



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

LIMITES E POTENCIALIDADES DO INSTRUMENTO ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A SUA APLICABILIDADE EM SALVADOR

Heloisa Oliveira de Araujo - heloaraujo@terra.com.br

Arquiteta pela UFBA (1962), Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (1993), doutoranda pela PPG-AU UFBA. Tem experiência na área de planejamento urbano. Atualmente trabalha como consultora

Ilce Maria Marques de Carvalho - ilce.carvalho@uol.com.br

Arquiteta pela UFBA (1978), Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (1997). Tem experiência na área de planejamento urbano e regional. Atualmente trabalha como técnica na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

1. Introdução

A instituição de Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social, AEIS/ZEIS, tem sido o instrumento mais amplamente adotado nos principais municípios brasileiros, para promover, de forma integrada, a intervenção urbanística e regularização fundiária nas áreas de ocupação informal. Reconhecidas em legislação federal a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, as ZEIS têm como antecedentes as lutas dos movimentos sociais que se iniciaram no final dos anos 70, principalmente as lutas pelos direitos dos moradores que se organizaram para conseguir melhorias em suas favelas, invasões, “ocupações espontâneas ou irregulares”.

Através do instrumento ZEIS é possível estabelecer padrões urbanísticos especiais em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas, por população de baixa renda, o que possibilita a legalização desses assentamentos e, portanto, a extensão do direito de cidadania a seus moradores. Embora tenha sua origem na luta pela regularização e posse da terra em favelas, invasões, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares, este instrumento evoluiu possibilitando a destinação de glebas e lotes vazios do território urbano para provisão de habitação popular.

O enfrentamento desta questão pelo Estado¹ variou das soluções de “erradicação”, às soluções pontuais e paliativas, em grande parte focadas nas moradias situadas em áreas de risco à vida humana ou ao ambiente natural e construído. Ao lado disto, a ausência ou precariedade da fiscalização consolidava uma atitude de tolerância do Poder Público com a informalidade, ignorando os conflitos com a população do entorno desses assentamentos cuja “qualidade” se deteriorava.

Vários estudos e pesquisas indicam que os anos 80 representam um ponto de inflexão na busca de solução para os assentamentos de baixa renda, pelo Brasil afora, considerando-se paradigmáticas as experiências do PREZEIS, em Recife e as ocorridas em Belo Horizonte, com o PROFAVELA. Tais experiências fundamentavam-se na Lei Federal de Parcelamentos, nº 6.766/79 que, em seu artigo 4º, II, faculta aos municípios “a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social.”

Os assentamentos objeto da ação de regularização passaram a ser conhecidos como ZEIS, enquanto o planejamento para integrá-los à ordem urbana, foi denominado “regularização fundiária” ou “regularização urbanística”, conforme a exclusividade, ou ênfase conferida a cada um desses aspectos.

São diversas as experiências municipais, predominando aquelas que enfrentam as questões pontualmente, seja a fundiária, o ordenamento do uso e ocupação do solo, o saneamento básico, a infraestrutura viária, havendo aquelas que ampliam o leque dos componentes contemplados, embora ainda não o façam de forma integrada, deixando que cada solução setorial ocorra por conta do órgão responsável pela implementação das ações. Mais recentemente, destacam-se soluções criativas, a exemplo das adotadas pelas cidades de Porto Alegre, Santo André, Rio de Janeiro, Vitória, Belém e São Bernardo do Campo, sendo que esta última, principalmente, por equacionar competentemente, o dilema do direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Durante muitos anos essas experiências direcionaram-se para a consolidação dos assentamentos ditos “espontâneos”, não contemplando a produção de novas áreas habitacionais, provavelmente premidas pelas restrições aos gastos públicos, desde o início da década de 80, em decorrência da crise do sistema SFH/BNH, agravada na década seguinte.

Recentemente vários municípios têm buscado modificar este modelo de atuação, inclusive agregando ações destinadas à geração de trabalho e renda, ou ainda para ações educativas com foco na educação sanitária ou ambiental.

2. A Precariedade da Urbanização Excludente

No processo de desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, não há como negar a natureza estrutural do fenômeno da informalidade no acesso ao solo urbano, bem como o porte assumido por esta informalidade e a diversidade de formas de manifestação que ela vem apresentando.

Há uma tendência de maior crescimento dos assentamentos precários em descompasso com a capacidade de produção formal de empreendimentos habitacionais de interesse social. Este desequilíbrio entre demanda e seu atendimento leva a população mais pobre a buscar soluções com seus próprios recursos, arcando com os ônus e riscos, seja pela iniciativa autônoma ou mediada pelo mercado dito informal ou clandestino de produção de moradias.

