando que o empreendimento combinado de fato oferece maior viabilidade econômica à obra e é uma prática comum nos empreendimentos privados, ao contrário daqueles do setor público.

Apresenta apartamentos de cobertura que incorporam a área da laje de cobertura à sua área privativa, ampliando consideravelmente a área útil sem alterar a área construída, diferentemente da proposta apresentada anteriormente pela Tenda. Destaca-se que os dois empreendimentos consistem em condomínios fechados com cinco pavimentos e c.a. acima de 1.

Observa-se que APROV, na emissão do alvará, não fez exigências quanto à destinação de percentuais mínimos reservados para HIS e, mesmo tratando-se de HMP, a MVR não firmou convênio com o município. Ambos empreendimentos encontram-se inseridos em perímetros de ZEIS 1, áreas remanescentes para o atendimento da demanda da favela do Paraisópolis.

Estudo de caso 2 - MRV Engenharia

HMP
San Giorgio



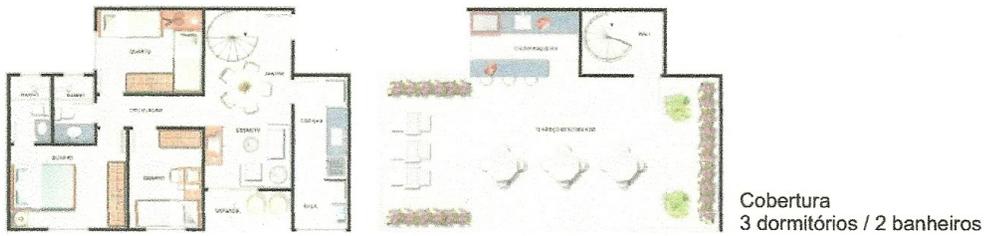
Apartamento tipo
2 dormitórios



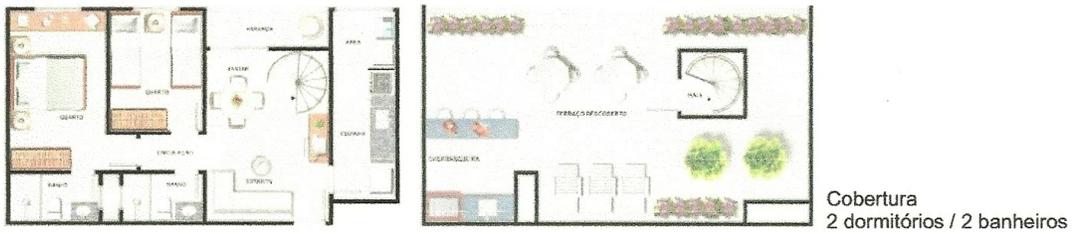
Apartamento tipo
3 dormitórios



Apartamento tipo
2 dormitórios



Cobertura
3 dormitórios / 2 banheiros



Cobertura
2 dormitórios / 2 banheiros

Estudo de Caso 3 – RN Comércio e Construtora Ltda.

Rua Padre Adelino, 91 – Belém

A empresa RN atua em vários ramos da construção civil, sobretudo no segmento de incorporações e construções corporativas, desde 1980. Não demonstra, em seu histórico institucional, nenhum vínculo com a produção do setor habitacional de interesse social.

Este empreendimento foi selecionado por ser uma ZEIS 3, a uma quadra dos empreendimentos promovidos pela CDHU, situados na Rua Dr. Fromm.

Ao consultar o alvará de aprovação, observamos que APROV não fez exigência quanto ao atendimento da obrigatoriedade de percentagem mínima de área construída para HIS, certamente fundamentado no art. 18 do DM 45.127/2004¹⁰² e no art 140 § 7 da LUOS que faculta a destinação de HIS em ZEIS 3 desde que inserida em perímetros da macroárea de urbanização consolidada.

Este caso é um típico exemplo de como as leis complementares e decretos regulamentadores, buscando equilíbrio e consenso entre os interessados, foram abrindo brechas quanto aos parâmetros de exigência dos empreendimentos combinados de HIS e HMP, prejudicando o propósito inicial do PDE.

Quadro 14 – Empreendimento RN

Local	2 Dorm.- tipo 1				2 Dorm.- tipo 2			
	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$
<i>East Side</i>	136	50	83,09	116.228	68	51,6	85,22	-

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

O HMP denominado *East Side* é um condomínio fechado de dois edifícios de 18 pavimentos, sendo 136 unidades com 50 m² e 68 residências com 51,60 m², todos com uma vaga de garagem e, no andar

¹⁰² **Art. 18.** Os pedidos de aprovação de edificações em imóveis localizados em ZEIS deverão ser protocolados na SEHAB, que se manifestará quanto à exigência de destinação de percentagem de área construída computável para HIS, de acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto nº 44.667/2004. (DM 45.127/2004).

térreo, uma unidade de zeladoria. O empreendimento possui uma completa área de lazer com piscinas, sala de *fitness*, *playground*, salão de festas e jogos. O valor do empreendimento, registrado na tabela acima, refere-se à data de lançamento, junho de 2007¹⁰⁴.

Estudo de Caso 4 – ENGELUX Comércio e Construtora Ltda.

A empresa Engelux iniciou suas atividades em meados de 1974, no ramo de incorporação e construção de empreendimentos habitacionais. Entre seus clientes estão a CDHU, COHAB-SP, HABI e EMURB. A empresa apresenta vínculo com a produção habitacional de interesse social.

Os empreendimentos aprovados na região da Luz pela Engelux destacam-se por atender à definição e aos parâmetros urbanísticos previstos para o EZEIS. Cabe destacar que, do universo pesquisado, no que se refere à iniciativa privada, apenas a Engelux licenciou os projetos atendendo às diretrizes urbanísticas previstas no decreto de HIS. Os edifícios variam entre 11, 12 e 16 pavimentos, portanto o c.a. alcançado é igual a 4, o máximo previsto para essa zona de uso. Os percentuais aplicados foram da ordem de 60% destinados a HIS e 40% destinados a HMP.

Os alvarás foram expedidos prevendo três fases, sendo: a primeira para execução de 300 u.h. para HIS, a segunda 104 u.h. para HIS e a última com 270 u.h. destinadas ao HMP em condomínios independentes.

Embora a empresa tenha formatado o empreendimento de acordo com as diretrizes estabelecidas para as ZEIS 3, a Engelux não firmou o convênio com HABI/SEHAB, pois não aceitou a indicação quanto a demanda. Comercializando as unidades através de convênio firmado com a CEF. Sabe-se que o Parque da Luz e o Residencial 25 de Janeiro encontram-se totalmente vendidos e apresentaram boa liquidez.

¹⁰⁴ Informação obtida na base da EMBRAESP, no site: www.geosecovi.com.br

Quadro 15 – Construtora Engelux na região da Luz

Local	1 Dorm.- sem vaga				2 Dorm. - sem vaga				2 Dorm.- 1 vaga			
	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$
Parque da Luz	24	33	47	56.320	80	44	64	71.500				
Residencial 25 de Janeiro	70	33	42	47.300	230	45	55	56.650				
Central Home Club									230	46	88	117.150

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

Já o empreendimento de HMP, lançado em meados de 2007, apresenta uma área privativa restrita, mas em contrapartida um amplo espaço de lazer, sendo o estacionamento no subsolo.

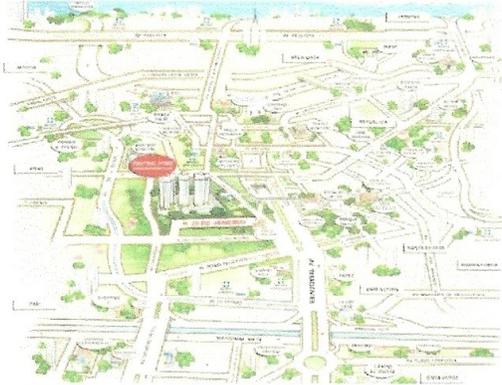
Observa-se que a tipologia adotada assemelha-se mais ao formato do empreendimento público, uma vez que não há diversificação quanto à tipologia. É importante citar que a Engelux, através de uma empresa parceira, a SIAR, já licenciou mais dois empreendimentos combinados em ZEIS 3, na rua Andrade Reis e na Rua Dom Bosco, nas imediações da Mooca. Confirmamos no *site* da construtora que esses empreendimentos já se encontram em programação.

