

ZEIS: O INTERESSE SOCIAL DAS ZONAS ESPECIAIS PARA A HABITAÇÃO POPULAR, APLICADA NO MUNICÍPIO DE SANTOS/ SP

Rosana M. G. Spinola; Alex Abiko

RESUMO

O elevado grau de informalidade urbana no Brasil deflagra a urgente revisão legislativa com vistas à provisão habitacional popular agregada às políticas urbanas e sociais. A Lei Federal, Estatuto das Cidades/ 2001 regulamentou ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social: um instrumento de ordenação da produção habitacional, para o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida. Este artigo, que analisa os parâmetros instituídos por esta legislação urbanística e sua aplicação prática em Santos, se baseou na dissertação de mestrado¹ com o mesmo título. Nesta análise, buscaram-se referências históricas no planejamento das cidades brasileiras e influências internacionais, além de um trabalho de campo, que verificou um conjunto habitacional vertical, em área limítrofe à favela. Constatou-se por um lado, a promoção de comunidades mais habitáveis e atrativas em decorrência da forma urbana impressa pela lei, e por outro, a medida da eficiência, com a incorporação da gestão no planejamento habitacional.

1 INTRODUÇÃO: REFORMA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL

O crescimento das grandes cidades no Brasil trouxe como consequência à questão urbana, a exclusão da população mais pobre, com ganhos inferiores a três salários mínimos, que foi se aglomerando nas periferias, em ocupações informais de áreas públicas e privadas, áreas de riscos, loteamentos geralmente clandestinos e sem infra-estrutura, ou aluguel de barracos em favelas, cômodos de cortiço, e em áreas de proteção ambiental, contribuindo para a deterioração sócio-ambiental do espaço urbano. As causas da informalidade se dividem entre a combinação da falta de opções de moradias oferecidas, seja pelo poder público, seja pelos mercados formais; a necessidade de repensar a tradição elitista e tecnocrática do planejamento urbano, refletida nas leis urbanísticas e ambientais; o aparato burocrático, que envolve as regularizações, nos custos e dificuldades do registro imobiliário, tais como a falta de acesso ao crédito financeiro e ao registro imobiliário, bem como ao reconhecimento dos direitos básicos no exercício da cidadania.

A questão central que temos na organização da cidade nesses moldes é o embate entre as forças que a constroem - a produção do espaço é resultante de uma lógica advinda das práticas e formas de apropriação do espaço por um determinado grupo social: as classes menos favorecidas ficam com as áreas menos disputadas (VILLAÇA, 2001). A segregação espacial predominante, aliada à baixa qualidade sócio-ambiental, reflete nas cidades a dissociação entre as políticas habitacionais, fundiárias e de planejamento urbano (FERNANDES, 2008). Segundo Fernandes, políticas de produção massiva como a do

¹ Spinola, R. M. G.; ZEIS: o Interesse Social das Zonas Especiais para a habitação popular, aplicadas no município de Santos/SP, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.- São Paulo, 2010, 200p.

Chile, África do Sul e França dentre outras, reforçaram os processos de segregação, pois se basearam na construção de conjuntos habitacionais periféricos, geralmente em áreas desprovidas de infra-estrutura implicando em altos custos de deslocamentos e zonas de exclusão social.

Os dados do IBGE (2000) confirmaram a existência de aproximadamente 44.000.000 de domicílios urbanos no Brasil, sendo aproximadamente 2.000.000 de domicílios em favelas. O déficit habitacional qualitativo² é de aproximadamente, 11.000.000 de domicílios, segundo o IBGE, e é necessário compreendê-lo como fator vinculado diretamente às desigualdades sociais e de renda, aos efeitos da urbanização e às medidas ineficazes por parte de instâncias governamentais.

O desenho praticado nas grandes cidades brasileiras urge a compatibilidade das leis atuais com vistas à democratização do acesso da terra e minimização do déficit habitacional com qualidade ambiental e participação social, desafios recentes nas políticas de governo. O presente artigo verifica os avanços e retrocessos no planejamento urbano e a decorrente organização social, referindo-as ao contexto histórico da habitação popular no Brasil e respectivas influências internacionais, registradas em extensa bibliografia.