A maioria das ocupações ocorre em condições inadequadas à habitação o que cria a necessidade de intervenções físicas, as quais, em quase todos os casos demandam a regularização fundiária. A população excluída do mercado formal é impelida à busca de habitação que não está disponível no mercado imobiliário, localizando-se em áreas de

proteção ambiental, em terrenos de alta declividade, áreas de várzea, de preservação ambiental, muitas destas em áreas públicas.

O custo social deste processo, em termos urbanístico-ambiental, econômico-financeiro e de desintegração social da cidade, contudo, é repassado ao conjunto da população, com o agravante de, nessas ocupações informais, ser muito tênue a presença do Estado.

O planejamento e gestão “da cidade”, como tal considerada a constituída por seus espaços formais que materializaram um “ideal de urbano,” durante muito tempo, balizaram o estabelecimento das normas urbanísticas a partir dos padrões das áreas formais, conferindo um caráter de excepcionalidade e de ilegalidade aos demais espaços.

A segregação socioespacial a que são relegados esses assentamentos informais, além de ser a expressão espacial da perversa estrutura socioeconômica do país decorre, em grande parte, do conceito e das práticas e representações estereotipadas que se faz sobre eles. Respaladas em tais representações, as intervenções estatais nessas áreas costumam adotar soluções urbanísticas que as consolidam como *guettos*, dificultando a criação de laços de solidariedade com os bairros formais no seu entorno. Em muitos casos, ignorando as práticas sociais de suas populações, tais soluções induzem modelos comportamentais distanciados da sua cultura, reduzem as oportunidades de desenvolvimento de novas atividades, além de dificultarem o aproveitamento dos seus potenciais econômicos.

O desenvolvimento urbano de Salvador, como o de outras grandes cidades brasileiras, resultou em uma cidade dual: a primeira, legal e formal é bem dotada de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e privados, enquanto a outra apresenta infraestrutura, serviços e equipamentos precários, sendo ocupada em desacordo com a legislação urbanística vigente, por uma população pobre e cujo acesso a oportunidades de trabalho, lazer e cultura são escassos.

Caracterizando a realidade das desigualdades socioeconômicas de Salvador, sua maior incidência se faz sentir sobre a população negra, manifestando-se, sobretudo, na ocupação do espaço das áreas faveladas, “invadidas” ou encortiçadas.

Acresce que esta urbanização excludente extrapola a precariedade da infraestrutura e serviços urbanos, visto que se assenta em uma percepção dessas localidades pela população e até mesmo pelos poderes públicos fortemente associada à violência urbana, e geralmente desconsidera as práticas culturais de sua população, em particular, a influência das matrizes étnicas de origem africana na formação social e padrões urbanísticos, que indicam o seu reconhecimento como verdadeiros “quilombos urbanos”.

A legislação urbanística de Salvador, contudo, durante muitos anos, reprimiu ou ignorou as manifestações culturais desses territórios, de suas formas de viver, expressas no uso e ocupação do solo, enquadrando-os na situação de informalidade.

Ainda que haja um consenso no país, hoje, sobre a “questão urbana” constituída pela produção informal da cidade, persiste uma contradição entre a centralidade do tema e a incompreensão de seus determinantes. É provável que aí resida uma das razões explicativas para os modestos resultados obtidos no enfrentamento da questão, em que pese a legislação aprovada, os programas e projetos postos em prática por diversos municípios.

Em suma, a experiência desses últimos 30 anos demonstra que, nenhum município conseguiu ter a necessária agilidade para acompanhar o processo “espontâneo” de estruturação urbana, atuando em todas as áreas enquadráveis como ZEIS, de forma corretiva, do ponto de vista urbanístico e fundiário e elaborar uma legislação que respeitasse a cultura local e, ao mesmo tempo, atuar preventivamente, planejando novos “bairros” para evitar a formação de outras ocupações irregulares, dotando-os de legislação específica.

Há, pois, que se trabalhar com a compreensão de que o processo de autoconstrução de moradias ainda persistirá, dado o porte da demanda e a impossibilidade de oferta, no médio prazo, de financiamento para a produção de novas moradias e que será necessário abandonar os pré-conceitos sobre essas áreas e suas populações, adotando novos instrumentos e práticas de planejamento e gestão.