Estudo de caso 4 - ENGELUX Comércio e Construtora

HIS + HMP
Residencial 25 de Janeiro
Residencial Parque da Luz



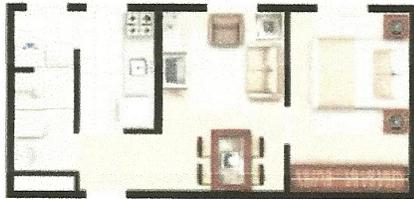
Fachada



Localização



Área de lazer



Apartamento tipo
1 dormitório



Área de lazer



Apartamento tipo
2 dormitórios



Apartamento tipo
2 dormitórios

Estudo de caso 4 - ENGELUX Comércio e Construtora

HIS + HMP
Central Club Home



Apartamento tipo
2 dormitórios



Área de lazer



Área de lazer



- | | | | |
|----------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 1 Acesso de veículos | 7 Churrasqueira e forno para pizza | 13 Piscina adulto com sala | 19 Lan House |
| 2 Portaria com guarda | 8 Quadra esportiva | 14 Piscina infantil | 20 Praça |
| 3 Salão de festas infantil | 9 Salão de festas adulto | 15 Sauna | 21 Brinquedoteca |
| 4 Playground juvenil | 10 Beauty care | 16 Sala para descanso | 22 Playground infantil |
| 5 Home office | 11 Salão de jogos | 17 Sala para fitness | 23 Vestiário de funcionários |
| 6 Salão Gourmet | 12 Solatium | 18 Espaço zen e pergolado | 24 Acesso ao subsolo |

Implantação

Estudo de Caso 5 – ZKF Engenharia Ltda.

Rua Manuel Cherem, 300 – Campo Belo

A ZKF engenharia atua no mercado imobiliário no ramo de incorporação imobiliária e da construção civil há mais de 35 anos. Sua atuação totaliza 155 empreendimentos, entre edifícios residenciais, comerciais e industriais. Não demonstra nenhum vínculo com o setor popular.

No entanto, este empreendimento nos chamou a atenção por ser uma ZEIS 3 e apresentar um c.a. superior a 5. No levantamento dos dados do projeto, contatou-se que foi aprovado nos termos da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. O c.a. máximo permitido é o da operação urbana, conforme previsto no PDE e na LUOS.

O empreendimento possui uma localização privilegiada, pois se encontra a duas quadras da Av. Água Espraiada, no entroncamento com a Av. Pedro Bueno. Apesar de ser uma ZEIS 3 – o que pressupõe a utilização da área como empreendimento combinado, parte HIS e parte HMP – observa-se que são aprovadas apenas unidades destinadas à moradia popular, ou seja, deverão ser comercializadas com famílias de renda igual ou inferior a 16 s.m..

No levantamento de dados junto ao SECOVI, verificamos que, na realidade, trata-se de um empreendimento combinado, mas de HMP. Os valores de referência do empreendimento correspondem à data de lançamento de agosto de 2006¹⁰⁵. Vejamos o quadro abaixo:

Quadro 16 – HMP, Construtora ZKF

Local	2 Dorm.				2 Dorm. - Cobertura			
	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$
OASIS	89	54,95	93,09	99.290	6	115,02	187,47	176.000
	3 Dorm.				3 Dorm. - Cobertura			
	U.H.	Útil	Total	R\$	U.H.	Útil	Total	R\$
	178	61,24	101,06	142.000	12	122,3	195,82	206.000

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

¹⁰⁵ Informação obtida na base da EMBRAESP, no site: www.geosecovi.com.br

De acordo com os dados levantados, as áreas dos apartamentos de cobertura superam os 70 m² de área útil permitida ao HMP. No entanto, não conseguimos detalhes do projeto de arquitetura e implantação, para sabermos se corresponde à incorporação do piso da cobertura como área privativa, conforme projeto da MVR, ou de construção, como o caso da Tenda. De acordo com nosso levantamento não há convênio firmado com a municipalidade para operação em ZEIS, no entanto lembramos que o projeto foi aprovado nos termos da Operação Urbana Consorciada Água Espreada.

- **Síntese dos Estudos de casos**

Os estudos de casos demonstram que, no que se refere ao sistema de licenciamento de empreendimentos de HIS em ZEIS, não apresenta ainda uniformidade quanto aos procedimentos administrativos e a aplicação dos parâmetros disciplinadores dos HIS. Segundo Keppke (2007, p. 60), “o sistema cadastral eletrônico ainda não reconhece as novas zonas e nem mesmo os técnicos municipais se sentem seguros para definir as diretrizes construtivas dos lotes”.

Observa-se que nenhum dos 110 empreendimentos de HIS licenciados pelo município foi objeto de um plano de urbanização, conforme estabelece o PDE e a LUOS. A disponibilidade de crédito existente hoje no país para financiamento imobiliário vem transformando significativamente as condições de acesso da população de baixa renda à aquisição da casa própria, tanto pelas linhas de recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), quanto pelo crédito convencional através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Entretanto, as análises revelam que os empreendimentos de HIS promovidos pela iniciativa privada atendem rendas superiores a quatro s.m.. Conseqüentemente as faixas de renda entre zero a três s.m. não estão sendo atendidas pelo mercado imobiliário, dependendo

fundamentalmente da produção pública de habitação, como historicamente tem sido.

No que se refere aos valores de venda dos empreendimentos aprovados como HIS, verificamos semelhanças entre os preços praticados pelo mercado imobiliário e os preços comercializados pela CDHU na venda de apartamentos. O Quadro 17 apresenta os dados comparativos entre os estudos de casos e a CDHU.

Quadro 17 - Comparativo entre Empreendimentos HIS similares

Empresa	Local	A. útil	R\$/m ²	Preço Total	Ano/Ref.	Observação
CDHU	Cambuci	41,62	1.357,07	56.481,43	2004	1/3 de vagas
CDHU	Brás L	41,62	1.299,50	54.085,00	2006	1/3 de vagas
CDHU	Belém	41,22	1.314,87	54.198,82	2006	1/3 de vagas
TENDA	Guaianazes	39,38	1.498,22	59.000,00	2006	Area de lazer + Vaga
TENDA	São Luiz	39,39	2.030,97	80.000,00	2007	Area de lazer + Vaga
TENDA	Itaquera	39,59	1.970,19	78.000,00	2007	Area de lazer + Vaga
ENGELUX	Luz	33,00	1.433,33	47.300,00	2006	Lazer sem Vaga
ENGELUX	Luz	45,00	1.258,89	56.650,00	2006	Lazer sem Vaga
ENGELUX	Luz	33,00	1.706,67	56.320,00	2007	Lazer sem Vaga
ENGELUX	Luz	44,00	1.625,00	71.500,00	2007	Lazer sem Vaga

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

Examina-se que os empreendimentos da Engelux e da CDHU apresentam valores/m² inferiores aos praticados pela Tenda. Entretanto, os imóveis propostos pela Tenda localizam-se na região periférica – ZEIS 1 e 2 – e garantem área de lazer e uma vaga de garagem. Os demais se situam na região central – ZEIS 3 – onde os terrenos custam mais caro, porém os projetos apresentam redução ou supressão das vagas

destinadas a estacionamento. Portanto, alguns condicionantes merecem uma análise mais detalhada, como no caso da incidência de vagas de garagem necessárias nos HIS e o coeficiente de aproveitamento, entre outros.

Nota-se que os empreendimentos da RN e da ZKF, apesar de situados em ZEIS 3, foram desobrigados quanto a destinação de HIS, com base no artigo 140 da LUOS, que faculta o atendimento dessa exigência para as áreas definidas como macroáreas de urbanização consolidada, conforme já foi mencionado. Constata-se que houve a cobrança de outorga e que os apartamentos possuem metragem superior ao previsto em lei.

O preço do apartamento do último andar é diferente dos demais, pois são integrados os espaços da laje cobertura, seja como espaços de lazer privativo ou como área construída, mas os alvarás consultados não descrevem essa tipologia. Nota-se que apenas a Engelux não se valeu desse artifício.

As indefinições e constantes alterações ocorridas na legislação municipal, refletem negativamente no mercado que retrai seus investimentos. Destaca-se a potencialidade do instrumento da ZEIS 3, que tem atraído investimentos públicos e privados para áreas centrais, refletindo positivamente para requalificação dessas áreas e ampliando o acesso a moradia no centro da cidade. No entanto, após sete anos da inserção das ZEIS no PDE, a transição e a incerteza refletem-se nesta análise.

4.5 Efeitos das Disposições Transitórias

Ao mesmo tempo em que eram elaborados o PDE e a LUOS, surgiram – inseridos nos instrumentos – as disposições gerais e transitórias, cuja finalidade é garantir a operacionalização dos expedientes administrativos, compatibilizando-os, de acordo com a legislação que entra em vigor e a vigente anteriormente.

Esse período pode ser entendido como uma fase de ambigüidade legal, uma vez que a nova lei determina parâmetros urbanísticos para os novos empreendimentos ao mesmo tempo em que os dispositivos

transitórios garantem licenças expedidas nos termos da legislação anterior¹⁰⁶.

Certamente, qualquer setor em que haja uma mudança no aparato normativo necessita de um tempo para que ocorra a acomodação e a apropriação do novo instrumento legal. Portanto, as incorporadoras e construtoras se valeram das disposições e brechas legais para dar continuidade às suas atividades.

Mas uma questão se coloca: dentre tantos instrumentos urbanísticos previstos no EC não havia uma alternativa de salvaguardar as ZEIS do possível pânico dos proprietários de imóveis e assédio das incorporadoras e construtoras?