Ao contextualizar historicamente a provisão habitacional brasileira, constatamos as diferentes formas de propriedade do solo vinculadas às políticas habitacionais, e comprovamos o acesso restrito à população de baixa renda durante diversos períodos. Com início nos tempos da coroa portuguesa, quando a terra urbana, vinculada ao uso coletivo para o pastoreio e outras atividades, de propriedade pública, à introdução da Lei de Terras com a implantação da propriedade privada do solo no Brasil, em 1850, distribuída entre grandes latifundiários. Das moradias de aluguel e do Código de Posturas e Edifícios, que proibiu a construção de cortiços no centro urbano do Rio de Janeiro, em 1876, com a remodelação urbanística e a política higienista, à primeira crise habitacional, e a construção de vilas operárias pela iniciativa privada, em 1920. Seguiu a Lei do Inquilinato, regulamentada em 1942, que congelou os aluguéis. Com a constatação de um grande montante de população favelada, em 1956, a problemática adquiriu o status de crise, no Brasil, após os anos 60, e o Governo Federal edita a chamada Lei das Favelas, que implantava melhorias nas condições habitacionais, e o início da produção habitacional a cargo dos órgãos públicos (BONDUKI, 1999). As realizações dos governos que se sucederam após o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, serviram de base para a instauração do Sistema Financeiro Habitacional (S.F.H.), com fonte de recursos baseada na poupança voluntária e a criação do Banco Nacional da Habitação (B.N.H.), órgão centralizador e disciplinador da habitação no país, para a construção em massa de grandes conjuntos habitacionais periféricos e o fortalecimento da indústria da construção civil no Brasil.

A revisão bibliográfica apontou experiências desenvolvidas nos governos europeus do pós-guerra mundial, a construção de grandes conjuntos habitacionais, intermediados por cooperativas, em novos núcleos situados em zonas prioritárias para urbanização,

² O déficit habitacional brasileiro apresenta diversas situações de carência habitacional e se utiliza de recorte metodológico, elaborado pela Fundação João Pinheiro (2006). A metodologia utilizada diferencia a demanda habitacional em dois principais grupos: o Déficit Quantitativo e o Déficit Qualitativo. Este compreende as situações que demandam apenas adequações das moradias, que assegurem boa qualidade de vida e condições básicas de habitabilidade a seus ocupantes que se constituem como clientelas potenciais para programas complementares e específicos que não visam à construção de novas unidades.

demarcadas nas políticas habitacionais para o combate à exclusão social e ao déficit habitacional (KOPP, 1990). Cita-se a Lei Woningwet³, na Holanda, as *Villes Nouvelles*⁴, HLM⁵ e as ZUP⁶, na França.

Influências do movimento moderno europeu aparecem nos projetos dos conjuntos habitacionais brasileiros nas características: economia, padronização dos materiais, casa mínima conforme novo código sanitário. A adoção da tipologia habitacional coletiva, apropriada ao adensamento e à escassez de terras nas metrópoles brasileiras, acarretou distorções na propriedade do solo e gestão dos serviços de infra-estrutura condominial, relacionadas à construção em série, dissociadas da rua, na falta de diferenciação entre domínio público e privado, e espaços abertos, coletivos, entre edificações, sem uso efetivo.

Abiko (2002) identifica dificuldades similares no Programa Cingapura, em São Paulo, na manutenção das áreas internas dos condomínios, a preocupação com segurança, descuidos no trato com o lixo, e até vandalismos e dificuldades no convívio entre os moradores. Os processos de gestão dos espaços coletivos carecem de maior planejamento e regulação para a melhoria da qualidade, dada a sua grande importância, para as comunidades de menor renda, devido ao reduzido tamanho dos apartamentos e necessidades de socialização, geração de renda e redução de custos de manutenção da habitação de interesse social, além de outros conflitos documentados por pesquisadores (KOWALKOVSKI, 2006; MEDVEDVOSKI, 2005; MORETTI, 1997; VILLA, 1981).

No histórico do processo de consolidação da Constituição de 1988, foi retomada a bandeira da Reforma Urbana, uma plataforma construída desde os anos 60, no Brasil (BRASIL, 2002), a partir da mobilização dos excluídos do SFH/ BNH. A Lei federal de parcelamento do solo 6766/ 79 inovou no sentido de introduzir aspectos civis, urbanísticos, administrativos ao parcelamento do solo e, penais, ao criminalizar o loteador irregular (BRASIL, 1979). Possibilitou, também, a definição e reserva dos requisitos urbanísticos e regras específicas para o parcelamento do solo em áreas definidas como de interesse social, sancionando critérios de formulação das políticas urbanas, pelos municípios.