3. Instrumentos de Política Urbana e Novas Possibilidades

Os consideráveis avanços da Constituição Federal, em 1988, explicitando a função social da propriedade como princípio básico da política urbana, produziram reflexos no ordenamento jurídico-urbanístico, especialmente o direcionado à habitação de interesse social, com destaque para a aprovação de dois importantes documentos legais: Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001 e a Lei nº. 11.977/2009, que regulamentou o Programa Minha Casa Minha Vida e o processo de regularização fundiária de interesse social, incluindo a definição e condições de aplicação das ZEIS, constituindo um novo e importante avanço para a efetivação do direito de todos à cidade e à moradia. Mais recentemente, Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010, alterou a Lei nº. 11.977/2009, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 4.591, de 16 de dezembro de 1964 e a Lei federal de parcelamentos, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

As ZEIS, que já eram aplicadas de forma pioneira por diversos municípios, tornam-se instrumento fundamental, tanto no reconhecimento e regularização dos assentamentos precários, quanto para a constituição de reservas fundiárias e ampliação da oferta de solo urbano à habitação de interesse social.

A Política Nacional de Habitação - PNH, elaborada em 2004 e submetida ao Conselho das Cidades no mesmo ano, define princípios e diretrizes que visam garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna. Ao adotar a concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorporando o direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, garantindo assim o direito à cidade, a PNH cria novo patamar no tratamento desta questão.

Conforme a PNH, a Política Fundiária tem um papel estratégico, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. As ações relacionadas à regularização fundiária desdobram-se em ações de planejamento urbano e regulamentação do uso do solo, cabendo aos municípios as tarefas de definição de áreas para a produção de moradias; avaliação dos impactos socioambientais decorrentes da aplicação de instrumentos capazes de gerar a valorização de terras, controle e fiscalização da legislação urbanística e definição de mecanismos de controle social visando à execução da Política de acordo com suas diretrizes.

A PNH indica a necessidade de se definir modelos de ocupação de assentamentos precários que garantam, entre outras, as condições básicas de acessibilidade e de melhorias no transporte público como condição de acesso às funções urbanas e, ainda, melhorias na urbanidade do local como forma de incentivar a não geração de viagens, destacando como o princípio maior a viabilização do acesso à moradia em áreas nas quais a infraestrutura urbana já está instalada. Essa diretriz busca conter o espraiamento da expansão urbana, promover a diversidade de uso, potencializar o funcionamento dos equipamentos e infraestruturas e racionalizar os deslocamentos cotidianos.

A legislação direta ou indiretamente relacionada com a matéria persiste, porém, não sendo trabalhada com uma visão sistêmica. O quadro que se apresenta hoje, no plano federal, pois, é a existência de legislação com definições claras e atualizadas sobre a política urbana; a regularização fundiária de interesse social, inclusive de bens da União; o meio ambiente; a proteção ao patrimônio histórico e artístico; bem como o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das comunidades tradicionais, entre as quais os quilombolas, coexistindo com uma legislação

de parcelamento do solo urbano desatualizada. Esta lei, concebida com fundamento na Constituição Federal do regime militar vem sofrendo sucessivas modificações pontuais que não contemplam integralmente a função social da propriedade que a Constituição Federal de 1988 visa assegurar. A matéria disciplinada pela Lei nº 11.977/09 e Medida Provisória nº 514/2010 não abrange todos os aspectos abordados na “Lei de Responsabilidade Territorial”, particularmente o disciplinamento dos parcelamentos e esta última, por sua vez, tal como ocorreu com o Estatuto da Cidade, tramita, por mais de uma década, no Congresso Nacional.

Até recentemente, os programas de urbanização se limitavam a atuar na melhoria das condições físico-urbanísticas, na regularização da situação fundiária e em melhorias habitacionais. Em que pese a aprovação do Estatuto da Cidade, que amplia a base legal para a criação de ZEIS, tanto em áreas vazias, como em áreas ocupadas, os municípios priorizam os investimentos nessas últimas, em detrimento da regulamentação e investimento das ZEIS em vazios urbanos. São exceções expressivas, os municípios de Diadema e São Paulo. O Município de Diadema chegou a delimitar 3% do seu território nesta categoria e, posteriormente, vinculou 80% dos terrenos localizados nessas áreas para habitações de interesse social. A medida obteve resultados concretos possibilitando a aquisição de terrenos por movimentos sociais, associações e cooperativas.