Segundo Ancona¹⁰⁷, “não dava para evitar que as incorporadoras se aproveitassem da brecha legal para registrarem seus empreendimentos antes da entrada em vigor da nova lei”¹⁰⁸.

Todavia, de acordo com o EC, o Direito de Preempção¹⁰⁹ é um instituto jurídico cuja finalidade é garantir à municipalidade a preferência sobre a aquisição de imóveis urbanos que estejam à venda, fundamentado nas diretrizes das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, expressas em seu plano diretor.

Nesse sentido, uma medida estratégica seria sobrepor o Direito de Preempção aos perímetros definidos como ZEIS 3, com objetivo de garantir áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura, destinadas à habitação de interesse social, consideradas essenciais para a concretização e viabilização da produção de moradia social em áreas centrais. Dessa forma, contribuindo com o repovoamento do centro e conseqüentemente para a política de controle e contenção da expansão urbana e distribuição de infraestrutura e serviços públicos.

¹⁰⁶ As disposições transitórias garantem que, aos expedientes administrativos ainda sem despacho decisório em última instância, protocolados anteriormente à data de entrada em vigor da lei, seja assegurada a aplicação da legislação vigente, de acordo com a data do protocolo. Estão inclusos projetos de edificações em andamento, aprovação de projetos modificativos e complementações necessárias.

¹⁰⁷ Ana Lúcia Ancona é arquiteta e coordenadora do processo de implantação das ZEIS pela SEHAB, juntamente com a SEMPLA.

¹⁰⁸ ANCONA, A.L. **ZEIS são desrespeitadas pelo governo demo/tucano e empresas construíram edifícios de luxo em zonas que deveriam ser ocupadas por moradias populares.**

Disponível em: <http://saopauloempauta.wordpress.com/2008/06/19/>. Acesso em 19 jun.2008.

¹⁰⁹ Cf. arts. 25 a 27 da Lei Federal 10.257/2001(EC).

Relacionamos alguns projetos de edificação com licenças expedidas nos termos da legislação em vigor, anteriormente à data de vigência da LUOS, bem como projetos modificativos (Quadro 18).

Quadro 18 – Cotejando empreendimentos licenciados anterior a LUOS

Empresa	Endereço	ZEIS	Uso	U.H.	APROV.	LANÇ.	Valor
Setin Empreendimentos Imobiliários	R. Dr. Sérgio Meira,230	3	HAB	324	out-04	out-04	119.379,00
Setin Empreendimentos Imobiliários	R. Cesario Ramalho, 237	3	HAB	114	set-04	out-04	165.051,00
Kallas Engenharia	R. Sousa Lima, 86	3	HAB	288	nov-07	mar-08	138.000,00
Kallas Engenharia	R. Capistrano de Abreu, 405	3	HAB	252	abr-05	abr-05	110.230,00
Gafisa S/A	R. Itapaiúna, 1800	1	HAB	14	ago-97	set-05	1.300.900,00

Fonte: APROV/ GEOSECOVI

O quadro 18 mostra alguns empreendimentos que, no geral, destinam-se à faixa do mercado popular, exceto o empreendimento da Gafisa S/A, implantado em ZEIS 1. Cabe destacar a existência de vários empreendimentos nessa situação; no entanto, exemplificamos alguns por se tratar de uma situação legítima. Entretanto, os casos de maior destaque na mídia são aqueles destinados à classe média alta, ambos lançados na Vila Leopoldina, nas proximidades da Cidade Universitária, zona Oeste da cidade de São Paulo.

Considerações Finais

Diante do exposto, o panorama traçado ao longo do desenvolvimento desta tese nos remete a um campo de incertezas e de dúvidas quanto à efetividade do instituto ZEIS nas duas abordagens: tanto na regularização fundiária quanto na produção habitacional.

A municipalidade como agente promotor da regularização fundiária e urbanística. Avanços e Limites da ZEIS

Do ponto de vista da regularização, o reconhecimento através do zoneamento e, por consequência, a delimitação de perímetros como ZEIS, adquirem significados na cidade. Entretanto, constitui-se em uma ação inicial, mas essencial, que exige uma combinação de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas, sociais e administrativas, a fim de promover a efetivação dos propósitos preconizados pela política de desenvolvimento urbano e habitacional, nas esferas de governo.

Nas ações de regularização, o gravame dos assentamentos informais como ZEIS limita-se a garantir aos moradores o direito à moradia e à manutenção da posse direta das áreas ocupadas, desde que elas sejam municipais e atendam os condicionantes legais previstos. Essa regra não é válida para áreas particulares ou em situação em que a ocupação ocorra em partes na área pública e particular, demandando do poder público a adoção de estratégias específicas, incluindo articulações intersetoriais e de instrumentos jurídicos e urbanísticos, entre outras medidas.

Nas ocupações em áreas particulares ou em situações em que a favela ocupa tanto área pública quanto privada a demarcação da ZEIS poderá assegurar o direito à moradia ou não. A garantia dependerá das condições do processo de ocupação, qualificando ou não o direito à moradia, a posse da terra e o direito de propriedade. A qualificação é baseada no tempo de ocupação e na existência ou inexistência de ações de reintegração de posse da área objeto do embate.

Nesses casos, tendo os moradores de áreas particulares seu direito à moradia qualificado, podem ingressar com uma ação judicial para

garantir a posse da terra ou mesmo a propriedade, mas dependerá de entendimento judicial para que esse direito se efetive. Portanto, para esses casos é essencial que a área seja grafada como ZEIS, pois, como mencionado ao longo do trabalho, há uma tendência positiva da justiça em reconhecer o direito à moradia, fundamentada no Estatuto da Cidade.

As 514 ocupações que não foram gravadas como ZEIS correspondem a 44.001 domicílios ou a 11% do montante de domicílios em favelas sem previsão de atendimento pela municipalidade. Certamente essas áreas que conjugam naturezas distintas tendem a apresentar maior complexidade jurídica e, portanto, não foram gravadas como ZEIS, o que é um contrassenso. Espera-se que, com a revisão do Plano Diretor, esses assentamentos sejam incluídos como ZEIS, assumindo-se o enfrentamento dessa questão de forma universalista, ao contrário do ocorrido na ocasião na aprovação do PDE e dos PREs.

Sabe-se que o município dispõe de um conjunto de normativas e de instrumentos jurídicos e urbanísticos que poderão ser utilizados na regularização fundiária de áreas particulares, a exemplo do que está sendo realizado na favela de Paraisópolis, de modo inovador. Mas, para isso, as ocupações informais devem estar gravadas como ZEIS.

A ZEIS é a espacialização de territórios em que a municipalidade reconhece excepcionais urbanísticas, para parcelamentos do solo, consolidados ou futuros, admitindo-se um padrão de urbanização específico ao local, fundamentado no interesse público. Portanto, o município, ao demarcar esses perímetros como ZEIS, estabelece um pacto social que demandará a articulação de medidas de (re)qualificação e recuperação urbano-ambiental, o que reverterá em benefício dos moradores locais e de toda a coletividade, “condicionada pelos interesses difusos da população e da cidade” (Grostein, 2002).

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho demonstrou-se que a real garantia desses direitos excede a mera regularidade fundiária – a manutenção da posse da terra –, argumentando-se em prol da regularização jurídica. Tal regularização consiste na combinação e articulação entre diversas ações de naturezas distintas, visando ordem e (re)qualificação urbanísticas, recuperação ambiental, fundiária, social e

administrativa desses assentamentos precários e informais. Sabe-se, porém, que ações desse porte exigem elevadas somas de recursos financeiros, materiais e humanos, além de longos prazos, implicando no desinteresse político. Nesse sentido, destaca-se que o programa de regularização fundiária, embasado na demarcação de perímetros ZEIS, reduziu o processo de desafetação de áreas municipais, delegando-o ao executivo municipal, o que resultou na agilização dos prazos e abreviou etapas relativas à regularização fundiária e administrativa.

A partir do processo de regularização fundiária, novas perspectivas se abrem para os moradores locais que utilizam seus imóveis para geração de trabalho e renda, com comércio e serviços (bar, quitanda, mercearia, locadora, babá, cabeleireira, costureira entre outros). Isso se torna possível porque, de posse do título do imóvel com o respectivo número do desdobro fiscal (IPTU), o morador (comerciante ou prestador de serviços) pode requerer junto a Rendas Imobiliárias seu cadastramento, cuja vantagem é ter acesso a microcrédito, (empréstimos com taxas menores, a exemplo do Banco do Povo) e poder realizar aquisições de bens no mercado formal, possibilitando melhorias em suas condições de vida.

Os planos de urbanização devem observar a importância do setor terciário informal como gerador de atividade produtiva e de diversidade de uso e na medida do possível promover a sua regularização mas, essencialmente, a qualificação desses espaços, de forma que se obtenha a regularidade edilícia para que esses “negócios” possam operar de forma legal e formal.

Novas perspectivas se abrem para áreas de problemáticas complexas como as ocupações em áreas de restrições ambientais (APP, APA e APRM), que excedem a competência municipal, conseqüentemente exigindo articulações intersetoriais e arranjos institucionais para implementação de ações públicas específicas à regularização fundiária e urbanística.

