

OS DESAFIOS DE PRODUZIR HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM SÃO PAULO: DA RESERVA DE TERRA NO ZONEAMENTO ÀS CONTRAPARTIDAS OBTIDAS A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO OU DAS ZEIS À COTA DE SOLIDARIEDADE

Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade

Paula Freire Santoro
FAU-USP
paulafsantoro@gmail.com

Julia Borrelli
FAU-USP

1. Políticas habitacionais inclusivas

Um dos grandes desafios para o planejamento das cidades latino-americanas é disponibilizar terra acessível para as famílias que compõem as necessidades habitacionais. Esta missão torna-se cada vez mais difícil em um contexto capitalista neoliberal o qual transfere ao mercado a tarefa de prover terras e moradias para famílias de baixa renda e cuja lógica de atuação está baseada na obtenção da valorização da terra e, conseqüentemente, da maior rentabilidade imobiliária.

Este cenário neoliberal vem se estruturando desde os anos 1990 a partir de uma reorganização do papel do Estado na transformação urbana, em contexto de erosão da base econômica e fiscal municipal e da retirada do Estado de seu papel de financiador imediato do desenvolvimento urbano. Este momento esteve associado ao forte estímulo às políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados, mudanças estruturadoras do que Harvey (1989) chama de “empresarialismo”, que seria uma assimilação, em maior ou menor grau, dependendo do país ou da cidade, da presença do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituída pela fórmula “parcerias público-privadas”.

No campo da política habitacional, os programas habitacionais que antes eram centrados em uma produção estatal em larga escala, como se deu no Estado de bem-estar social na Europa, aos poucos foram sendo substituídos por outros nos quais os governos

financiavam a produção privada da habitação. Assim foram estruturados fundos públicos e políticas de subsídio a esta produção, em diversos países.

A entrada do mercado na produção do urbano foi criticada, pois está calcada na garantia de rentabilidade do negócio imobiliário obtido na transformação urbana. Este artigo pretende discorrer sobre duas propostas que dialogam com a produção da habitação via mercado: (i) uma primeira centrada na reserva de terra para produção de habitação de interesse social – HIS no zoneamento, através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; (ii) outra, que já possui experiências internacionais e que vem recentemente sendo debatida no Brasil, que consiste na concepção de políticas de promoção de habitação de interesse social a partir da regulação da reestruturação urbana. Estas foram denominadas como políticas habitacionais inclusivas [*inclusionary housing policies*] encontradas em diversos países como os documentados na literatura urbana (Calavita & Malatch, 2010)¹.

Considerando que não se tem tradição de regular a reestruturação urbana na América Latina – diferentemente dos Estados Unidos ou de países europeus cujas experiências servem com base para as discussões trazidas neste artigo –, teme-se que os aspectos relativos à garantia dos interesses públicos venham a ser negligenciados frente à lógica de rentabilidade imposta pela transformação urbana de cunho neoliberal (neste contexto de não tradição regulatória), que obedece mais fortemente ao valor de troca e valorização do solo urbano, e se distancia da lógica dos direitos onde predomina o valor de uso e o acesso à terra, traduzidos de forma mais ampliada e complexa, pela garantia do direito à moradia e à cidade.

1.1. Políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da reserva de terra no zoneamento

Estas estão baseadas na ideia de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo (zoneamento) poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado. Inicialmente concebidas para reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação, conhecidas como “ZEIS de regularização”, nos anos 1980, as ZEIS ganharam uma nova roupagem ao serem zonas demarcadas sobre áreas consideradas subutilizadas, sem uso, subutilizadas ou

1

vazias nas quais seria exigido que fosse produzido prioritariamente habitação de interesse social, apeladas de “ZEIS de vazios”.

Houve uma grande disseminação do instrumento das ZEIS nos municípios brasileiros – pouco menos de 1/3 deles afirmaram possuir leis que tratam do tema –, no entanto, ainda poucos utilizam sobre áreas subutilizadas ampliando a oferta de terras para a produção de habitação de interesse social.

Segundo Rolnik e Santoro (2014) instrumento das “ZEIS de vazios” foi utilizado para: (i) ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social, em municípios como Diadema que duplicou a oferta de terra para este uso; (ii) reconhecer o direito à moradia e evitar remoções forçadas, muitas vezes violentas, ou mesmo para instruir ações judiciais que vieram exigir a construção de habitação de interesse social em áreas onde houve remoção dos moradores; (iii) ofertar e colocar no mercado de terras, através de uma forte negociação, mediação orquestrada pelo poder público, atuando de forma ativa na construção da política de habitação; (iv) ganhar escala de produção, quando combinado com políticas habitacionais de financiamento à demanda, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo; (v) ou inclusive, fazer “mais do mesmo”, ou seja, reproduzir os maus exemplos de uso de instrumentos de regulação para permitir fazer habitação em lotes ou áreas construídas/úteis menores, com menos infraestrutura urbana, reproduzindo a precariedade em uma zona especial.