Por outro lado, ao estabelecer o conteúdo mínimo dos planos diretores municipais o Estatuto da Cidade não vincula a criação e regularização das ZEIS, muito embora confira importância e obrigatoriedade àqueles instrumentos que coíbem a retenção especulativa da terra recuperando para a coletividade a sua valorização. Passaram, desde então, as ZEIS a integrar o macrozoneamento dos planos diretores e estes adotaram os instrumentos da política urbana previstos no art. 42 da Lei nº 10.257/2001, de interesse direto para as habitações de interesse social: parcelamento, edificação ou utilização compulsória; direito de preferência para aquisição de terras; outorga onerosa do direito de construir ou de alteração do uso do solo; operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Infelizmente poucos municípios elaboraram as leis específicas requeridas para a aplicação destes instrumentos.

Continuam prevalecendo no planejamento dessas áreas as soluções que, mesmo obtendo a integração setorial, trabalham se estas constituíssem *guetos*, ou enclaves, separados do restante da cidade por um muro invisível, mas intransponível, não prevendo medidas voltadas para a sua integração à cidade, como qualquer outro bairro.

Acresce que se costuma utilizar na abordagem das ZEIS, uma metodologia de projeto em lugar de uma metodologia processual, característica do planejamento. Desconsideram-se,

medidas para a manutenção dos investimentos de infraestrutura e equipamentos comunitários, na pós-ocupação, e as relacionadas com a regularização jurídica das posses, destinadas a enfrentar a recorrente mobilidade entre e interfavelas.

Muitas vezes, a regularização das ZEIS é adotada como uma panacéia miraculosa, capaz de resolver, *de per se*, a “questão da habitação” e da melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Pesquisas evidenciam, porém, tratar-se de um mito, que a adoção, mesmo conjunta, da regularização urbanística e jurídica das posses tenha o condão de repercutir sobre a melhoria das condições socioeconômicas da população beneficiária, se dissociadas de medidas concretas voltadas para ampliação das oportunidades de trabalho e renda.

Pode-se afirmar que hoje, já existe um consenso, fundamentado em diversos estudos a respeito do processo de produção da informalidade urbana, sobre o caráter meramente curativo/corretivo da regularização urbanística de áreas ocupadas e sobre a efetividade de seus resultados, quando acompanhada de melhorias socioeconômicas.

Torna-se evidente, assim, a necessidade de adoção de medidas diversificadas e complementares, tais como: a produção de novas HIS; a reserva de áreas vazias para a formação de novas ZEIS; a inibição da formação de novos assentamentos irregulares, mediante o controle urbano, exercendo-se uma fiscalização eficiente; além do fornecimento de assessoramento técnico e jurídico capaz de conferir melhor qualidade urbana aos assentamentos e segurança às edificações, e, especialmente, a defesa dos direitos de posse ou propriedade dos ocupantes.

Quanto aos modelos de gestão propostos, mesmo os bem resolvidos no âmbito da própria ZEIS, não costumam dialogar com a estrutura organizacional geral do Município, provocando dificuldades na articulação das ações e instituindo processos paralelos de planejamento e gestão da cidade. Se este fato ocorre entre ações de um mesmo ente federado, são mais difíceis ainda, quando envolvem a atuação de órgãos de entes federados distintos e, em um grau de dificuldade maior, ao se tentar a participação da sociedade no processo. Ressalte-se que, a institucionalização dos sistemas nacional e estaduais, tal como ocorreu no Estado da Bahia (SNHIS e SEHIS), que envolvem a criação de fundos (FNHIS e FEHIS) e de órgãos colegiados de planejamento e gestão democráticos, vem buscando esta integração com os mecanismos municipais correspondentes, aos quais se acrescenta a legislação disciplinando os Consórcios Públicos. Mas, nem sempre, na prática, vem-se obtendo a necessária eficácia.

Quanto à legislação urbanística, oscila entre a excessiva “flexibilização”, que dificulta a integração das ZEIS à cidade, configurando um “ordenamento de segunda classe” e

normas excessivamente exigentes, sobretudo para os novos parcelamentos do solo em ZEIS, ao lado de normas de ordenamento do uso e ocupação do solo, com base em padrões ideais de cidade, descolados e inalcançáveis naquelas áreas.

A adoção de um modelo de regulação ideal, que pretenda tratar cada área enquadrada como ZEIS, *de per si*, poderia suscitar dúvidas sobre a adequação de elaborar-se uma lei geral para as ZEIS, pois não haveria como estabelecer diretrizes específicas para corrigir situações só detectáveis a partir dos diagnósticos de cada área. Mas, é preciso considerar a morosidade da regulamentação de todas as ZEIS, que são numerosas, sobretudo nas grandes cidades e sedes de regiões metropolitanas.

A experiência de diversos municípios demonstra, também, que há um denominador comum apontando para a pertinência de se estabelecer diretrizes de caráter geral e diretrizes específicas de acordo com as categorias de ZEIS, além daquelas que decorrem da necessidade de integração com o plano diretor de cada município.