Nesse sentido, as novas normativas ambientais tem incorporado o instituto ZEIS como elemento de viabilidade para o encaminhamento das questões relativas à regularização de assentamentos inseridos em áreas de mananciais e de preservação permanente. A partir da edição da

resolução CONAMA 369/2006 é introduzido o conceito de regularização fundiária sustentável da área urbana. Portanto, é fundamental que se estabeleçam debates sobre quais seriam os atributos e indicadores para a classificação de uma regularização fundiária de modo sustentável.

As questões apresentadas ao longo da tese revelam, na prática, a ausência de um conjunto de leis, princípios, conceitos, normas, procedimentos e rotinas que objetivem viabilizar os processos de regularização nas três instâncias de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que vem dificultando a atuação dos técnicos. Mas, como bem observou Martins (2003), são leis, conceitos e direitos, um arcabouço que se encontram em construção. No momento, os técnicos municipais responsáveis pelas ações de regularização discutem a pertinência ou não do estabelecimento de um código de posturas para aplicação nos assentamentos informais, definindo condições mínimas a serem alcançadas pelas ações municipais.

Diante do quadro apresentado avalia-se que as condições de efetividade das ZEIS, destinadas à regularização, dependerá fundamentalmente do compromisso político e técnico, de uma gestão urbana eficiente, da participação popular e da dotação de recursos públicos destinados à adoção de medidas necessárias para a transformação das diferenças sociais, urbanas e ambientais, peculiares aos espaços urbanos informais.

Concluindo, a ZEIS limita-se a ser um “instrumento jurídico de forte cunho urbanístico” (Grostein, 2001 e 2007), potencialmente “transformador da realidade urbana desigual” (Ferreira; Motisuke, 2007, p. 53). Se por um lado se discute a necessidade do reconhecimento do tratamento desigual aos desiguais, de outro lado vai se tornando cada vez mais presente a necessidade de adoção de ações normativas e procedimentos que evitem a simples perenização de condições de vida subumanas, sob constante ameaça da violência, à margem da regulação, privada de oportunidades de natureza diversa, circunstância indigna a qualquer criatura. Mas, sobretudo, àquele que se pretende avocar de cidadão.

Municipalidade, ZEIS e Mercado Imobiliário

A abertura do mercado de HIS à iniciativa privada é relativamente recente, indicando uma nova tendência para o setor habitacional, consolidada a partir do PDE. Para o mercado imobiliário estabeleceram-se novas perspectivas e prósperos desafios que envolvem, porém, um alto risco econômico-financeiro.

Estudo feito pelo Banco Santander em 2007 mostra que o mercado imobiliário brasileiro carece de empreendimentos para o atendimento da demanda das famílias de baixa renda. As famílias com rendimentos entre seis e sete s.m. representam 36% da população brasileira. Dados da Fundação João Pinheiro também confirmam o déficit habitacional de 80% para essa faixa de renda, estimado em 6,5 milhões de unidades.

De acordo com a EMBRAESP outros fatores conduzem o setor privado a buscar novos rumos, a saber: esgotamento gradual dos segmentos de renda mais alta; disponibilidades de recursos do SBPE e do FGTS para financiamento de imóveis populares; novo aparato normativo que agiliza a retomada do imóvel em casos de inadimplência; o fato de que o mercado popular apresenta estimativas de crescimento de 60% ao ano, nos próximos dez anos.

Em contraposição, o risco é elevado, pelos seguintes aspectos: desconhecimento do segmento de baixa renda; o índice de inadimplência estimado em 20%, o que representa o dobro do segmento de alta renda; e a aquisição do imóvel depender essencialmente da disponibilidade de linhas de crédito e financiamento, suscetíveis a modificações e variações.

Diante de um cenário positivo para a produção de moradias populares como explicar a baixa atratividade da ZEIS (31%) para a iniciativa privada, em relação a outras zonas de uso do município (91%)? Para Rottmann (2007), o segmento de baixa renda opera com margem de rentabilidade estreita, limitada pela capacidade de endividamento da renda familiar; há dificuldades de viabilização das aprovações diante das exigências das normativas (formalização de convênio com a PMSP ou apresentação de documentos comprovando o financiamento vinculado a CEF) fatores desestimulantes para o mercado imobiliário. .

O estudo aqui apresentado aponta que outros fatores influenciam direta e indiretamente a atratividade da ZEIS. As incertezas demonstradas pelo do poder público quanto à exigibilidade dos percentuais mínimos de HIS, indefinições quanto as condições de atendimento, se será realizado por região, quadra, lote ou no mesmo condomínio; entre outras exigências. O que implica em maior complexidade e tempo para concretização do empreendimento em ZEIS.

Além desses aspectos, a leitura crítica dos instrumentos normativos indicam para alguns fatores que contribuem para a redução da efetividade da ZEIS, são eles: o excesso de oferta de c.a. adicional, limitado a 1,0 (um) em zona mista (ZM), com a isenção do pagamento da contrapartida mediante a redução da taxa de ocupação prevista em lei, para os conjuntos residenciais equivalentes a HMP (de acordo com o art.166 do PDE) com validade até a revisão da LUOS; a alteração do índice do fator de interesse social de HMP até 50 m² de 0 (zero) para 0,50, o que corresponde a um incremento de 50% no valor do m², conseqüentemente diminuindo a margem de atratividade para promoção do HIS; e a constatação, através de simulações, de que os preços do m² adicional para cobrança da contrapartida em ZEIS para HMP apresentam valores superiores às demais zonas do entorno imediato. Este último fato está associado ao índice de benefício econômico, agregado ao imóvel que incorpora as atualizações referentes à cobrança do IPTU.

As constantes modificações normativas relativas às ZEIS, em um curto espaço de tempo, resultaram inicialmente na retração dos investimentos privados destinados à HIS em ZEIS. Uma vez que não houve tempo suficiente para avaliação e assimilação, pelo setor imobiliário e público, da operacionalização dos mecanismos de incentivos e o efeito dos mesmos. Estima-se que esse fenômeno continue ocorrendo até que haja a consolidação e a apropriação das regras referentes à aplicação desse instrumento que, espera-se, resulte da revisão de zoneamento do município, hoje em andamento.

Para o mercado imobiliário a clareza das regras e dos procedimentos, além da segurança jurídica da operação, são elementos essenciais para a tomada de decisão em relação ao investimento.

Examina-se que a municipalidade oferece incentivos a produção regular do mercado imobiliário para promoção de uma parcela da população que não necessita de subsídio, pois possuem renda suficiente para aquisição do imóvel. E que essa produção, impede a prosperidade de investimentos na provisão de habitações de interesse social em ZEIS, pois são concorrentes diretos. Com isso, a atividade que mais ressurte é a construção de unidades destinadas a população de baixa renda, cujo principal mecanismo de estímulo é o subsídio cruzado (HIS+HMP) que tem por objetivo garantir maior lucratividade, melhorando a performance da operação privada.

Embasado nas análises aqui apresentadas, entende-se que caso o empreendimento combinado não se concretize como atrativo para o setor imobiliário, há uma tendência de comprometimento da utilização das ZEIS 3, pois são áreas que apresentam valores superiores para a produção de HIS, diferentemente das ZEIS 1 e 2 onde os terrenos apresentam menor valor.

Os investimentos do setor privado para HIS e HMP foram possivelmente incorporados em outras zonas de uso, fato comprovado pelo levantamento da produção de 32.258 u.h. (71%) em zonas distintas a ZEIS e 13.444 u.h. (29%) em ZEIS. Do montante da produção em ZEIS constatou-se que o setor privado produziu 4.865 u.h. (36%) entre HIS e HMP e o setor público 8.579 u.h. (64%) de HIS.

É urgente que a municipalidade reavalie as formas de estímulo a produção de habitações de interesse social, tornando-as mais atrativas propiciando o desenvolvimento da atividade imobiliária, já que a ação Estatal para o setor não deu conta do atendimento da demanda e atualmente não dispõe de recursos financeiros para maiores investimentos, necessitando do estabelecimento de parcerias com o setor privado para a continuidade desta tarefa.

Nesses termos, a implementação da ZEIS destinada à provisão habitacional dependerá fundamentalmente da capacidade de gestão do poder público e da relação que se estabeleça com o empreendedor privado. Portanto, o conjunto de normativas, arranjos urbanísticos e formas de incentivo deve apresentar regras claras, objetivas e bem definidas, de

forma a garantir transparência a ambos (público e privado), especialmente à sociedade.

A demarcação da ZEIS em áreas subutilizadas, não edificadas ou vazias, limita-se a garantir um estoque de terras urbanas para futuros empreendimentos habitacionais de interesse social a ser promovido pela iniciativa privada ou pública. Entretanto, a circunscrição de espaços destinados à provisão de HIS, no zoneamento da cidade, constitui-se em uma iniciativa, um ponto de partida, porém, insuficiente para alcançar os propósitos estabelecidos no PDE e no PMH. É evidente a necessidade da articulação do instituto ZEIS a outros instrumentos, como IPTU progressivo e direito de preempção, entre outros, a fim de potencializar as finalidades pretendidas.