A demarcação das ZEIS em áreas mais centrais e em processo de reestruturação urbana mostrou-se desafiante frente aos altos preços da terra que impedem a aquisição por parte do poder público e a rentabilidade para que o mercado se interesse a produzir habitação para baixa renda. Ainda, quando acompanhadas de políticas habitacionais baseadas no financiamento aos que podem pagar, agrava-se a dificuldade de permanência das famílias que, pressionadas pela possibilidade de vender e obter a rentabilidade relativa a ocupar uma boa localização, negociam sua propriedade e, muitas vezes, rumam novamente para os espaços periféricos, mais baratos, reforçando o velho modelo centro-periferia. Nestes casos, a lógica do mercado distancia-se da lógica das necessidades habitacionais, ainda que diminua algumas unidades da conta final.

1.2. Políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da regulação da reestruturação urbana

As regulações da estruturação urbana tem no seu desenho o objetivo de recuperar para o coletivo parte da valorização da terra obtida pelos privados através das flexibilizações das regras de uso e ocupação do solo exigidos pelo mercado nestes processos de transformação de tecidos, modificando seus usos e formas de ocupação. Esta recuperação pode acontecer através da obteção de recursos, que alimentariam um fundo promotor dos interesses públicos no espaço, fazendo que os projetos urbanos não tivessem apenas a rentabilidade da terra e do negócio como produto final; mas, também poderia se dar a partir da exigência de uma contrapartida em reserva de terra (portanto não apenas recursos), para os usos não rentáveis ou pouco rentáveis, mas de interesse público.

A escolha pela regulação da transformação urbana funciona, nestes casos, como uma espécie de regulação mínima da liberalização da ação do mercado. Esta também esteve associada à ideia de que o próprio desenvolvimento urbano se auto-financiaria, ao recuperar recursos, e garantir a parte do interesse público na produção do urbano feita a partir do mercado, com qualidade urbano ambiental e inclusão social. Em tese, a regulação do mercado ajudaria a garantir alguns direitos coletivos no desenvolvimento urbano.

De acordo com a literatura, estes seriam exemplos de políticas habitacionais inclusivas que consistem, portanto, em: fazer habitação de interesse social como uma condição para aprovação de um grande empreendimento; ou como retorno exigido a partir da possibilidade de utilização de direitos de construir; ou viabilizada através da garantia de um percentual de imóveis do empreendimento para aluguel social ou venda a preços que permitam que a população mais pobre possa comprar ou alugar, geralmente uma porcentagem entre 10 e 20% dos imóveis produzidos, destinada a famílias sem condições de adquirir moradia via mercado. Ou mesmo, que o empreendedor possa contribuir para um fundo específico ou doar um pedaço de terra para um banco de terras públicas, ou uma empresa incorporadora municipal ou cooperativada (Calavita & Malatch, 2010).

Estas políticas partem de pressupostos de que custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas normas de uso e ocupação do solo. Neste sentido, veem como possível que o município aprove regras que promovam a inclusão combinadas com incentivos ao mercado (como poder construir mais ou implantar usos mais rentáveis) desenhados para ao mesmo tempo impor a produção de habitação de interesse social e viabilizar o negócio imobiliário. Desta forma, espera-se compensar custos projetados

pelos empreendedores ao mesmo tempo que recupera-se a valorização da terra em benefício da coletividade, através da produção destas moradias. No caso brasileiro, e especialmente no município de São Paulo, este aspecto de “compensação aos proprietários” descrito acima tem sido fortemente incorporado na regulação urbanística (Rolnik & Santoro, 2014).

Considerando que não se tem tradição de regular a transformação urbana no Brasil, são os aspectos relativos à garantia dos interesses públicos que têm sido pouco desenvolvidos na regulação do território. Este fato leva à crítica mais ácida dos urbanistas: que a lógica imposta obedece mais fortemente ao valor de troca e valorização do solo urbano, distanciando-se da lógica dos direitos onde predomina o valor de uso e o acesso à terra, traduzidos de forma mais ampliada e complexa, pela garantia do direito à moradia e à cidade.

2. Políticas habitacionais inclusivas em São Paulo

O recente debate em torno da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo trouxe à tona novamente a discussão sobre quais instrumentos deveriam estar contidos para promoção das políticas habitacionais inclusivas. O tema da habitação tem sido sempre mais presente do que o debate sobre os *commons* – espaços públicos para cultura, lazer, para o meio ambiente preservado, de interesse de todos os cidadãos – e isso se traduz no debate maior sobre a garantia de habitação a partir da atividade imobiliária e do desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 já havia incorporado o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social e, por isso, alguns pressupostos já foram vencidos na discussão, que atualmente está sendo avaliada. Quase como uma evolução, o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, migrou o debate da definição das Zonas Especiais de Interesse Social para propostas de instrumentos de regulação da reestruturação urbana para a obtenção de terra e recursos para promover habitação de interesse social, como a Cota de Solidariedade prevista na lei aprovada (Lei Municipal n. 16.050/14).