Naqueles municípios onde a instituição de AEIS/ZEIS é mais antiga, como ocorreu em Belo Horizonte e Recife, a criação do instrumento se deu no bojo de um programa ou projeto específico, não havendo vinculação explícita ao plano diretor, o que só veio a ocorrer posteriormente. Após a aprovação da Constituição Federal e, especialmente, do Estatuto da Cidade, quando as ZEIS foram relacionadas entre os instrumentos da política urbana, o conceito, as categorias, os critérios para instituição, enquadramento e desafetação dessas áreas, e da própria Política Habitacional passaram, na maior parte dos casos, a integrar os planos diretores. A vinculação com o plano diretor é fundamental, constituindo um indicativo da intenção de tratamento dessas áreas de forma integrada com as diretrizes de ordenamento territorial e demais diretrizes do plano diretor.

Diferentemente de algumas cidades brasileiras, onde a atuação continuada de intervenções em AEIS/ ZEIS respaldada em leis, cuja eficácia é possível avaliar na prática, Salvador dispõe de uma legislação geral sobre as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica, APSEs, correspondentes às atuais AEIS/ZEIS que, apesar de vigente desde os anos 80, não vem sendo aplicada de forma sistemática. Em consequência, este documento não oferece grandes contribuições empíricas para a atualização das normas aplicáveis às ZEIS, sejam as direcionadas ao licenciamento urbanístico e edílico, à regularização de áreas precárias consolidadas, ou ao parcelamento e urbanização integrada de novas áreas.

Concebidas no bojo do antigo plano diretor, PDDU/85, com base em propostas elaboradas nos finais dos anos 70, tanto a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), como a legislação geral aplicável às antigas APSEs com a qual a LOUOS

dialoga, fundamentam-se em um plano distanciado da realidade atual e que não é mais vigente.

A lei das APSEs se insere nesse processo, mas, decorridos cerca de vinte e cinco anos de sua aprovação, tanto a lei como o seu decreto regulamentador, têm seus méritos reconhecidos, mas também se tem consciência de suas limitações e de que ambos não obtiveram a necessária eficácia, por terem sido muito pouco aplicados, seja para fins de planejamento das ZEIS, ou para o controle do uso e ocupação do solo, além de não terem sido acompanhados de outros instrumentos de gestão.

Cada uma das dimensões da regularização requer escopo e objetivos específicos, mas são interdependentes quando observados seus propósitos mais gerais; por isso, quando possível, devem ser encaminhados conjuntamente, mesmo porque esta opção implica em menores custos de execução com maior qualidade nas ações. Para citar um exemplo, o cadastro, para efeito de legalização fundiária (item expressivo na composição dos custos com a legalização fundiária) pode ter sua base de dados ampliada para responder a demandas de informações para o planejamento das ações de urbanização. Este, por sua vez, terá maior consistência quando embasado por informações sobre a situação fundiária da ZEIS.

Algumas posições de ordem conceitual e de abordagem devem orientar a regulação em ZEIS. A primeira delas é a compreensão da regulação urbanística e edilícia como elementos componentes da regularização das ZEIS em seu sentido amplo. Deverá nortear as normas urbanísticas, uma visão de suas inter-relações com os aspectos ambientais, fundiários e de inclusão social da população beneficiária;

No que diz respeito à concepção da legislação urbanística algumas questões merecem destaque: a compreensão da regulamentação das ZEIS como parte do detalhamento do Plano Diretor, do qual ela é um dos mais importantes instrumentos, dado o seu caráter estruturante do espaço, e a compreensão sistêmica dos instrumentos de controle do ordenamento do uso e ocupação do solo.

Esta postura revela o reconhecimento de que a eficácia do controle do ordenamento do uso e ocupação do solo requer o tratamento integrado de uma gama de instrumentos para normatizar o parcelamento, uso e ocupação do solo e a utilização concomitante de instrumentos diversificados, em apoio aos instrumentos normativos. Destacam-se, entre eles, os incentivos, tais como os fiscais e financeiros e medidas de gestão, a exemplo da adequação dos órgãos encarregados do licenciamento e fiscalização, da capacitação dos servidores, da montagem de um sistema de informações específico e da disponibilização dessas informações à sociedade, além da assistência técnica à comunidade. Sem essas

condições não há um verdadeiro processo de planejamento e gestão participativos, nem se assegurará a sustentabilidade das intervenções.