Quanto aos aspectos físico-territoriais, o trabalho constatou que os empreendimentos destinados à habitação de interesse social produzidos pelo setor público e privado encontram-se dispersos pelo município. Do mesmo modo, que não houve modificação quanto ao eixo de crescimento da oferta habitacional de interesse social, concentrando-se nas zonas Leste e Sul da cidade.

Pode-se concluir, portanto, que a existência das ZEIS não alterou a dinâmica urbana da localização da moradia popular. Ao contrário, os critérios adotados para a demarcação de perímetros das ZEIS reforçaram ainda mais para a zona Leste, na medida em que 17% do território encontra-se demarcado como ZEIS, convergindo 58% da produção de HIS da municipalidade. Mas o avanço mais significativo é percebido na oferta de novas unidades habitacionais na região central, que totalizam 2.453 u.h., correspondendo a 18% da produção de HIS em ZEIS.

A isenção da outorga onerosa é um incentivo previsto na lei para HIS independente do zoneamento, mas em ZEIS os índices de c.a. são superiores às demais zonas de uso, garantindo à ZEIS, dessa maneira, uma maior atratividade: em ZEIS 3 53% dos empreendimentos atingiram o c.a. de 4 (quatro), o máximo permitido por lei. Do mesmo modo, a análise dos dados relativos à verticalização demonstrou que em ZEIS, 65% dos empreendimentos são construídos até 5 pavimentos e em outras zonas esse índice corresponde a 58%.

Além disso, os índices aferidos permitem concluir que apesar dos incentivos de acréscimo do c.a., os empreendimentos indicados à demanda de HIS, sejam pelo setor público ou privado, são prédios com cinco pisos. Desse modo, o incentivo em isenção de potencial construtivo adicional constitui-se em um equívoco por parte do poder público, uma vez que a produção de HIS não se apropria desse benefício. Mas se essa for a única contrapartida possível para o poder público, estudos devem analisar a possibilidade de utilização da transferência desse potencial construtivo não utilizado para outros empreendimentos, de forma gratuita ou com valores reduzidos, visando o incentivo à produção de HIS.

A avaliação feita neste trabalho permite concluir que a gestão pública dos novos empreendimentos em ZEIS carece de aprimoramento no sentido de oferecer um sistema de orientação e aprovação rápida, segura e eficiente. Atualmente, as orientações e procedimentos para qualquer tipo de empreendimento podem ser obtidos por meio da internet no *site* “Plantas On Line”, exceto habitação de interesse social. Apenas uma ressalva: após anos de alteração do zoneamento pelo PDE e LUOS, os técnicos municipais ainda emitem alvarás de aprovação com base no zoneamento de 1973, pois o mais recente, de 2004, não foi incorporado aos sistemas informacionais da PMSP, dificultando especialmente a consulta à base de dados sobre as ZEIS.

No que tange ao aparato normativo de HIS em ZEIS, este está embasado na prática da produção pública, que não é a mesma da iniciativa privada, pois não menciona diretrizes para determinados artifícios do mercado imobiliário. A exemplo disso temos a utilização da cobertura incorporada à área útil do apartamento, comercializado como apartamento de cobertura ou a laje de cobertura sendo vendida como área de lazer privativo do apartamento do último andar.

Essas tipologias são comercializadas por valores superiores, o que garante uma melhor performance financeira ao empreendimento. Além disso, o problema dessa incorporação está no enquadramento da unidade, pois as dimensões resultantes são superiores àquela prevista em lei. Então, como proceder? Não há diretrizes legais para esses casos, entre outros, identificados a partir dos estudos de casos.

O principal incentivo urbanístico é a supressão das vagas de estacionamento, que é viável para empreendimentos da CDHU, cuja faixa de atendimento é até três s.m.; em princípio, porém, isso nos parece incompatível para o mercado imobiliário, carecendo de estudos específicos e pesquisa de opinião junto ao público-alvo. Para o mercado imobiliário não se trata só de baratear ou viabilizar economicamente o empreendimento, o produto tem que apresentar boa liquidez. E para isso deve atender às expectativas da demanda.

Com base na análise dos alvarás de aprovação observou-se que há uma contradição em curso, pois a iniciativa privada, apoiada no aparato normativo de HIS, tem aprovado seus projetos sem apropriar-se dos benefícios previstos na lei, à exceção do empreendimento da Englux. Do mesmo modo a elaboração da normativa de HIS ignorou a prática da iniciativa privada. Supôs-se que se tratava de uma única tipologia, mas os estudos de casos revelam que não são e que o mercado busca constantemente inovar ou reinventar padrões de valorização imobiliária.

A iniciativa privada, por princípio, tem que atender aos apelos e desejos do consumidor, demonstrar que sua oferta é superior às da concorrência; superadas essas duas etapas, a venda é realizada. Entretanto, essa não é a lógica dos empreendimentos públicos: o que a CDHU e a COHAB/SP produz vende, independente da localização, da qualidade e da atratividade do empreendimento. Aliás, a principal atratividade do produto público é a facilidade da aquisição, pois para ele não é exigida uma entrada, poupança prévia ou saldo de FGTS, pré-condições de financiamento de uma obra privada.

A conclusão é que não dá para conceber uma política de incentivos à produção habitacional concebida pela lógica da atividade pública para ser operacionalizada com base na lógica da produção do mercado imobiliário. Nesses termos, reafirmamos a hipótese norteadora deste trabalho. A plena efetividade das ZEIS no município de São Paulo dependerá fundamentalmente da capacidade de gestão do poder público relativa à solução das incongruências indicadas por meio das nossas análises, no decorrer dessa pesquisa. Dificuldades que começarão a ser

superadas a partir de uma melhor definição das regras e incentivos nas parcerias que se estabeleçam com os empreendedores privados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EDUSP, 2004.

ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE - GTZ - IPPUR/RJ - Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

ANCONA, Ana Lúcia. **APPs em áreas urbanas x direito à moradia**. Seminário das APPs. São Paulo: FAUUSP, 2007.

ASCERALD, Henri. Discursos de sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, s/local, ANPUR, ano 1, n. 1, 1999.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. **Revista Princípios**, n. 54. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=54&cod_not=441>. Acesso em 14 abr. 2006.

BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal**. Dissertação (Mestrado). PUCCAMP, Campinas, 2000.

_____. **Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema**. O caso AEIS. Habitat/FAUUSP, São Paulo, 2003.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila. **Estudo de caso: Diadema**. **Revista Pólis**, São Paulo, n. 32, 1999.

BALZAN, Dirce Carregan. **A integração dos Planos Regionais entre si e com o PDE de São Paulo**: os casos das Subprefeituras do Butantã, Lapa, Pinheiros, Sé e Vila Mariana (2002 – 2004). Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 2006

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar. Vilas Operárias em São Paulo**. 1985. São Paulo. Nobel.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. São Paulo: Editora Campus Ltda., 1992.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a Gestão Urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Editora Liberdade/FAPESP, 1998.

_____. **Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, Lei 13.430/02**. Produção editorial do gabinete do Vereador Nabil Bonduki, com apoio da Câmara Municipal de São Paulo e CREA/SP, 2002.

BONDUKI, Nabil (Org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume, 2007.

BOTLER, Milton; **MARINHO**, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. **Revista Pólis**, São Paulo, n. 29, 1997.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de Planejamento Territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras**: seu Controle ou caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

_____. **Reinvente seu bairro**: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2004.

CARDOSO, Adauto Luis. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2002.

_____. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, s/d.

CARDOSO, Adauto Luis; ABIKO, Alex Kenya. **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda**. Porto Alegre: ANTAC, 2006. Coleção Habitare, v. 5.

CARDOSO, Adauto Luis (Coord.). **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, 2007. Coleção Habitare.

CARDOSO, Beatriz K.; OLIVEIRA, Roberto de. **A regularização fundiária pode aumentar a insegurança na Posse?** São Paulo: LARES, 2007.

CENEVIVA, Laura Lúcia Vieira. **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 1994.

COMAS, Carlos Alberto Dias. O espaço da arbitrariedade. In **Revista Projeto** nº.91, São Paulo, Projeto, setembro 1986.

DENALDI, Rosana. **Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações.** XI ENA, Salvador, 2005.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947–1972.** Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 1996.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania.** Junho, 2004.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico.** São Paulo: Livraria Del Rey Editora, 1998.

FERNANDES, Edésio & **ALFONSIN**, Betânia de Moraes (coordenadores e co-autores). **A Lei e a Ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: algumas experiências do Brasil.** Fortaleza: CINDER, 2005.

FREITAS, José Carlos de. **Ordem urbanística e acesso à terra.** in: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: FASE - GTZ - IPPUR/RJ - Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p.167 – 279.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002.