Além do instrumento da Cota, o Plano trouxe alguns aspectos de regulação do desenvolvimento urbano, propondo verbas carimbadas para habitação exigindo que no mínimo 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) fossem destinados para aquisição de imóveis classificados como ZEIS 3 e determinando que no mínimo 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e nas Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes, inclusive no perímetro expandido destas. No caso das AIUs, estas

devem ser destinadas para atender a população moradora da área. A expectativa de receita do FUNDURB para 2015 é de R\$ 509 milhões no total, ficando R\$ 152,7 para HIS, o que possibilitaria a construção de 1.300 a 1.500 unidades por ano (Gabinete Vereador Nabil Bonduki, 2014).

2.1. Reserva de terra: as Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002

Villaça (2005) já apontava em sua crítica sobre o processo participativo do Plano Diretor Estratégico – PDE de São Paulo de 2002 que a discussão em torno do Plano compreendia basicamente dois posicionamentos distintos: moradores de localidades inseridas na região de concentração de poderio econômico e político apresentavam demandas no sentido de resguardar suas conquistas – tais quais as zonas exclusivamente residenciais – e moradores de regiões periféricas clamavam por melhorias em saneamento básico, infraestrutura e, principalmente, pela gravação de perímetros de ZEIS; também movimentos sociais organizados encaminharam demandas nesse sentido (Villaça, 2005, p. 49).

A responsabilidade pela demarcação dos perímetros de ZEIS na ocasião esteve sob os cuidados da Secretaria de Habitação – SEHAB, e contou com levantamentos e cadastros de áreas urbanas de interesse do município já levantados em programas e repartições específicas, como o PROCENTRO (Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade), a partir dos PRIHs, HABI (Superintendencia de Habitação Popular) e da COHAB-SP. Sabe-se que, tanto num primeiro momento, da gravação dos terrenos no PDE, quando posteriormente, nos Planos Regionais, ambos os levantamentos foram realizados a partir de imagens aéreas desatualizadas e cartografia de baixa precisão (Caldas, 2009).

Os trabalhos da SEHAB resultaram, quando da conclusão do PDE de 2002, na gravação de 710 perímetros de ZEIS², em quatro modalidades diferentes: duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infraestruturadas que a ZEIS 3. Segundo Caldas (2009), tais perímetros somaram, ao todo, um montante correspondente à 8,23% da área do município, envolvendo majoritariamente áreas ocupadas – 7,23% de ZEIS

² Alguns documentos apontam que foram 685 perímetros de ZEIS.

1; 0,44% de ZEIS 2; 0,34% de ZEIS 3 e 0,22% de ZEIS 4 (Sempla/PMSP *apud* Caldas, 2009). Após revisão na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS e dos Planos Regionais Estratégicos de 2004, foram ampliados para 964 gravames, correspondendo a 9,23% da área municipal ou pouco menos de 139,5 milhões de m². Neste momento foram gravadas mais “ZEIS de vazios”, ZEIS 2 e 3, quase dobraram em quantidade (94% segundo Bernardini, 2011), frente a mobilização dos movimentos sociais, que mesmo assim avaliaram que a quantidade de ZEIS 2 aquém das expectativas pois foram diversas vezes rechaçadas pela SEHAB, sob justificativa que o preço dos terrenos estavam elevados para a aquisição para habitação de interesse social ou pelo fato das dimensões do imóvel estarem abaixo de padrões preestabelecidos idealmente.

Entre os aspectos inovadores da demarcação de ZEIS foi a inclusão de 09 edifícios ocupados no Centro de São Paulo como ZEIS 3, reconhecendo a emergência do debate sobre a moradia social na região central. As ocupações de edifícios vazios no Centro iniciaram em 1997 período em que os movimentos de luta por moradia e as assessorias técnicas realizaram um levantamento de imóveis desocupados e apresentaram ao poder público solicitando um programa de reabilitação de edifícios para transformação em habitação de interesse social (Tsukumo & Cymbalista, 2009, pp. 99-100).

Outro aspecto foi a metodologia desenvolvida no âmbito do Programa PRIHs da SEHAB que sugeriu perímetros de ZEIS nos anéis ao redor da Operação Urbana Centro que combinassem problemas, como áreas encortiçadas, e imóveis com potencial de transformação em empreendimento habitacional mediante reforma ou construção nova, como galpões vazios ou subutilizados e grandes glebas industriais. Tsukumo & Cymbalista (2009) apontam que, assim, um dos principais critérios para a demarcação de perímetros foi a localização em áreas consideradas desvalorizadas dentro do anel central, ao mesmo tempo que o poder público optava por não interferir em áreas que naquele momento atraíam maior interesse do mercado imobiliário.

2.2. A possibilidade de fazer HIS ou adensar fora de ZEIS

As “ZEIS de vazios” no Brasil poderiam ter hoje um lugar estratégico em uma política que pretende requerer dos empreendedores privados lugar e recursos para fazer HIS: indicariam o lugar onde o mercado deveria produzir habitação de interesse social. Mas hoje, para facilitar ainda mais a produção via mercado, a estratégia dos municípios tem sido criar regras para HIS que podem ser utilizadas em qualquer área da cidade, esquecendo-se da

lógica da boa localização. Além disso, há uma seleção das famílias atendidas, e as que não podem pagar financiamentos, terminam afastadas do atendimento habitacional. Estes dois aspectos já põem em cheque a eficácia do instrumento da ZEIS frente à lógica neoliberal instalada (Santoro & Macedo, 2014).