A intervenção nestas áreas deve ter como eixo estruturador a sua integração à estrutura geral da cidade, tendo como referencial as diretrizes da Política Nacional de Habitação e o Plano de Diretor Urbano, retirando o caráter de excepcionalidade no tratamento das ZEIS, que contribui como fator de sua segregação e buscando fugir, ao mesmo tempo, de propostas lastreadas em concepções “sociocêntricas”.

Nesse sentido, preconiza-se o atendimento à demanda de equipamentos públicos educacionais, de saúde e de lazer, no contexto “do bairro”, onde a ZEIS ou conjunto de ZEIS se insere, ou outras subdivisões para fins de planejamento, que o Município venha a adotar. Considera-se que o compartilhamento desses equipamentos é fator de sociabilidade e integração, minimizando a estigmatização dos moradores dessas áreas.

Outro aspecto importante, decorrente do caráter *curativo/corretivo* da regularização urbanística e do caráter *preventivo* da instituição de novas ZEIS, implica no estabelecimento de critérios, parâmetros e restrições diferenciados na regulação das áreas ocupadas e das áreas vazias que se venha a ocupar, sem prejuízo das condições de habitabilidade que se quer assegurar em ambos os casos.

A dinâmica do uso e ocupação do solo e edificação dessas áreas, especialmente do processo de autoconstrução, é fator que contribui para a ineficácia da legislação urbanística. Diferentemente da cidade formal, onde a disponibilidade de recursos permite a conclusão das construções em prazos curtos, as edificações por autoconstrução não são projetadas na íntegra, crescendo na medida das necessidades não programadas, e a implantação das construções ocorre em prazos longos, dadas as limitações e imprevisibilidade dos recursos. Há que considerar, portanto, o caráter processual das construções, procurando criar uma cultura de elaboração de projetos na qual estejam considerados o médio e longo prazos, procurando prever futuras ampliações, embora respeitando a intermitência da sua implantação.

Do mesmo modo, o processo de consolidação da ocupação dessas áreas não ocorre de forma programada, nem mesmo a implantação de equipamentos e serviços públicos.

Assim, a concepção do processo de fiscalização não pode se restringir aos aspectos corretivos e punitivos, mas assumir, também, caráter pedagógico, fazendo-se presente em caráter permanente, durante todas as fases, desde o planejamento até a implantação e manutenção de empreendimentos e realização de atividades. Este caráter pedagógico, contudo, não implica desconsideração das práticas sociais das comunidades, nem muito menos negação dos seus saberes, mas a construção de um processo permanente de

negociação e construção de pactos, que permitam a internalização, pela legislação, das práticas sociais tecnicamente adequadas, legitimando-as e tornando-as eficazes.

4. Limites da Flexibilização

O reconhecimento do direito à permanência nos locais já ocupados em assentamentos consolidados implica desenvolver intervenções que acabam por reduzir excessivamente os padrões de ocupação, do padrão da infraestrutura e da habitação, correspondendo, portanto, a dois níveis de cidadania. Um mais exigente, válido para a cidade formal, e outro, de menor qualidade, reconhecido e legitimado pela ação do poder público em assentamentos informais regularizados, onde na maioria dos casos, se impõe o caráter segregador da utilização de um instrumento que cria no interior da cidade áreas para a população de baixa renda, que não interagem a área em que se insere.

Na abordagem das ZEIS no âmbito da estruturação geral da cidade duas questões se destacam. Em primeiro lugar, a necessidade de gravar o assentamento como destinado a populações de baixa renda, mesmo depois de concluído o processo de regularização. Com os parâmetros e índices mais restritivos de uso e ocupação do solo pretende-se diminuir o interesse do mercado imobiliário sobre essas áreas gravadas. Ainda que se observem migrações populacionais no interior das zonas e interzonas, o que se quer assegurar é a destinação dessas áreas para as populações de baixa renda, criando obstáculos aos processos de invasão/ sucessão por outras faixas de renda.

A outra questão diz respeito à integração das ZEIS nas áreas circunvizinhas, retirando-lhes o caráter de *guetto* e conferindo-lhes o *status* de bairro, como qualquer outro na cidade, mas que, pelas especificidades de sua população requer normas específicas. Essa integração passa pela internalização das diretrizes do macrozoneamento do plano diretor.

Evitar que as ZEIS sejam tratadas como *guetos urbanos* implica, ainda, do ponto de vista urbanístico, na busca de formas de neutralizar os resquícios do processo de segregação socioespacial a que foram submetidas suas populações, racionalizando o uso dos equipamentos e serviços públicos e favorecendo o relacionamento dessas populações com as que ocupam as áreas no seu entorno. Assim, muitos dos equipamentos que serão utilizados pela população residente nas ZEIS, poderão estar localizados fora delas, desde que se lhes assegure a necessária acessibilidade.