FUNDAÇÃO SEADE. **Programa de Atuação em Cortiços (PAC): levantamento cadastral e pesquisa socioeconômica.** São Paulo: CDHU, 2003.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo.** São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina**: os ritos e os mitos. O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 1987.

_____. **Metrópole e expansão urbana**: a persistência de processos “insustentáveis”. São Paulo: Perspectiva, vol.15, n. 1, jan-mar. 2001.

_____. **Uma cidade por refazer**: a periferia paulistana. **Revista da USP**, São Paulo, v. 5, p. 33-38, 1990.

GROSTEIN, Marta Dora; MEYER, Regina Maria Proserpi. Os planos diretores e a habitação social nas áreas centrais. **Revista Urbs**, São Paulo, v. 2, n. 25, p. 34-40, 2002.

_____. O paradoxo dos bairros centrais. **Revista Urbs**, São Paulo, v. 18, p. 18-22, 2000.

_____. Critérios para a revisão do PDE do município de São Paulo 2002/2012. EMURB/PMSP. São Paulo, 2007 (Relatório técnico de consultoria prestada à EMURB/PMSP).

INOUE, Yeda Maria Akemi. **O trabalho nas áreas residenciais de Diadema**: velhas e novas formas de exploração. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2003.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/CEF, 2001.

_____. **Regularização da terra e moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis/CEF, 2002.

_____. **Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Mooca**. São Paulo, 2003 (relatório técnico).

_____. **Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé**. São Paulo, 2003 (relatório técnico).

_____. **Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades**. São Paulo, 1998 (Texto fornecido pelo Instituto por ocasião do curso ...).

IPEA, UFPE, FINEP, CEF. **Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana**. Série Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Brasília, 2002, vol. 1 a 5.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 1989.

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HEREDA, Jorge Fontes. **As AEIS como instrumento de ampliação do mercado imobiliário**: o caso de Diadema. São Paulo: LABHAB/FAUUSP, 1997.

_____. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. **Revista Polis** n. 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 21, p. 68-89, 1993.

KEPPKE, Rosane Segantin. **São Paulo, as desigualdades sociais e o descontrole de uso e ocupação do solo**. Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 2007.

KOOP, Anatole. **Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa**. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1990.

LAGO, Luciana Correa do. **Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania**: as contradições em curso. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2005, Salvador. Anais... Salvador: ANPUR, 2005.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1993.

_____. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1971.

LIMOND, Ester; ALVES, Josélia. **APAS e APPs como instrumento legal de regulação urbano ambiental?** In: VI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2008, Brasília. Anais...Brasília: ANPPAS, 2008.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del Zoning**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1980.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

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

MARICATO, Ermínia (Coord.). **Como ampliar o mercado popular de moradia**: construindo uma agenda de recuperação urbanística para todos. São Paulo, LABHAB, 2002. (Relatório técnico da pesquisa executada pela FUPAM/LABHAB/FAUUSP).

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

_____. **O cativo da terra**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MARTINS, Maria Lucia R. Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários. In: SEMINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ASPECTOS REGISTRALIS, URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS, 2003, São Paulo. Anais... São Paulo: MP-IRIB, 2003.

_____. **Moradia e mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAPESP/ FAUUSP, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, 1985.

MEYER, Regina M. P.; GROSTEIN, Marta D.; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2004.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Luis (Coord.). **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, 2007. Coleção Habitare. p. 414 -436.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Por uma política de habitação de interesse social para o Recife**: apontamentos sobre o PREZEIS. Recife: URB/PMR, s/d.

MORETTI, Ricardo de Sousa. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social**: recomendações para elaboração. São Paulo: FINEP/IPT, 1997.

MOURAD, Laila Nazen. **Democratização do acesso à terra urbana em Diadema**. Dissertação (Mestrado). PUCAMP, Campinas, 2000.

PEREIRA, Luis P. O registro de imóveis e o Estatuto da Cidade. **EC**. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.com.br/>>. Acesso em 17 maio 2006.

PETRILLO, Lésia Aparecida. **Zoneamento do município de São Paulo**: parcelamento, uso e ocupação do solo. São Paulo: GEOMAPAS, 2008.

REVISTA PÓLIS. Regulação urbanística e exclusão social. São Paulo: Instituto Pólis, n. 32, 1999.

_____. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: Instituto Pólis, n. 29, 1997.

_____. Políticas públicas para o manejo do solo urbano: experiências e possibilidades. São Paulo: Instituto Pólis, n. 27, 1996.

_____. Moradia e cidadania: um debate em movimento. São Paulo: Instituto Pólis, n. 20, 1994.

_____. Urbanização de favelas: duas experiências em construção. São Paulo: Instituto Pólis, n. 15, 1994.

PORTAS, Nuno. *L'emergenza del progetto urbano*. **Revista Urbanística**, Roma, n. 110, *giugno*, 1998.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, Cláudio Barroso. O registro imobiliário do parcelamento popular e dos contratos dele decorrentes. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2692>. Acesso em 11 nov. 2007.

RANGEL, Silvia Regina Merendas. **O significado da parceria público-privado nos projetos habitacionais de baixa renda**: os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.

_____. Morar, atuar e viver. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, n. 09, 1990.

ROLNIK, Raquel; SOMEK, Nádia; KOWARICK, Lúcio (Org.). **São Paulo**: crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROSSETTO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução**: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 1993.

ROTTMANN, Eduardo. **Relatório de viabilidade técnico-econômica de Empreendimentos em ZEIS**. São Paulo: PMSP, setembro de 2007.

SACHS, Céline. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: EDUSP, 1999.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. Espaço e Debates no. 37. São Paulo: NERU, 1994.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de (Org.). **Habitação e cidade**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 1998.

_____. **A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964**. São Paulo: FAPESP/RIMA, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SCHERER, Rebeca. **Descentralização e Planejamento Urbano no município de São Paulo**. Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 1987.

_____. **Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos**: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de Urbanização e Planejamento Territorial e Urbano. Tese (Livre docência). São Paulo: FAUUSP, 1994.

SEHAB/PMSP. **Balanço qualitativo de gestão 2001-2004**. São Paulo, 2004.

_____. **Urbanização de favelas**: a experiência de São Paulo. São Paulo, 2008.

_____. **Cartilha de orientação sobre o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária**. São Paulo, 2008

_____. **Plano Municipal de São Paulo**. São Paulo, 2003.

SEMP/PMSP. **Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo 2002-2012**. São Paulo: SENAC-SP, 2004.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e capitalismo autoritário**. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991.

SH/CDHU. **Workshop regularização fundiária**. Relatório Final: Discussões, Conclusões e Encaminhamentos. São Paulo, 2004.

SILVA, Helena Maria Menna Barreto. **Terra e moradia**: que papel para o município? Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 1997.

_____. (Coord.). **Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo**. São Paulo: CEF, 2006. (Relatório da pesquisa executada pelo LABHAB/FAUUSP).

SILVA, Helena M. M. B.; CASTRO, Carolina M. P. de. **A Legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. São Paulo: LABHAB/FAUUSP.

SILVA, José A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. **A “irregularidade” na produção pública de moradias: o caso COHAB/SP**. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 2004.

SILVA, Maria da Graça Plenamente; CALDAS, Nisimar Martinez Pérez. Ter ou Ser: a trajetória da prancheta ao cartório nos programas de regularização de assentamentos informais. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, dezembro de 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: IBDU, 2006.

_____. Regularização de assentamentos urbanos informais: a emergência de novos paradigmas. In: I SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE REGENERAÇÃO AMBIENTAL DE CIDADES: ÁGUAS URBANAS, 2005, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2005.

_____. Habitação x preservação: a ausência de uma política integrada de intervenção nas áreas centrais de São Paulo. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2005, Salvador. Anais... Salvador: ANPUR, 2005.

_____. Propriedade e cidadania: a regularização fundiária e urbanística de assentamentos habitacionais informais. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICA E PLANEJAMENTO: ECONOMIA, SOCIEDADE E TERRITÓRIO, 2008, Curitiba. Anais... Curitiba: PPLA, 2008.

SILVA, Maria da Graça Plenamente; CALDAS, Nisimar Martinez Pérez; GROSTEIN, Marta Dora. Habitação e preservação no centro de São Paulo: indefinições e conflitos entre instrumentos urbanísticos. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA E DE TECNOLOGIA DA HABITAÇÃO, 2008, Itatiba-SP. Anais... Itatiba: SEHTHAB, 2008.

_____. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais e empreendimentos de interesse social em áreas ambientalmente protegidas. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2008, Brasília. Anais... Brasília: ANPPAS, 2008.

SILVA, Thiago Gonçalves. **A concessão de direito real de uso e a experiência do Recife**. Recife: 2001. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais> >. Acesso em 23.05.06

SMOLKA, Martin Oscar. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (coordenadores e co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; SANTO, Maria T. G. do Espírito. O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. Anais... Belém: ANPUR, 2007.

SOTO, Hernando. **Mistérios do capital**. São Paulo: Record, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução à crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. Cadernos de pesquisa do LAP. **Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação**, São Paulo, FAUUSP, n.18, março/abril de 1997.