A experiência de São Paulo também não foi eficaz. A ideia era tornar as áreas atrativas para o setor imobiliário através da atribuição de coeficientes de aproveitamento maiores enquanto que outras áreas teriam seus coeficientes rebaixados, no entanto se permitiu adensar em outras áreas, não apenas em ZEIS, perdendo atratividade (Cymbalista & Tsukumo, 2009, p. 110).

Adicionalmente, foram também feitas diversas modificações no instrumento, através de decretos – como o Decreto 44.667/04 e o 45.127/04 –, que permitiram dentre outros se fazer HIS fora de ZEIS. Atentas a esta a esta questão, Rolnik & Santoro (2014) apontam que, no período entre 2003 e 2007 foram feitos mais empreendimentos de HIS fora de ZEIS que em ZEIS, 242 contra 110 (Caldas, 2009, p. 36); no entanto este cenário muda consideravelmente após a edição do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, onde se vê que:

“(…) há mais empreendimentos de HIS aprovados e implementados em ZEIS (aprox. 6,3 mil unidades habitacionais) que fora delas (3,5 u. h.); e que há empreendimentos de HMP em igual número que HIS em ZEIS (6,4 u. h.), embora, em se tratando de HMP, existam muitos mais projetos lançados fora de ZEIS (cerca de 30 mil u. h.) que em ZEIS (6,4 mil u. h.). Embora exista uma sobreposição de datas nas duas fontes (2005-2007) há que considerar também o incremento muito significativo de unidades no período de 5 anos nos dois levantamentos: de 45 mil unidades entre 2003 a 2007 para 68 mil entre 2005 e 2010” (Rolnik & Santoro, 2014, p.17).

Essa análise do SECOVI, em tese, demonstra que o instrumento foi interessante mesmo em contextos de altos preços dos imóveis. No entanto, considerando que o período analisado coincide com muitas denúncias de corrupção há que se questionar o resultado, reconhecendo a existência de denúncias de casos de aprovação como HIS e desenvolvimento de projeto para famílias com rendas mais altas.

De todo modo, muito embora o desenho final dos perímetros de ZEIS tenha se mostrado aquém das expectativas, não tenha havido uma gestão ativa que procurasse a implantação de habitação nestas zonas, e tenha sido pouco efetivo no exercício de promoção da função social da propriedade, é crucial considerar-se o ineditismo da aplicação do instrumento no município de São Paulo.

3. Habitação no novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo

3.3. Quadro das necessidades habitacionais de São Paulo

A revisão do Plano Diretor realizada em 2013 trouxe a necessidade de se desenhar o quadro das necessidades habitacionais de São Paulo. Segundo o Plano Municipal de Habitação (2009-2014), para dar conta das necessidades habitacionais que a cidade tinha em 2009, seria preciso construir aproximadamente 230 mil novas moradias, adequar cerca de 890 mil casas que têm problemas de regularidade formal, urbanística ou construtiva, além de conceber solução habitacional para cerca de 13 mil pessoas em situação de rua. E a estimativa de necessidade habitacional para 2024 é ainda maior, de aproximadamente 720 mil novas moradias.

Para produzir estas novas moradias, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano apontou que seriam necessários 42 km² de recursos fundiários. E havia aproximadamente 8 km² de terras demarcados como Zona Especial de Interesse Social no PDE de 2002, previstas para produção prioritária de habitação de interesse social, portanto, teria que se ampliar em muito a oferta de terra para esta produção. Mas como e onde produzi-las?