A Constituição Federal de 1988 veio traçar um novo paradigma para a propriedade urbana, redefinindo a função social da propriedade e da cidade e consagrando novos instrumentos jurídicos para possibilitar a realização de seus princípios. A moradia no Brasil passou a ser reconhecida como um direito humano, a partir da Emenda 26, de 2000, e atribuída à União, aos Estados e Municípios, a autonomia para a formulação de suas políticas públicas na medida das necessidades e características de cada localidade, em conformidade ao processo de descentralização política. O “Estatuto da Cidade”, Lei Federal 10.257/ 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, treze anos após, e

³ Shamma (1992) descreve o contexto social na Holanda, e aponta o início da revisão urbanística e edilícia com a lei de habitação de interesse social – Woningwet – elaborada em 1901/02, com o objetivo de resolver a Habitação Proletária. A legislação intervém na política habitacional contemplando o posicionamento do Estado na vida social, financiamentos, subsídios, política dos aluguéis, desapropriações.

⁴ ⁵ Abiko, Goes e Barreiros (1994) analisam a chamada “era HLM”, “*Habitation à Loyer Modéré*”, Habitação com Aluguel Moderado (tradução nossa), as “*Villes Nouvelles*”, na França, que permitiram renovar o estoque de moradias sociais, organizar e estruturar o crescimento das aglomerações urbanas, formando pólos de desenvolvimento.

⁶ Procedimento administrativo de urbanismo operacional, concebido pelo arquiteto Robert Camelot, entre 1959 e 1967, denominado ZUP, “*Zone à Urbanizer en Priorité*”, Zona de Urbanização Prioritária (tradução nossa), foi criado a fim de satisfazer a crescente necessidade de alojamentos em bairros novos, com áreas residenciais, comerciais e completa infra-estrutura. (BOURDIEU, 2003)

estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, mediante a aplicação de ferramentas que o município deve utilizar para o reconhecimento jurídico da função social da propriedade, a regularização fundiária (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e outros), e a gestão democrática.

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para habitação popular (ROLNIK, 2000). Levando-se em conta o instrumental jurídico institucional disponível para o setor habitacional de cada localidade, as ZEIS tiveram origem na década de 80, em Belo Horizonte (MG), Recife (PE), e na década de 90, em Diadema – RMSP (Região Metropolitana de São Paulo), Rio de Janeiro (RJ), Santo André (RMSP), Santos (Região Metropolitana da Baixada Santista/ São Paulo), antes mesmo de serem inseridas no Estatuto da Cidade, em 2001, entre os instrumentos da política urbana (BRASIL, 2002). Uma breve síntese da abordagem da ZEIS em cada município precursor aponta:

- Belo Horizonte consolidou um dos primeiros programas de regularização fundiária do país, com a permanência da população nos assentamentos formais, o Pró-Favela, em 1983 (CONTI, 2004).
- Na experiência de Recife, a Lei municipal 14.511/83 instituiu 27 Zonas Especiais de Interesse Social e a proposta da lei do Prezeis (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), transformada em Lei 14.947/87, desenvolveu um conjunto de instrumentos, regras e procedimentos para o planejamento e gestão dos processos de regularização urbanística e fundiária das ZEIS (MORAES, 2000).
- Diadema ressalta a instituição das ZEIS, com o intuito de regularizar e urbanizar favelas e, amplia sua abrangência, demarcando áreas vazias particulares e públicas para a implantação de projetos de HIS, conforme o princípio da função social da propriedade (BALTRUSIS, 2004).
- No município de Santo André, as AEIS de 1.991, destinam-se à legalização de loteamentos para a população de baixa renda e garantem a participação da comunidade nos processos de regularização (DENALDI, 2003).
- A experiência piloto em urbanização de favelas no Rio, no Morro do Andaraí, constituiu a denominada primeira fase do Programa Favela Bairro (KÓS e SEGRE, 2004), com a demarcação das ZEIS, destinadas basicamente à regularização urbanística das favelas sem articulação com a política pública habitacional adotada.

2 A ANÁLISE DA LEI DE ZEIS EM SANTOS

Santos localiza-se no litoral do Estado de São Paulo na Região Metropolitana da Baixada Santista, na Ilha de São Vicente, a 68 Km da capital do estado. O histórico da ocupação da Baixada Santista mostra que o desenvolvimento da região e da cidade se deu em ondas sucessivas, durante a primeira metade do século XX até a sua transformação, em pólo regional no atendimento às necessidades de insumos industriais da economia do Estado. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS). Inicialmente, em 1900, o desenvolvimento das atividades portuárias, o ciclo cafeeiro; em 1903, a demanda por áreas de lazer e turismo da população do planalto, com a urbanização da orla marítima em 1938, a construção da rodovia de interligação com a capital paulista, Via Anchieta, após 1940, e, finalmente, resulta a instalação do pólo industrial de Cubatão, na década de 50.