A flexibilização tem como pressuposto o reconhecimento da heterogeneidade das ZEIS, que podem ser genericamente agrupadas em duas tipologias básicas: a ZEIS de áreas ocupadas e a ZEIS de áreas vazias. Na categoria de ZEIS ocupadas estariam incluídas

as favelas, os conjuntos habitacionais irregulares, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos, as edificações deterioradas ocupadas pela população de baixa renda (cortiços), as ocupações irregulares em áreas remanescentes de quilombos ou em áreas de valor ambiental. Na categoria de ZEIS não ocupadas estão os vazios construídos e os terrenos e glebas não utilizados ou subutilizados

Existe uma tendência da legislação recente subdividir as duas categorias básicas, no entanto pouco se acrescenta no momento de legislar e definir procedimentos no tratamento das novas categorias. A distinção entre tipos de ZEIS decorre do interesse no estabelecimento de regras diferenciadas de uso do solo para os diferentes tipos, em função de situações urbanas diferenciadas, a serem contempladas.

Infere-se que as categorias adotadas são indicativas que as ZEIS em situações particulares, como áreas de preservação ambiental, áreas de valor cultural e de populações tradicionais remanescentes, devem considerar os regimes específicos previstos em legislação para estas áreas, subordinando os parâmetros adotados para ZEIS.

Acresce, no que diz respeito às especificidades das categorias de ZEIS que, características diversificadas podem se superpor em uma mesma ZEIS. As diretrizes aplicáveis, por sua vez relacionam-se, geralmente, com as disposições do plano diretor, principalmente as que tratam da organização territorial.

As ZEIS deverão ser enquadradas na categoria específica no momento de sua criação, o que certamente, orientará o processo de regulação.

Através da flexibilização dos padrões urbanísticos e da implementação de um plano de regularização específico para as áreas declaradas como ZEIS, preconiza-se a adequação das normas à realidade socioeconômica dos assentamentos. No entanto, questionam-se os limites da redução dos critérios, índices e parâmetros aplicáveis à urbanização e edificação residencial, de modo a torná-los acessíveis, considerando o poder aquisitivo da população local, assim como funcionando como estímulo para a iniciativa privada incorporar este segmento populacional ao mercado formal das habitações.

Ainda que se reconheça a precariedade das edificações, e a necessidade assegurar-lhes melhores condições de higiene, conforto, privacidade e segurança, ressalta a importância e prioridade que se deve conferir aos espaços e equipamentos públicos. As áreas verdes e espaços abertos são essenciais para o desenvolvimento da cidadania e como alternativas de lazer para crianças, jovens e idosos, assim como funcionam como espaço de socialização de todas as faixas etárias. A dispensa destas áreas, ou redução do

percentual, implicará em, no futuro, a sua disponibilidade ser exigida para atendimento pelo Município.

Discute-se, também, a necessidade de estimular a economia nessas áreas, abrindo-as para o mercado não somente local, mas da cidade, sem abandonar as necessárias cautelas para que não se desencadeiem processos de invasão-sucessão de usos do solo ou grupos populacionais. Para tanto, propõe-se, adotar a flexibilização tanto das diretrizes e critérios para estabelecer o rol de atividades permitidas, como para os critérios de compatibilidade locacional e parâmetros edifícios.

Em síntese, a experiência tem demonstrado que a legislação de ZEIS deve possibilitar, além da flexibilização da dimensão do lote, a verticalização das construções e a permissão de usos complementares, compatíveis com o uso residencial. Considerando que a legislação específica tem por finalidade criar as condições objetivas de inserção formal destas áreas na cidade, protegendo-as da especulação imobiliária, e que as restrições são sobretudo as que se colocam, independente da força da Lei, pela condições econômicas da população.

Há, em consequência, graus diferenciados de flexibilização a serem observados, ampliando ou reduzindo os critérios e restrições ao uso e ocupação do solo nessas áreas, que variarão conforme as categorias das ZEIS e as diretrizes do plano diretor.

5. Medidas de Gestão

Entre as medidas de gestão vem-se utilizando a criação de estruturas voltadas para a assistência técnica e jurídica às populações. Estas estruturas visam dar suporte na defesa de direitos individuais e coletivos, seja intermediando conflitos, ou junto às esferas de jurisdição para a solução dos problemas fundiários. O suporte técnico deve ser direcionado para a orientação técnica à população no projeto e construção das moradias, orientando a aplicação da legislação urbanística, garantindo a segurança, condições de conforto e salubridade, economia e racionalidade no planejamento dos espaços e implantação das construções, bem como no uso adequado dos equipamentos e serviços após sua implantação.