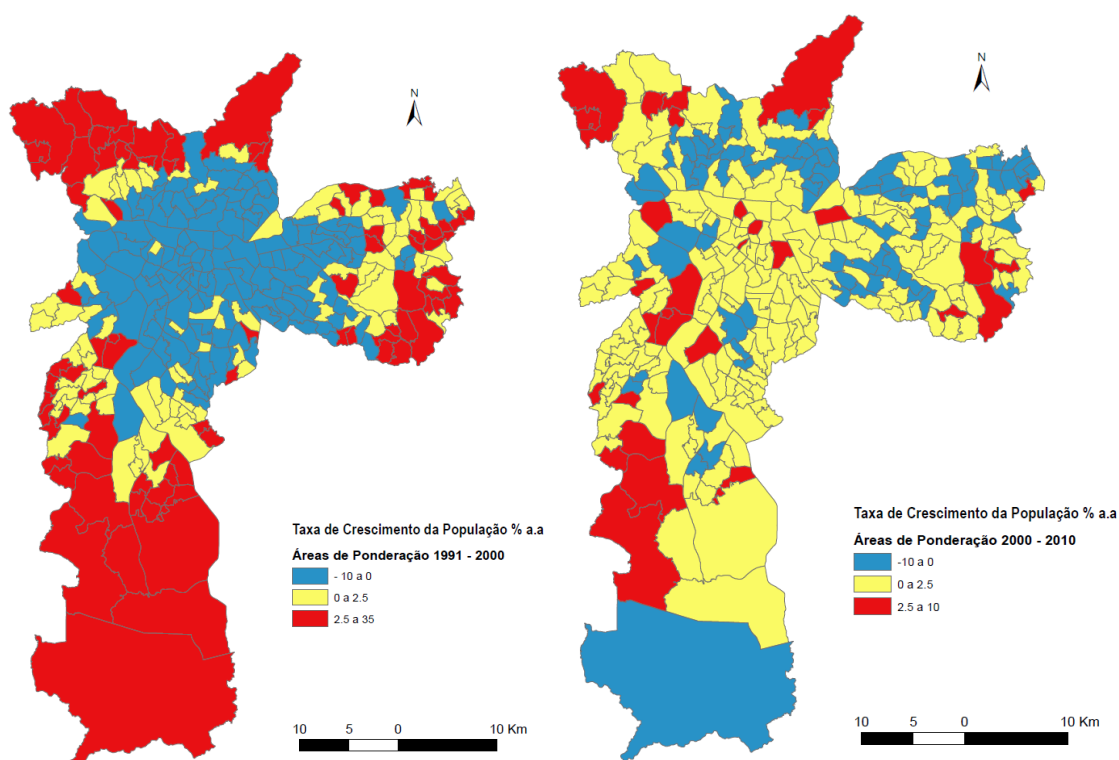
Especialmente as áreas centrais estavam sofrendo novas dinâmicas, mas ainda não haviam se transformado por completo. Em 2002, quando o Plano Diretor Estratégico foi elaborado, um dos principais problemas a serem tratados era o esvaziamento populacional das áreas centrais e consolidadas, conhecidas como “centro expandido”, região que ainda hoje é a que oferta um maior número de empregos. Por isso, a proposta era repovoar as áreas centrais, proposta que não prosperou completamente.

Atualmente este quadro mudou um pouco. Na última década (2000-2010) foi possível perceber que houve um crescimento da população moradora de algumas partes da área central consolidada, mas outras continuaram perdendo população (Marques, 2013). Os mapas que seguem mostram que algumas áreas do centro expandido receberam novos moradores, provavelmente por que foram construídos novos edifícios. São áreas próximas ao centro histórico, ou áreas de atividade imobiliária muito intensa. Nelas houve aumento da renda relativa e intensificação da ocupação do território.

Crescimento demográfico por área de ponderação

1991-2000

2000-2010



Fonte: Censos demográficos IBGE e bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole, 2013.

3.2. A revisão das ZEIS

O Plano Diretor aprovado propôs algumas estratégias para prever e viabilizar a terras e recursos para a produção de habitação de interesse social.

Uma primeira estratégia foi a **diferenciação das “ZEIS de vazios”**, em duas direções. Uma primeira incorporando a necessidade de dar especial atenção especial para as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, que não tem condições de arcar com financiamentos e correspondem a maior fatia das necessidades habitacionais, aumentando o percentual obrigatório de produção de HIS para esta faixa de renda, especialmente nas “ZEIS de vazios” (ZEIS 2 e 3), cujo percentual alcançou 60% da área construída. E, por outro lado, incorporando a solicitação do mercado imobiliário para que as ZEIS tivessem maiores percentuais de área para produção de habitação de mercado popular – HMP e menores para HIS, tornando o produto mais rentável, o que viabilizaria o interesse do mercado em construir nestas áreas. Para isso criou uma nova ZEIS, chamada de ZEIS 5.

As ZEIS propostas são, portanto, de 5 tipos: **ZEIS 1** – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse regularizar; **ZEIS 2** – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS; **ZEIS 3** – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortiçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura e equipamentos; **ZEIS 4** – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, sobre as quais incidem normas estaduais específicas; **ZEIS 5** – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de Empreendimentos de HIS e Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular – EHMP. Assim, vê-se que a ZEIS 3 a ZEIS 5 são parecidas, a diferença está no que será produzido em cada uma, se um percentual mais alto de HIS ou mais alto de HMP.

Uma segunda estratégia consistiu na ampliação e revisão dos perímetros das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS avaliadas como poucas e insuficientes no âmbito do processo participativo, ampliando o número de perímetros – de 964 para 2.281 – e tomando o cuidado de desenhá-los sobre todas as macroáreas urbanas. E o total em área aumentou de 8 km² para aproximadamente 41 km² (ver Tabela 1).

As ZEIS ocupadas, ZEIS 1, continuam ocupando a maior área e foi a que cresceu mais em números absolutos, 22,49 km² como se vê na tabela que segue. No entanto, se somadas as ZEIS de áreas sem uso, subutilizadas, não edificadas – ZEIS 2, 3, 4 e 5, cresceram a um valor semelhante a ZEIS 1 sozinha, 18,62 km².