Tabela 1: Déficit Habitacional em Santos

Absoluto		% do total de domicílios			Domicílios Vagos			
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
12.115	11.978	137	9,25	9,18	25,32	16.995	16.896	99

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004. IBGE Censo Demográfico 2000.

Esta dinâmica se refletiu na área de habitação. A expansão da população foi muito mais rápida do que a capacidade de prover moradia. Refletindo uma realidade desigual que se estende por todo o país, a questão habitacional da Baixada Santista, apresenta um quadro complexo expresso na existência de assentamentos insalubres instalados em mangues, diques e cortiços, em um número significativo de famílias ocupando áreas de risco nos morros, e na frequente expulsão das famílias do mercado formal de aluguéis. Segundo o IBGE, o município de Santos possui 130.478 domicílios em todos os setores censitários pesquisados em 2000 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006), dos quais, a tabela 1 destaca o déficit habitacional e o compara com a quantidade de domicílios vagos.

O município apresenta um histórico de embates políticos da sociedade civil, que se organizou ao longo da última década em movimentos de luta por moradia, responsável pela construção de uma política municipal de habitação, que se consolida através do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e se sustenta a partir dos investimentos feitos através do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP). A legislação urbanística voltada a HIS remonta a experiência de Recife, insere áreas gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pela Lei Complementar 53/92, no zoneamento da área insular do município, e reconhece juridicamente a população moradora.

A Política Municipal de Habitação em Santos identificou três tipos de ZEIS:

- Zonas Especiais de Interesse Social 1 – ZEIS 1, áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente (favelas), parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar;
- Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 – terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados;
- Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS 3 – áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços).

A análise da legislação de ZEIS no município partiu da escolha dos atributos qualitativos e considerou a multidisciplinaridade presente em habitações de interesse social, já reconhecida nos atuais programas integrantes da Política Nacional de Habitação, e nos trabalhos de estudiosos do tema. Os sistemas de indicadores convergem para um conceito que engloba diferentes escalas de desenho e contemplam a sua viabilidade espacial, funcional e social. O Sistema Urbano, segundo Castells (1983), abrange os três elementos: o consumo, através do processo de reprodução da força de trabalho que considera a habitação e sua infra-estrutura; o simbólico, de significação do espaço; e a gestão, ou a regulação das relações entre produção, consumo e circulação, em função das leis estruturais da formação social. Repetti e Desthieux (2005), propõem o desenho dos indicadores relacionado com diferentes escalas de desenho. Adotam uma metodologia de pesquisa denominada RIM – Relational Indicatorset Model, Modelo de Sistema de Indicadores Relacionais, que contempla o arranjo de um sistema de indicadores para a avaliação da sustentabilidade e desenvolvimento urbano, dentro de seus componentes: economia, qualidade de vida, meio ambiente e governança. Com esta leitura, um indicador

para a medição da sustentabilidade não é utilizado apenas, pelas suas qualidades intrínsecas, mas por sua localização e relação com outros indicadores do sistema, dentro deste processo de transformação que ocorre nas dimensões estratégica, funcional ou espacial, e dos seus usuários, a partir do individual para o global (SILVA, 2006, 18). Para Silva, o desenvolvimento sustentável é o processo político, participativo que integra a sustentabilidade econômica, ambiental, espacial, social e cultural, sejam elas coletivas ou individuais, tendo em vista o alcance e a manutenção da qualidade de vida.

O nível de morfologia urbana admitido em áreas de ZEIS decorre da demarcação de uso habitacional de natureza social em terrenos centrais, servidos de excelente infraestrutura, e da possibilidade de adoção de parâmetros urbanísticos próprios para habitação popular. Seu foco sócio-político abrange a intervenção na terra urbana a partir de novo arranjo institucional, com a participação ativa da sociedade civil, no controle da gestão do empreendimento. A concepção econômica está impressa no acesso da população de baixa renda, à propriedade bem localizada e as formas de redução dos custos de habitações de interesse social e da operacionalização dos recursos financeiros.