TANAKA, Marta Maria Soban. **Favela e periferia**: estudos de recomposição urbana. Tese (Doutorado). FAUUSP, São Paulo, 1993.

_____. **Invasão: uma solução legítima?** Dissertação (Mestrado). FAUUSP, São Paulo, 1983.

TURNER, John. F.C. **Housing by People**. London: Marion Boyards, 1976.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 2001.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: FAUUSP, 2005.

ZEMKO, John A. **Políticas para reducir el sector informal y promover la inversión**. Center for International Private Enterprise. Washington: s/ed., s/d. (texto em fotocópia).

Lista de sites consultados, em datas variadas, durante a pesquisa

www.cdhu.gov.br. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo.

www.cidades.gov.br. Ministério das Cidades.

www.diadema.sp.gov.br – Prefeitura Municipal de Diadema.

www.engelux.com.br. Engelux Construtora e Comércio Ltda.

www.fjp.gov.br – Fundação João Pinheiro.

www.geobase.com.br/secovi. Banco de dados sobre o mercado imobiliário do município de São Paulo conhecido como GEOSECOVI.

www.habisp.inf.br. Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo.

www.ibr.org.br – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

www.ibge.gov.br – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

www.kallasnet.com.br. Kallas Engenharia.

www.mp.sp.gov.br. Ministério Público/SP.

www.mrv.com.br. MRV Engenharia.

www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desburocratizacao/deolhonaobra. De Olho na Obra.

www.prefeitura.sp.gov.br. Prefeitura de São Paulo – PMSP.

www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/cultura/imprensa/0446. Secretaria da Cultura e DPH.

www.recife.pe.gov.br – Prefeitura Municipal de Recife.

www.rnconstrutora.com.br. RN Incorporadora.

www.secovi.com.br - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI).

www.setinengenharia.com.br/ - Settin Empreendimentos Imobiliários.

www.sindusconsp.com.br – Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON).

www.tenda.com. Tenda Construtora.

www.urbanidades.arq.br. Urbanidades. Blog sobre urbanismo, planejamento urbano e arquitetura.

www.zkf.com.br - ZKF Engenharia.

Documentos jurídicos consultados

Leis Federais

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo. In: GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1988 (anexo).

BRASIL. Lei nº 10.275, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

Medida Provisória

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 05 de setembro de 2001. Dispõe sobre a titulação de áreas públicas municipais. In: **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/CEF, 2001 (anexo).

Resolução Federal

Resolução CONAMA 369/06 de 29 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Disponível em: < http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/conama_res_cons_2006_369_supressao_de_vegetacao_em_app.pdf.> Acesso em 30 ago. 2007.

Leis Estaduais

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006. Define a área de proteção e recuperação do manancial da bacia hidrográfica do Guarapiranga e dá outras providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 52.052, de 14 de agosto de 2007. Dispõe sobre a instituição do Programa Cidade Legal.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 52.053, de 14 de agosto de 2007. Dispõe sobre a reestruturação do GRAPROHAB.

Lei Municipal de Recife

RECIFE (Município). Lei nº 14.511, de 1983. – Dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife.

Leis Municipais

SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.928, de 09 de janeiro de 1991. Dispõe sobre as condições dos cortiços (Lei Moura).

SÃO PAULO (Município). Lei nº 11.775, de 30 de maio de 1995. Dispõe sobre a regularização de Loteamentos Irregulares.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.259, de 29 de dezembro de 2001. Lei da Dação em Pagamento.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.402, de 06 de agosto de 2002. Dispõe sobre isenções de ITBI para construção de imóveis de HIS.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 14 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.433, de 28 de setembro de 2002. Dispõe sobre a prestação de serviços de assessoria técnica, jurídica e social a HIS.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.476, de 31 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a produção de HIS mediante a isenção de ISS.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.514, de 17 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a desafetação de 160 áreas municipais (fase I).

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.558, de 15 de abril de 2003. Dispõe sobre a regularização de edificações e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.677, de 05 de dezembro de 2003. Desincorpora da classe de bens de uso comum do povo a área municipal situada no BT, destinado a implantação do PROVER/CINGAPURA e autoriza a alienar as unidades habitacionais nela edificadas.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.736, de 14 de janeiro de 2004. Lei da Remissão de dívida de tributos. Cria incentivos para a aquisição de imóveis destinados a Programas Habitacionais do município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.876, de 24 de julho de 2004. Altera disposições da LM 13.558/03, que dispõe sobre a regularização de edificações e revoga a LM 13.740/04.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.885 de 06 de outubro de 2004. Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e 31 Planos Regionais Estratégicos (PREs).

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.940, de 28 de dezembro de 2004. Autoriza a doação de áreas municipais, situadas na Av. Zaki Narchi e na Av. Otaviano Alves de Lima, a COHAB-SP.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 14.062, de 14 de outubro de 2005. Autoriza o Executivo a receber em doação imóveis destinados ao programa de Regularização e Urbanização de Paraisópolis e conceder remissão de créditos tributários e anistia de multas incidentes.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 14.665, de 09 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a desafetação de 108 áreas municipais (fase II).

Decretos Municipais

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 41.864, de 05 de abril de 2002. Institui a CAIEIS e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 42.871, de 19 de fevereiro de 2003. Atribui a SEHAB, por intermédio de HABI, a elaboração e implementação do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis, relativo às ZEIS 1-131 a 133 e ZEIS 3-001 e 002.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 43.232, de 23 de maio de 2003. Regulamenta a Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional nos termos dos artigos 209 a 216, da Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo. Define a macro área conforme os artigos 154 a 158 da Lei nº 13.430/02 e os correspondentes fatores de planejamento urbano (Fp).

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 43.383, de 26 de junho de 2003. Regulamenta a LM 13.433/03, que dispõe sobre a regularização de edificações e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 43.592, de 07 de agosto de 2003. Dispõe sobre a regulamentação da assessoria técnica a HIS.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 44.667, de 27 de abril de 2004. Dispõe sobre as ZEIS e HIS.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 45.047, de 23 de julho de 2004. Aprova o Plano de Urbanização de Gleba Fazenda da Juta.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 45.127, de 14 de agosto de 2004. – Regulamenta alterações do DM 44.667/04. Altera o número máximo de unidades de HIS, altera o preço de comercialização de HIS e estabelece parâmetros para dispensa de áreas verdes e de HMP.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 45.324, de 25 de setembro de 2004. Regulamenta a LM 13.558/03, que dispõe sobre a regularização de edificações.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 45.888, de 11 de maio de 2005. Aprova o Plano de Urbanização do Parcelamento, denominado Gleba "K e M" do Complexo Heliópolis, inserido na ZEIS 1-193.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 46.018, de 02 de julho de 2005. Aprova o PU do Complexo Paraisópolis, inserido em ZEIS 1.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 46.117, de 26 de julho de 2005. Aprova o PU do Complexo Paraisópolis-Comunidade Jardim Colombo, inserida em ZEIS 1.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 46.345, de 20 de setembro de 2005. Aprova o PU do Complexo Paraisópolis-Comunidade Porto Seguro inserido em ZEIS 1.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 46.424, de 05 de outubro de 2005. Oficializa logradouros públicos integrantes do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis, situados no distrito do Morumbi e Vila Sônia.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 46.910, de 17 de janeiro de 2006. Altera a redação do art. 1 do DM 45.888/04 que aprovou o Plano de Urbanização do Parcelamento denominado Gleba “K e M” do Complexo Heliópolis, inserido na ZEIS 1 – 193.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 47.144, de 30 de março de 2006. Regulamenta a aplicação da LM 14.062/05 que autoriza o Executivo a receber os imóveis destinados ao Programa de Regulamentação e Urbanização do Complexo Paraisópolis.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 47.272, de 13 de maio de 2006. Dispõe sobre a aplicação de Transferência do Direito de Construir na hipótese de doação de imóveis destinados ao Programa Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 47.702, de 20 de setembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 31 e 52 do DM 44.667/04, bem como dispõe sobre as edificações de HIS e HMP implantadas nos perímetros das ZEIS.

Portarias Municipais

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 670, de 08 de dezembro de 2004. Constitui o Conselho Gestor de Heliópolis (gleba K).

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 730, de 24 de dezembro de 2004. Constitui o Conselho Gestor de Paraisópolis (Comunidade Porto Seguro).

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 731, de 24 de dezembro de 2004. Constitui o Conselho Gestor de Paraisópolis (Comunidade Paraisópolis)

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 732, de 24 de dezembro de 2004. Constitui o Conselho Gestor de Paraisópolis (Comunidade Jardim Colombo).

Observação:

Todos os documentos jurídicos municipais acima mencionados foram consultados, em diversas datas, entre 2005 e 2008, no portal http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/negocios_juridicos/leis/0001. O critério usado para a informação das datas foi a data de publicação do documento.

GLOSSÁRIO

Acesso: é a interligação para veículos ou pedestres entre: logradouro público e propriedade privada; propriedade privada e áreas de uso comum em condomínio; logradouro público e espaços de uso comum em condomínio. (LM 9413/81).