Tabela 1 – Áreas por tipo de ZEIS

Tipo de Zeis	PDE 2002 (lei 13.430/2002) e PRE (Lei 13.885/2004) (km ²)	PDE 2014 (lei 16.050/2014) (km ²)	PDE 2014 subtraindo PDE 2002	Crescimento %
ZEIS 1	122,24	144,73	22,49	18,4
ZEIS 2	7,76	16,26	8,50	109,6
ZEIS 3	5,92	8,37	2,45	41,4
ZEIS 4	3,57	4,47	0,90	25,3
ZEIS 5	-	6,76		
Total Zeis 2, 3, 4 e 5	17,24	35,86	18,62	
Total Zeis 1, 2, 3, 4 e 5	139,48	180,59	41,11	

Fonte: Gabinete do Vereador Nabil Bonduki, Câmara de Vereadores, 2014.

A distribuição das ZEIS por Macrozonas também não se deu de forma equilibrada, concentrando-se na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e na de Recuperação Ambiental.

Tabela 2 – Percentual de ZEIS por Macroáreas no Plano Diretor de São Paulo

MACROÁREAS	% de área de ZEIS
Macroárea de Estruturação Metropolitana	10%
Macroárea de Urbanização Consolidada	1%
Macroárea de Qualificação da Urbanização	4%
Macroárea de Redução da Vulnerabilidade	31%
Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	45%
Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	9%
Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável	0%

Fonte: Gabinete do Vereador Nabil Bonduki, Câmara de Vereadores, 2014.

Ainda, permitiu maior adensamento construtivo em áreas de ZEIS 2, 3 e 5 – ou seja, em “ZEIS de vazios” e em ZEIS já densamente edificadas e centrais – permitindo coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 vezes a área do terreno e, excepcionalmente nas ZEIS da Operação Urbana Centro, este pode atingir 6 vezes a área do terreno.

Ainda, propôs a divisão das famílias que receberão atenção habitacional por parte do governo nas seguintes faixas com renda até 10 salários mínimos, diminuindo o que antes atingia até 16 s.m.

3.3. Políticas habitacionais inclusivas: o caso da Cota de Solidariedade

Como já apontado, o país tem tradição na incorporação de políticas habitacionais baseadas na reserva de terra no zoneamento, ou seja da demarcação de ZEIS, mas nenhuma tradição em políticas habitacionais inclusivas desenvolvidas a partir da regulação da reestruturação urbana.

A política habitacional inclusiva criada foi a **Cota de Solidariedade**, que estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano, sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS. Este seria a grande inovação frente à incorporação de um instrumento que produziria habitação quando acontece o desenvolvimento urbano, associado ao seu licenciamento.

A ideia inicial era apenas de exigir a produção de novas unidades habitacionais de interesse social no próprio local, nos empreendimentos com mais de 10 mil m², no mínimo 10% da área construída total para a produção de HIS para famílias com renda de até três salários mínimos (HIS 1 e HIS 2), proposta que foi aumentada para empreendimentos de 20 mil m² de área (e não 10 mil) construída computável (e não total) para famílias com renda de até seis s.m. (antes era até três).

Foram criadas alternativas à produção no próprio local. Foi possível: (i) produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos Setores ainda não infraestruturados; ou doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno, calculado utilizando como base do Cadastro de Valor de Terreno, valor que corresponde a cerca de 80% do valor de mercado, segundo SMDU, na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções; ou ainda, depositar no FUNDURB mesmo valor descrito acima, para prioritariamente ser utilizado para compra de terreno ou subsídio à produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3. Muito melhor pagar, e ainda pagar 80% do valor de mercado, do que ter de fazer HIS no mesmo empreendimento.

Além das alternativas criadas que inviabilizaram a concepção inicial do instrumento, muito se ganhou, depois se perdeu, entre os debates dos substitutivos na Câmara

de Vereadores: (i) inicialmente a área com HIS seria doada para o poder público; (ii) foi retirado artigo que previa a aplicação do instrumento em casos onde os empreendedores dividiam os empreendimentos em vários pequenos empreendimentos, o que considerava o impacto cumulativo dos mesmos.

Espera-se que, com estas estratégias de obtenção de recursos para compra de terrenos (recursos dos fundos da Outorga Onerosa e das Operações Urbanas) e de doação de terrenos públicos (Cota de Solidariedade), o município viabilizaria os terrenos e a produção habitacional aconteceria articulada com os programas federais e estaduais disponíveis.

4. Os desafios que permanecem

4.1. Avaliação da implementação das ZEIS na revisão do PDE de 2002

A revisão do PDE 2002, apresentada através de um relatório técnico de avaliação elaborado pela Prefeitura de São Paulo em maio de 2013 (PMSP, 2013), sinalizou que houve algumas “distorções” na ocupação de áreas de ZEIS. No relatório foram avaliados, entre outros, as seguintes distorções: (i) uso institucional nas áreas de ZEIS; (ii) produção habitacional promovida pelo poder público e pela iniciativa privada em áreas de ZEIS 2, 3 e 4; (iii) áreas que permanecem desocupadas em ZEIS; (iv) empreendimentos habitacionais de alto padrão em ZEIS.