2.1 INSTRUMENTOS SÓCIO-POLÍTICOS

A Lei de ZEIS induz a gestão participativa, ao regulamentar a formação de comissões representativas intersecretariais, a Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social, Comzeis, para fins de subsidiar a aprovação dos Planos Urbanísticos e, as Comuls, Comissões de Urbanização e Legalização da posse da terra, populares, constituintes da respectiva ZEIS 1, fiscalizadora da elaboração e execução de Plano Urbanístico. A Lei de ZEIS não regula a organização comunitária da demanda em ZEIS 2, que fica a critério do empreendedor. Com a definição da demanda populacional a ser reassentada nestes vazios urbanos, a representatividade popular em comissões só ocorre quando proveniente de áreas demarcadas como ZEIS 1, o que restringe a participação das comunidades pertencentes a movimentos populares. O Conselho Municipal de Habitação permite a atuação do segmento representativo dos movimentos populares, através do qual, pode garantir a reserva de glebas vazias, as ZEIS 2, com a regulamentação em lei específica, da proporção negociada entre seus integrantes às unidades habitacionais. O reconhecimento da existência de lideranças nas Zonas Especiais de Interesse Social introduz ao gerenciamento das relações sociais de vizinhanças através das Comuls e, pode possibilitar a constituição de futuras Associações de Moradores, sem fins lucrativos, abrigadas pelo Código Civil, que segundo Medvedovski (2005), asseguram o desenvolvimento comunitário, ao invés de representantes das relações jurídicas, o síndico, referente à propriedade coletiva.

Sob o ponto de vista sócio-político, solução encontrada, pela Cohab-st, companhia de habitação no município de Santos, de divisão em etapas para a urbanização dos projetos habitacionais de interesse social, considera a mudança das famílias moradoras em favelas, conforme a organização comunitária existente. As facilidades no planejamento e execução da obra reforçam-se na ausência de áreas livres próximas aos empreendimentos para a construção de alojamentos provisórios, e aos escassos recursos financeiros para este fim. Não obstante a ação deliberativa da Comzeis, comissão intersetorial, criada para melhor desenvoltura do trâmite burocrático, segundo dados da Cohab-st, executora da política habitacional, o tempo despendido para aprovação nos órgãos responsáveis municipais, urge melhor arranjo institucional para a oficialização dos empreendimentos. O aceite parcial de cada etapa executada possibilitaria a legalização da propriedade, objetivo final da lei de ZEIS, na reversão da informalidade urbana e o usufruto do direito de cidadania.

2.2 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

No exercício de estocar terrenos para habitação popular, a Lei Complementar 53/92 delimitou cerca de 50 áreas na cidade para a implantação de ZEIS e abriu a possibilidade de rever os perímetros aprovados e demarcar novas ZEIS. A reserva de áreas próprias para habitação popular, ocupadas ou vazias, exerce um controle sobre o mercado imobiliário, na reversão da segregação sócio-espacial imposta à camada populacional de baixa renda, pela insuficiência da oferta de terra a preços acessíveis. A inexistência de critérios para a escolha e demarcação de novas áreas na Lei de ZEIS, evidencia, ainda, uma lacuna no planejamento habitacional frente ao déficit instaurado no município. Fernandes (2008) recomenda a reserva pelo poder público, de percentuais do território urbano para habitações de interesse social, nos planos de habitação.

A flexibilização dos parâmetros urbanísticos na legislação urbana permite delinear instrumentos de restrição e incentivo, que atuam no mercado fundiário, e incidem no valor comercial do terreno. Na adequação destas normas ao desenho urbano destinado às habitações de interesse social, entre as recomendações técnicas citadas em outros trabalhos acadêmicos (ABIKO et al, 2003; VILLA et al, 1981; MORETTI, 1997; KOWALTOWSKI et al, 2006) prioriza-se:

- A necessidade de fixação das famílias nos locais ocupados, evitando deslocamentos para outros bairros e o desmantelamento das redes sociais da vida comunitária;
- As economias de custos de implantação dos serviços de infra-estrutura e o desempenho das áreas públicas;
- O aumento do valor de uso e aproveitamento do lote privado.

O caráter funcional impresso à legislação, pretende a viabilidade financeira dos empreendimentos, através da utilização de instrumentos econômicos estimulantes à participação da iniciativa privada, as operações consorciadas, conforme previsto no art. 4º do Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 1998), gerando assim, o aumento de receita para o município. Segundo Abiko et al (2003), um enfoque tradicional predomina nas políticas públicas, sem a utilização dos recursos financeiros oriundos do setor privado através de parcerias ou a criação de estratégias de recuperação de custos dos investimentos efetuados com as obras e as infra-estruturas. Sob estes aspectos, a Lei de ZEIS prevê e regulamenta alguns incentivos financeiros - a progressividade na cobrança do IPTU, a isenção de taxas relativas à aprovação de projetos, licenças; a recuperação de recursos financeiros provenientes do orçamento municipal, através do Fundo Municipal de Habitação; e as parcerias público-privadas, entretanto deixa em aberto o trâmite para sua viabilização e repasse dos recursos, o que vem sendo complementado por outras legislações específicas, que, se compatibilizadas, podem contribuir para a efetivação de política urbana que vise à função social da propriedade.