Alinhamento: é a linha divisória entre o terreno de propriedade particular ou pública e o logradouro público. (LM 9413/81).

Área Construída Computável: é a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação, que são consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento. (LM 13.885/2004).

Área Construída Total: é a soma das áreas de todos os pavimentos de uma edificação. (LM 13.885/2004).

Área Útil ou Privativa: é a área do imóvel, coberta ou descoberta, da qual um proprietário tem total domínio, de uso privativo e exclusivo. (LM 13.885/2004).

Áreas de Intervenção Urbana: são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nos quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos no Estatuto da Cidade. Instrumentos usados para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. (LM13885/2004).

Áreas Institucionais: são as áreas destinadas à instalação dos equipamentos comunitários. (LM 9413/81).

Certificado de Potencial Construtivo Adicional CEPAC): é uma forma de contrapartida financeira de outorga onerosa do potencial construtivo adicional, da alteração do uso e de parâmetros urbanísticos, para uso específico nas Operações Urbanas Consorciadas. De acordo com o art. 2, XIII, da LM 13.430/2002.

Coefficiente de Aproveitamento: é a relação entre a área construída de uma edificação e a área total do lote ou gleba, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes ou glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado. (LM 13.885/2004).

Comércio Local: é o comércio varejista de âmbito local (C1) - estabelecimentos de venda direta ao consumidor de produtos que se relacionam com o uso residencial, com área construída máxima de 250,00 (duzentos e cinquenta) metros quadrados. (LM 8001/73).

Contrapartida Financeira: é o valor econômico, correspondente à outorga onerosa de potencial construtivo, de alteração de uso ou de parâmetros urbanísticos, a ser pago ao Poder Público pelo proprietário de imóvel, em espécie ou em Certificado de Potencial Construtivo Adicional (CEPAC). De acordo com o artigo 2, da LM 13.430/2002

Cortiço: definição de cortiço – ou habitação precária de aluguel – adotada na Lei Municipal 10.928/91 (Lei Moura) e utilizada nesta tese: Define-se cortiço como a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; várias funções exercidas no mesmo cômodo; acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; circulação e infraestrutura, no geral precárias e superlotação de pessoas.

Desafetação: Expressão usada no direito administrativo para denominar o ato pelo qual o estado torna um bem público apropriável. Um exemplo de desafetação ocorre quando a administração determina que um imóvel destinado a instalação de uma escola deixa de ter essa função, passando a ser um bem disponível. Via Legal (Fonte: <http://daleth.cjf.jus.br/vialegal/aprenderdireito>)

Desdobro: é o parcelamento de lote resultante de loteamento ou desmembramento aprovado. (LM 9413/81).

Desmembramento: é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não

implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. (LM 9413/81).

Empreendimento Habitacional de Interesse Social (HIS): é aquele que corresponde ao parcelamento do solo, uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à habitação de interesse social – HIS, com ou sem usos complementares. (LM 13885/2004).

Empreendimento Habitacional de Mercado Popular – HMP: é aquele que corresponde ao parcelamento do solo, uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à habitação de mercado popular – HMP, com ou sem usos complementares. (LM 13885/2004).

Empreendimento Habitacional em Zonas Especiais de Interesse Social – EZEIS: é o que contém destinação obrigatória de parte da área construída computável para HIS e HMP.

Equipamentos Comunitários: são as instalações públicas destinadas à educação, cultura, saúde, lazer e similares. (LM 9413/81).

Equipamentos Urbanos: 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. (LM 9413/81).

Gabarito: gabarito de altura máxima de uma edificação é a distância entre o piso do pavimento térreo e o ponto mais alto da cobertura, excluídos o ático e a caixa d'água. (LM 13885/2004).

Gleba: é a área de terra que não foi objeto de loteamento ou desmembramento. (LM 9413/81)

Habitação de Interesse Social (HIS): é aquela destinada a famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos ou com capacidade de pagamento a ser definida, de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 50 m², com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias. (LM 13885/2004).

Habitação de Mercado Popular (HMP): é aquela destinada a famílias com renda igual ou inferior a 16 (dezesseis) salários mínimos ou

capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70m² (setenta metros quadrados). (LM 13885/2004).

Lote: é a área resultante de loteamento, desmembramento ou desdobro, com pelo menos uma divisa lindeira à via de circulação. (LM 9413/81).

Loteamento: é a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. (LM 9413/81).

Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana: (artigos. 154 a 158 do PDE) corresponde às áreas de ordenação do ambiente construído e distinguiu-se por apresentar graus diversos de consolidação e qualificação. Obedecendo à delimitação distrital, foi subdividida em quatro macroáreas: Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, Macroárea de Urbanização Consolidada, Macroárea de Urbanização e Consolidação e Macroárea de Urbanização e Qualificação.

Outorga Onerosa: é a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira. De acordo com o art. 2, da (LM 13.430/2002).

Plano Integrado de Parcelamento e Edificações: Quando a implantação do EHIS em ZEIS implicar no parcelamento do solo e na edificação, deverá ser aprovado como plano integrado, implantado na totalidade da gleba ou lote, na proporção estabelecida em lei para o atendimento da demanda de HIS e/ou HMP.

Potencial Construtivo: de um lote ou gleba é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo coeficiente de aproveitamento, podendo ser: **básico**, que é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo coeficiente de aproveitamento básico fixado para a zona onde está localizado; **máximo**, que é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo coeficiente de aproveitamento máximo fixado para a zona onde

está localizado; **mínimo**, que é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo coeficiente de aproveitamento mínimo, fixado para a zona onde está localizado; **adicional**, que corresponde à diferença entre o potencial construtivo igual ou inferior ao máximo e o potencial construtivo básico; **utilizado de um lote**, que corresponde à área construída computável; **virtual**, que é o potencial construtivo dos imóveis de preservação cultural e ambiental, passível de ser transferido para outras áreas conforme o disposto em lei. De acordo com o art. 2, inciso XXXIV, da LM 13.430/2002.

Promotores de HIS: são as seguintes instituições: órgãos da administração direta; empresas de controle acionário público; entidades representativas dos futuros moradores ou cooperativas; entidades ou empresas que desenvolvam empreendimentos conveniados ou consorciados com o Poder Público para a execução de empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS. De acordo com o art. 2, inciso XXXVII, da LM 13.430/2002.

Quadra: é a área resultante de loteamento, delimitada por vias de circulação de veículos e podendo ter como limites as divisas desse mesmo loteamento, quando proveniente de parcelamento aprovado. (Lei 9413/81).

Recuo: é a distância, medida em projeção horizontal, entre o limite externo da edificação e a divisa do lote. Os recuos laterais são definidos por linhas paralelas às divisas do lote, ressalvados o aproveitamento do subsolo e a execução de saliências em edificações, nos casos previstos em lei; os recuos de frente são medidos em relação aos alinhamentos; no caso de lotes irregulares, os recuos são definidos em normas expedidas pelo Executivo. (LM 9413/81).

Remembramento de Lotes ou Glebas: é a soma das áreas de duas ou mais glebas ou lotes, para a formação de novas glebas ou lotes.

Salubridade: condição que uma edificação deve proporcionar a fim de garantir a saúde de seus ocupantes, por meios adequados de ventilação, iluminação, conforto e manutenção. (LM 32329/92).

Serviço Local: Serviços de âmbito local (S1) - estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população, que podem adequar-se

aos mesmos padrões de usos residenciais, no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruídos, de vibrações e de poluição ambiental, com área construída máxima de 250,00 (duzentos e cinquenta) metros quadrados. (LM 8001/73).

Uso Misto: é a utilização do mesmo lote ou da mesma edificação por mais de uma categoria de uso. (LM 9413/81).

Via de Circulação: é o espaço destinado à circulação de veículos ou pedestres, sendo que: via oficial de circulação de veículos ou pedestres é aquela aceita, declarada ou reconhecida como oficial pela Prefeitura; via particular de circulação de veículos ou pedestres é aquela de propriedade privada, mesmo quando aberta ao uso público. (LM 9413/81).

Zona de Uso Especial Z8 200: Zona Especial instituída pela LM 8.328/75. Abrange os imóveis de caráter histórico ou excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico destinados à preservação. As áreas antes demarcadas como Z8 200 correspondem hoje às ZEPECs, após terem sido alteradas algumas regras de uso pelo PDE e LUOS.

Zonas Especiais: são porções do território com diferentes características ou destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo e de edificação, situadas em qualquer macrozona do município. (PDE, artigo 167).

Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS: são porções do território do município delimitadas por lei e destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular – HMP. De acordo com o disposto nas normativas PDE(2002), LUOS(2004) e no DM.44.667/2004.

ZEIS 3: é a área com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas, situada em área dotada de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que esteja recebendo investimentos dessa natureza. Está implícito o interesse público na promoção e manutenção de HIS e HMP e na melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. (DM. 44.667/2004).