Segundo o parecer técnico do Ministério Público que avaliou o Relatório (Pilotto & Santoro, 2012): o relatório da PMSP afirma que o uso institucional em ZEIS estaria previsto na Lei 13.885/04, portanto não seria uma situação desconforme. Ainda, não haveria nenhuma avaliação qualitativa que apontasse os motivos para a baixa produção, comparando a produção habitacional em ZEIS com aquela fora de ZEIS, identificando as dificuldades no uso do instrumento, analisando a distribuição espacial dos novos empreendimentos, entre outros aspectos. Já em relação às áreas que permaneceram desocupadas em ZEIS colocou-se as seguintes indagações: se de um lado constatou-se a pouca disponibilidade de terra para produção de HIS, de outro, caberia analisar porque haveria tanta área em ZEIS 2 e 4 que permanece desocupada? Seriam áreas impróprias? O mercado não teria interesse? Ou seja, qual seria a razão da baixa efetividade no uso deste instrumento e qual a distribuição espacial das áreas que permanecem desocupadas.

As ZEIS deveriam ser destinadas prioritariamente a habitação de interesse social, já que foram demarcadas no Plano Diretor para esta função. O próprio relatório aponta que a quantidade de áreas de ZEIS ainda disponíveis (cerca de 7 km²) não seria suficiente para atender o déficit habitacional do município (faltariam 35 km²). Neste sentido, ficava evidente, que casos mencionados pelo relatório da PMSP de empreendimentos de alto padrão em ZEIS devem ser coibidos, pois configuram dano urbanístico decorrente do descumprimento da função social da propriedade.

4.2. Redesenho dos perímetros de ZEIS no novo Plano Diretor aprovado

A pesquisa base para este texto avaliou estes casos de distorção em ZEIS, agregados em quatro categorias principais: (i) uso institucional nas áreas de ZEIS; (ii) produção habitacional promovida pelo poder público e pela iniciativa privada em áreas de ZEIS 2, 3 e 4; (iii) áreas que permanecem desocupadas em ZEIS, principalmente em ZEIS 4, em mananciais; (iv) empreendimentos habitacionais de alto padrão em ZEIS. Esse levantamento correspondente aos relatórios oficiais somados compreende cerca de trinta casos, dentre as categorias destacadas.

Uma primeira etapa desta pesquisa mostrou que, em relação ao **uso institucional em ZEIS** é possível realizar um breve panorama a partir da rede de CEUs (Centros Educacionais Unificados) implantados no município, em que cerca de 25% das unidades foram construídas sobre terrenos de ZEIS – diversas vezes ocupando a totalidade do gravame. A instalação de equipamentos públicos era prevista em ZEIS, a partir dos artigos 139 e 140 da LPUOS, sendo reiterada no artigo 55 do Plano Diretor Estratégico, 2014:

“§ 1º As exigências estabelecidas no “caput” aplicam-se aos imóveis dotados de área de terreno superior a 1.000m² (mil metros quadrados) situados em ZEIS 1, 2, 4 e 5, bem como àqueles dotados de área de terreno superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) quando situados em ZEIS 3, excetuados os imóveis:

I – públicos destinados a equipamentos sociais de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes e lazer, bem como à infraestrutura urbana;”

Dentre os casos analisados na pesquisa constam, além dos CEUs, equipamentos de infraestrutura municipal e estadual. Pôde-se constatar que, uma vez ocupada a totalidade do perímetro da ZEIS, o equipamento deixou de ser incluído sob este zoneamento; CEUs que não ocuparam a totalidade do gravame em que se inseriam permaneceram reconhecidos como

ZEIS. Alguns desses CEUs localizavam-se em ZEIS 4, categoria do instrumento elaborada para mitigar os efeitos do adensamento construtivo em áreas de fragilidade ambiental.

Ainda em relação a ZEIS de vazios que receberam obras de infraestrutura, é possível citar casos como uma estação elevatória da Sabesp, um pátio de manobras do metrô e um terminal de ônibus, ambos identificados no relatório da PMSP. Os dois últimos casos, por exemplo, foram mantidos como gravames de ZEIS 2 no PDE 2014, embora ainda estejam ocupados pelos usos mencionados. Cabe ressaltar que, ao lado desses dois perímetros encontra-se uma das maiores ZEIS 1 do município, com 2.659.145,37 metros quadrados.

De fato, o quadro geral do conjunto de perímetros de ZEIS 1 também mostra-se desafiador. A maior ZEIS 1 gravada no plano, em Cidade Tiradentes, é a 245, com 8.015.946,82 metros quadrados. São porções gigantescas do território, que corroboram um padrão monofuncional nas periferias paulistas, ao outorgarem um zoneamento único. Válido suscitar a dificuldade de gestão dessas megaZEIS, cujos encaminhamentos devem ser elaborados a partir de um único grupo de gestão do perímetro e do Plano de Urbanização. Essas áreas, além de arcarem com as dificuldades já listadas também enfrentam entraves quando da regularização de assentamentos ou aprovação de novos projetos; via de regra estão em regiões de resguardo ambiental, implicando em lentas tramitações em órgãos estaduais de proteção ambiental.