2.3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

O exercício propõe neste artigo a legibilidade do ambiente construído de acordo com os seus componentes – Entorno ou Vizinhança, Quadra ou Conjunto Habitacional, Rua, Lote e Tipologia, segundo o bom arranjo do espaço cognitivamente organizado por Lynch (1960), traduzido nas normas ao desenho urbano destinado às Habitações de Interesse Social. A abordagem funcional em conformidade com a legislação urbanística destinada à população de baixa renda verifica a localização com base na diversidade e desempenho de usos no Entorno, a densidade de ocupação do Lote, a hierarquização e conectividade

Viárias, e a sustentabilidade econômica dos moradores no empreendimento, segundo os indicadores presentes nos trabalhos de Villa (1981) e Moretti (1997). Propriedades qualitativas, apontadas na pesquisa de Smith, Nelischer e Perkins (1997), contribuem para fundamentar à análise urbanística e, considera, ainda, os atributos de conectividade, mobilidade e acessibilidade predominantes nas áreas coletivas, privadas e públicas.

Na consideração dos preceitos legais para a concepção do projeto, os parcelamentos do solo regidos pela lei federal 6766/79, subdivididos em condomínios verticais com áreas inferiores a 15.000m², tornam-se dispensados da análise nos órgãos estaduais, no Graprohab⁷, mediante a apresentação de diretrizes técnicas comprobatórias da viabilidade de atendimento pelos órgãos ou concessionárias responsáveis pelos serviços públicos (SÃO PAULO, 2007). Entretanto, se o recurso de divisão em condomínios for utilizado com essa finalidade, o trâmite agilizado pela dispensa de análise pode comprometer o impacto no entorno, caso não haja o planejamento global da ZEIS pelo município. A análise dos componentes estruturais do espaço urbano, segundo Lynch (1960), para a viabilidade funcional do espaço público, aqui, visto a partir da localização, em relação ao entorno, e a redistribuição da infraestrutura, a partir da melhor ordenação das áreas verdes e institucionais com base nos valores qualitativos do espaço urbano, amplia as intervenções políticas, sociais, econômicas, administrativas e urbanísticas. A possibilidade de compensações no âmbito de macro-planejamento, recurso não utilizado nas ZEIS em Santos, permitido pela lei federal 6766/79, faculta a reserva de áreas públicas institucionais no entorno próximo, desde que definido em diretrizes, estabelecidas pelo Executivo Municipal, de acordo com a especificidade de cada local ou entorno. A aprovação e oficialização em etapas do empreendimento a partir da análise global permitem melhor efetivação da política habitacional.

Mascaró (1997) reforça o aspecto econômico da hierarquização viária, ou seja, o estabelecimento de critérios urbanísticos gerais baseados nas características e funções principais da via, diminuindo-se a extensão das redes e aperfeiçoando a sua capacidade. Na hierarquização viária em ZEIS, preconizada pela forte relação entre a renda per capita e a taxa de motorização isto é, em comunidades de baixa taxa de motorização, os parâmetros adequados permitem o uso de ruas secundárias, travessas de pedestres e a redução das superfícies pavimentadas representando menores custos de infra-estrutura urbana. Os estudos de Mascaró calculam a proporção de 47,1% de pavimentação incidente nos custos da infraestrutura na execução de um parcelamento na Região Metropolitana de São Paulo. Associada à redução da quantidade de vagas de veículos obrigatórias dentro do lote, a proposta visa à mobilidade descentralizada do uso e acesso indiscriminado do automóvel para reforçar o trânsito a pé, de bicicleta, ou ainda, a maior conectividade às vias de transporte coletivo.

Já o traçado viário projetado dentro do lote condominial constituirá via particular de circulação, com a propriedade, conservação e custeamento restrito aos condôminos. Questões de manutenção de vias particulares, tais como paisagismo, limpeza, entrega de correspondências, reforçam o aspecto gerencial do Conjunto e, remetem ao pleito junto aos órgãos públicos, pelas lideranças locais, sem a capacidade de pagamento das despesas relativas. As dimensões mínimas e máximas dos lotes atuam como regulador da densidade

⁷ Decreto nº 52053 de 13 de agosto de 2007, Artigo1º reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de projetos Habitacionais - Graprohab, vinculado à Secretaria da Habitação, objetivando centralizar e agilizar a tramitação dos projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados, localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal.

e aproveitamento dos sistemas de infra-estrutura pública. A grande dimensão do lote e sua dissociação à rua pública em função da implantação de edifícios sem acesso direto, legitimam a importância da legibilidade do espaço na estruturação da vida humana e os problemas de orientação provenientes do endereçamento postal, muitas vezes relacionados à falta de vínculo entre a toponímia e a identidade cultural dos moradores (MEDVEDOVSKI, 1998). O pós-ocupação de diversos conjuntos habitacionais municipais em grandes lotes demonstra a construção de muros e gradis pelos moradores dos blocos em detrimento dos limites de propriedade do lote, e a permanência da situação irregular nestas obras. Lotes menores com até 4.000m², sem vias internas, contribuem para minimizar os conflitos gerados com a implantação e a gestão social.