A participação da população, mediante a criação de Grupo Gestor é também recomendada pelo Ministério da Cidade, no Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos, orientando, ao mesmo tempo, que as propostas discutidas e formuladas por este grupo sejam sistematicamente apresentadas e debatidas em fóruns mais amplos, tais como os Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana.

O que se traz para debate, relacionado a este aspecto refere-se à gestão da ZEIS, após a sua regulamentação, o que está previsto no Plano Diretor de Salvador, PDDU 2008, quando estabelece que a Comissão de Regularização de ZEIS compreende uma instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território. Ora, se consiste em objetivo da regulamentação e criação de ZEIS, a sua inclusão na cidade, questiona-se até que ponto a gestão nestas áreas deverá ocorrer de forma diferenciada das demais áreas da cidade, muito embora aqui se defenda que as áreas demarcadas como ZEIS, sejam mantidas como tais, após a sua regularização, como forma de minimizar o assédio a estas áreas pelo mercado imobiliário.

Por outro lado, as ZEIS em vazios demandam um sistema de gestão e participação diferenciado, visto que os moradores não sempre estão determinados *a priori*. Neste caso, devem ser mobilizados representantes dos diversos interesses envolvidos, incluindo: técnicos das Secretarias de Habitação, Meio Ambiente e Planejamento/Desenvolvimento Urbano; movimentos de moradia; cooperativas e mutirões que atuam como promotores habitacionais sem fins lucrativos; construtoras e entidades empresariais do setor imobiliário. Considera-se adequada a instituição de um Fórum como instância consultiva, para questões pertinentes ao conjunto das ZEIS, podendo ser a mesma instância que apoiará o município nas decisões relativas às ZEIS em vazios.

A seguir estão algumas recomendações que buscam a sustentabilidade das soluções adotadas²:

- A intervenção em ZEIS deve ter como referência as políticas de acesso à cidade, ou seja, ela deve estar vinculada das políticas de desenvolvimento urbano, política fundiária e política de meio ambiente;
- As ações em ZEIS devem estar vinculadas a programas que envolvam as diversas instâncias de atuação intersetorial, possibilitando a ação integrada dos órgãos, e evitando a ação oportunista e fragmentada;
- As obras de urbanização devem se integrar conjunto de intervenções na área, buscando uma integração física e social com o entorno;
- As demandas por equipamentos e serviços de lazer, esportes, educação e saúde deve ser analisadas no conjunto da unidade de vizinhança, ou bairro em que estão inseridas, buscando soluções integradas, considerando as distâncias máximas de acessibilidade e a possibilidade física de acesso;

- Vinculados às intervenções em ZEIS, devem ser implementados programas de assessoria técnica para ampliação e reforma das construções e regularização jurídica.;

Fica evidente a compreensão de que não basta regularizar, sendo preciso reduzir a produção irregular da cidade, através da adoção de instrumentos de caráter preventivo, tais como a instituição de novas ZEIS em áreas desocupadas ou subutilizadas com potencial para implantação de HIS. Ressalta-se, ainda, a importância da regulamentação e investimentos públicos na implantação de novas HIS nas ZEIS instituídas e outras ações na dimensão da estrutura socioeconômica, que não cabe aqui analisar, mas que estão diretamente vinculadas a esta questão.

Vale ressaltar, quanto às mudanças culturais necessárias, envolvem práticas de gestão intramunicipal, que superem as propostas setoriais e atuem por programas envolvendo órgãos e entidades diversos da Administração municipal e organismos representativos das comunidades locais. Implicam, também, diálogo e funcionamento dos sistemas de habitação de interesse social nos demais níveis da Federação.

Por fim, considera-se que as ações em ZEIS devem estar associadas a um programa municipal, e a uma política de financiamento destas ações, incorporando-as às leis orçamentárias, sem o que não adianta delimitar e legislar.

6. Referências

DIAS, Solange Gonçalves. **Regularização Fundiária em ZEIS**. Integração São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008.

LABHAB-FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas**. São Paulo, 1999.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 514, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.
Disponível em

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=263049&tipoDocumento=MPV&tipoTexto=PUB> Acesso em 02.02.2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

¹ Tem por base a análise constante do Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2009. pp. 9-15.

² Estas recomendação estão apoiadas no trabalho da LABHAB-FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas. São Paulo, 1999.