Essa questão foi levantada por diversas assessorias técnicas em seminário organizado pela UMM (União dos Movimentos de Moradia de São Paulo) sobre Projetos Autogestionários no programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Projetos realizados em perímetros que continham APP, mesmo respeitando os parâmetros postulados pela legislação estadual apresentavam grande lentidão em sua aprovação. Essa questão pode vincular-se a baixa adesão de empreendimentos em ZEIS 4, conforme relatada pelo parecer técnico.

De fato, em relação a restrições ambientais, no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Branca, dois terrenos em ZEIS 3 mostraram-se inaptos a receber habitação de interesse social, segundo relatório da COHAB-SP – um deles justamente por abrigar uma APP e outro devido a contaminações no solo. Ambos os perímetros, (ZEIS 3 89 e ZEIS 3 88) foram inseridos como ZEIS ainda este ano, quando da revisão do Plano Diretor; ainda dentro do perímetro da operação, há um emblemático caso de ZEIS 3, mantido sem aparente revisão agora em 2014, cujo perímetro marca simultaneamente porções de quatro lotes sem, entretanto, gravar quaisquer um deles por inteiro - fato que corroboraria a dificuldade de aprovação de EZEIS neste gravame.

Seguindo a relação elencada pelo parecer técnico é válido traçar um breve panorama em casos de ZEIS ocupadas por edifícios de alto padrão. Segundo o relatório da Prefeitura Municipal de São Paulo, a quantidade ficaria em onze ocorrências e apenas uma ainda em processo de averiguação junto à SEL (Secretaria de Licenciamento) – as demais apresentaram documentação que justificasse o direito de protocolo sobre a construção (também as disposições transitórias previstas na redação do Plano Diretor de 2002 pressupunham um período de adaptação em que credita-se a maioria dos casos aparentemente de distorções em ZEIS). Todavia, é importante observar como a revisão do Plano Diretor encaminhou o tratamento a estes casos.

A princípio não é identificável uma homogeneidade no tratamento dos perímetros de ZEIS que receberam empreendimentos de alto padrão. Existem casos que foram ocupados por condomínios de luxo e que deixaram de ser ZEIS na revisão do plano (como a antiga ZEIS 3 C022, na Vila Leopoldina), mas também podemos citar aqui empreendimentos para alta renda que foram mantidos como ZEIS (como a ZEIS 3 50, no Jaguaré) – ambos os casos ocuparam integralmente os perímetros de ZEIS. Ainda existem casos em que o empreendimento de luxo não incorporava o gravame completo, mas também sendo mantido sob esse zoneamento na revisão. De fato, dos onze casos de alto padrão elencados pelo ministério público, oito ainda estão em ZEIS.

Ainda cabem ressaltar, neste trabalho, questões suscitadas por casos de empreendimentos que alegam pedido de reforma ou demolição em ZEIS, procedimentos que, dependendo do imóvel, demandam a destinação de porcentagens de área construída à HIS/HMP. Um importante caso, o da ZEIS 3 L005, que veio a tona quando da construção de um templo religioso em um dos lotes desta ZEIS. O pedido de reforma, encaminhado ao setor de APROV – hoje, SEL – culminou na construção de uma edificação nova, isenta de quaisquer contrapartidas via destinação de porcentagem à HIS/HMP. Esse caso compõe com uma série de outras ocorrências durante um período da gestão municipal passada marcado por ações questionáveis no setor de aprovações¹.

Ainda sim é válido frisar que as destinações de percentual de HIS/HMP em ZEIS também ficaram comprometidas a partir da promulgação do decreto municipal 45.127/04, cujos artigos 17 e 18 determinam:

Art. 17. A análise e decisão dos pedidos de desdobro de lote em imóveis localizados em ZEIS e de desdobro de lote de interesse social são de competência da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB.

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.

A revisão dos decretos de ZEIS² está também em revisão na Secretaria de Licenciamento e poderá intervir definitivamente nos processos de aprovação de empreendimentos em ZEIS.

5. Considerações finais

O artigo procurou mostrar que houve pouco avanço em relação às alterações significativas de ZEIS, inclusão de novos instrumentos habitacionais inclusivos no âmbito da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Embora o debate pareça endereçar a pontos relevantes para a construção de novas políticas, o contexto de falta de regulação sobre o mercado e a correlação de forças não têm permitido a regulação do mercado, conseqüentemente, deixando cair em descrédito iniciativas de políticas sociais inclusivas.

6. Bibliografia

- BERNARDINI, S. P. Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004). In: Anais ENANPUR, 2011.
- CALDAS, N. M. P. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- CALAVITA, N.; MALLACH, A. *Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CYMBALISTA, R.; TSUKUMO, I. L. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). *Revisitando o Instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009, pp. 85-118.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.

- MARQUES, E.; REQUENA, C. O centro voltou a crescer?: trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 17-37, 2013.
- PILOTTO, A.; SANTORO, P. F. *Parecer técnico Inquérito Civil 277/2013*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2013.
- ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)
- SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Água Espreada. In: *III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, 2014.
- SÃO PAULO (município). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, 2002.
- TSUKUMO, I. T. L.; CYMBALISTA, R. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 85-118.
- VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2005.