A implantação interna ao lote condominial de equipamento institucional, sem acesso direto ao logradouro público, dificulta o reconhecimento pelo poder público e onera as despesas condominiais do conjunto habitacional. Em se tratando de população de baixa renda, medidas reguladoras em ZEIS que viabilizem o aceite oficial do município de áreas institucionais, desobrigam os usuários de sua instalação e despesas afins.

A tipologia, regulamentada de edifício com cinco pavimentos, construído sem elevador, conforme §5 do art. 35, da Lei de ZEIS, obterá as condições de acessibilidade garantidas no município pela Lei n.º 2.366 de 02 de janeiro de 2006, e a Lei 623 de 17 de março de 2008, que destina vagas nas unidades térreas, para idosos e deficientes, na proporção de 5% do total de unidades habitacionais. A indispensável atualização da lei de ZEIS para a compatibilidade entre as leis municipais fortalece seu caráter social. Ressalta-se, ainda, em se tratando de população de baixa renda, a forçosa redução dos custos e a medição individualizada de água, gás, energia, condição não prevista na lei, como forma de atenuar aos atrasos no pagamento de taxas provenientes de serviços públicos coletivos, e ao corte de fornecimento dos serviços em conjuntos habitacionais coletivos.

Caldas e Silva (2005) afirmam que o zoneamento monofuncional, a especialização rígida do espaço e a setorização de atividades atenuam o isolamento da habitação e não refletem o traçado urbano praticado nas cidades, dificultando a integração espacial e social dos novos conjuntos habitacionais. Aspectos operacionais e gerenciais das etapas de projeto citados, tais como o cumprimento aos prazos de execução, a necessária agilização dos trâmites burocráticos de aprovação para a legalização final dos conjuntos habitacionais, as dificuldades de obtenção de recursos financeiros, também incidem na sustentabilidade socioeconômica dos seus moradores. A introdução dos usos comerciais nos planos urbanísticos deve considerar principalmente, o caráter de subsistência da família moradora, entretanto não é obrigatória, em qualquer proporcionalidade, em ZEIS. Para esta, a adequação da hierarquização viária prevista em ZEIS, à classificação de usos comerciais regulamentado no município, é mais uma recomendação à viabilidade dos planos urbanísticos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização do governo regulamentada na Constituição recupera o papel de planejador do Estado e valida à utilização de instrumentos reguladores eficazes para o uso e ocupação do solo urbano. A articulação de políticas de desenvolvimento urbano com o envolvimento de diferentes esferas de governo, setor privado e comunidades organizadas exige um aprimoramento da máquina administrativa, a transparência de informações e a adequação da legislação urbanística aos interesses coletivos de ordenação do espaço.

Os conflitos urbanísticos e os impedimentos técnicos, jurídicos e administrativos à regularização final dos empreendimentos e à gestão dos serviços coletivos existentes em áreas demarcadas como ZEIS, contribuíram para a elaboração de recomendações pertinentes a acessibilidade cidadã da população de baixa renda através da lei de ZEIS. Não significa com isso que a legislação não cumpra a sua função social, nem atenda ao partido urbanístico dos projetos habitacionais de interesse social, entretanto o seu bom desempenho ainda está atrelado a um maior controle do Estado para a indução do desenvolvimento urbano.

A sustentabilidade da legislação de ZEIS reforça-se na sua revisão, com base no respectivo contexto histórico e no registro das justificativas técnicas que permitam maior facilidade de aprimoramentos e consultas subsequentes. A urgente revisão legislativa deve articular-se ao Plano Municipal de Habitação, objeto de programas definidores de ações e recursos, para a implementação de uma política municipal, compatível às outras esferas de governo e da sociedade civil. A abertura de possibilidades impressa pela lei depende de sua atualização, da compatibilização com outras leis municipais e do melhor estabelecimento de medidas complementares.

As recomendações geradas na dissertação de mestrado que subsidiou este artigo encontram-se ao nível de aperfeiçoamento da produção em novos empreendimentos habitacionais em coerência aos princípios norteadores da lei de ZEIS. A presente avaliação pode alavancar um possível monitoramento com base nas recomendações alicerçadas em visão integrada e acessível do desenho urbano constituindo assim, um estudo evolutivo da qualidade de vida dos conjuntos habitacionais de interesse social. Como proposição prática, a inclusão das análises pós-ocupacionais nos programas habitacionais do governo e de iniciativa privada dentro de um período estipulado e com os recursos financeiros viáveis com vistas à elevação do nível de qualidade de vida comunitária.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K.; PEREIRA, P.M.S. Conjuntos Habitacionais em São Paulo: O Projeto Cingapura, Anais do NUTAU 2002, Sustentabilidade, Arquitetura e Desenho Urbano. São Paulo, 2002.

ABIKO, A. K. ; CARDOSO, L. R. A. ; RINALDELLI, R. ; HAGA, H. C. R. . Engenharia de Infraestrutura em Áreas Urbanas Informais. Departamento de Engenharia da Construção Civil, Escola Politécnica- EPUSP, Banco Mundial, BIRD. São Paulo, 2003.

BALTRUSIS, N. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana, In: Coletânea Habitare, 2004, p.324-361.

BONDUKI, N. - Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria, São Paulo, Estadão Liberdade, FAPESP, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível: http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp
Acesso: 30 de julho de 2008.

_____. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 2. Ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CALDAS, N. M. P. e SILVA, M. da G. P., Alguma coisa está fora de ordem: o paradoxo da informalidade produzida a partir do poder público. In: V Seminário Internacional da Lares - Latin American Real Estate Society, 2005, São Paulo. Mercado Imobiliário Novas Realidades, Conceitos e Processos. São Paulo : Organizador Emílio Haddad, 2005.

CONTI, A.; A Política de Intervenção nos Assentamentos Informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o “Plano Global Específico”, in Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 11, n. 12, 2004, p. 189-216.

DENALDI, R. e DIAS, S.G., Limites da Regularização Fundiária: A Experiência do Município de Santo André. in: ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras / FPERJ, 2003, p. 313-327.

FERNANDES, E. Sobre a importância do Planejamento Urbano na defesa do direito à moradia – Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina – COHRE- Centro pelo Direito à Moradia e Contra Despejos – Programa para as Américas- CAP, Ano 1, nº 4, 2008, p. 03.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações, 2006.

KAMP, I.van; LEIDELMEIJER, K.; MARSMAN, G.; HOLLANDER, A.de – Urban environmental quality and human well-being. Towards a conceptual framework and demarcation of concepts; a literature study: Landscape and Urban Planning 65, 2003.

KOWALTOWSKI, D.C.C.K., SILVA, V. G .da, PINA,S.A.M.G., LABAKI, L.C., RUSCHEL, R.C., MOREIRA, D. de C., Quality of life and sustainability issues as seen by the population of low-income housing in the region of Campinas, Brazil, Habitat International 30, 2006, p. 1100- 1114.

KÓS, J. R. e SEGRE, R. (coord.) - Programa Favela Bairro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação; UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro, FAU- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Apoio: CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2004. Disponível em: <http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/frames.html>, acesso em: 15 janeiro 2009.

LYNCH, K., The Image of the city. Lisboa, edições 70, 1960

MASCARÓ, J.L., Manual de Loteamentos e Urbanização, Porto Alegre, Sagra: Luzzatto, 1997.

MEDVEDOVSKI, N. S., A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social. Tese Doutorado- Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.



MORETTI, R. de S., Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração, S. Paulo, IPT, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, Legislações, Lei Complementar nº 53 de 15 de maio de 1992 e suas alterações, criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Plano Diretor, lei 311/98, Lei Complementar 312/98 e suas alterações; Disponíveis em: <http://www.santos.sp.gov.br/> Acesso em: 20 de outubro de 2009.

ROLNIK, R., Zonas de Especial Interesse Social. In : PAULICS, Veronika (Org.) 125 Dicas para a ação municipal. São Paulo : Pólis, 2000.

SILVA, C. L. da (org.). Desenvolvimento sustentável – Um modelo analítico, integrado e adaptativo, Vozes, Petrópolis, 2006.

SMITH, T., NELISCHER, M., PERKINS, N., Quality of an urban community, a framework for understanding the relationship between quality and physical form, Landscape and urban planning 39, 1997, p. 229-241.

VILLA, B. et al - Estudos de Normas Legais de Edificação e Urbanismo adequadas às áreas de assentamentos subnormais ou de baixa renda, Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, Governo do Estado de São Paulo, 1981.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.