Catharina Christina Teixeira

As **ZEIS**

e a condição periférica do
aglomerado de ZEIS do Parque
Novo Santo Amaro em São Paulo

São Carlos, 2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

CATHARINA CHRISTINA TEIXEIRA

AS ZEIS 1

E A CONDIÇÃO PERIFÉRICA

DO AGLOMERADO DE ZEIS DO
PARQUE NOVO SANTO AMARO EM SÃO PAULO

Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Orientador:

Prof. Dr. Miguel Antônio Buzzar

São Carlos | 2018

Versão corrigida

Autorizo a reproduzir e/ou disponibilizar na rede mundial de computadores- internet, e permito a reprodução por meio eletrônico dessa tese, a partir da data abaixo, desde que citada a fonte e o uso da reprodução e/ou a disponibilização não seja para fins comerciais.

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

266z

TEIXEIRA, Catharina Christina

As ZEIS 1 e a condição periférica do aglomerado de ZEIS do Parque Novo Santo Amaro em São Paulo/ Catharina Christina Teixeira;

Orientador Miguel Antônio Buzzar. São Carlos, 2018. 321 p.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018.

1. ZEIS. 2. Zoneamento de exceção. 3. Instrumentos urbanísticos. 4. Mercado imobiliário. 5. Regularização Fundiária.

I. Buzzar, Miguel Antônio.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Catharina Christina Teixeira**

Título da tese: **"As Zeis e a condição periférica do aglomerado de Zeis 1 do Parque Novo Santo Amaro em São Paulo".**

Data da defesa: **06/02/2019**

Orientador: Prof. Dr. Miguel Antonio Buzzar

Comissão Julgadora:Resultado:

 Prof. Dr. Miguel Antonio Buzzar
 (IAU/USP)

Aprovada

 Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
 (IAU/USP)

Aprovada

 Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos
 (IAU/USP)

Aprovada

 Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
 (FAU/USP)

Aprovada

 Profa. Dra. Rosana Denaldi
 (UFABC)

Aprovada

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: **Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira.**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à

Minha mãe, Dona Vera Catharina, e ao meu pai, Seu João, como carinhosamente lhes chamo, por estarem sempre presentes durante toda minha existência, e principalmente por estarem aqui, agora, compartilhando esta conquista comigo;

Às minhas princesas Clarissa, Isabela e Bruna, não só pelo fato de terem trazido luz à minha vida, mas por me encorajarem nesse caminho, de forma sempre tão feminina e amável;

Minha consideração especial ao meu companheiro Flavio, que me acompanhou no dia a dia, curou minhas angústias, me inspirou, me orientou, foi minha fonte de dados, me deu tranquilidade e condições para que eu pudesse concluir este projeto.

Gratidão.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento especial ao meu orientador Prof. Miguel Antônio Buzzar, que me permitiu participar desse universo mágico da academia, acreditando no meu trabalho, contribuindo na discussão, provocando inquietações e me ajudando no fechamento do processo.

Minha consideração e meu reconhecimento aos professores da Universidade de São Paulo, representados pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU USP) e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU USP), que transmitiram o conhecimento necessário para o desenvolvimento da pesquisa, no âmbito das disciplinas cursadas, suscitando questionamentos para além do tema, dando voz às minhas dúvidas. Prof. Flavio Villaça, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nabil Bounduk, João Sette Witaker, Maria de Lourdes Zuquim, Caio Santo Amore e Paula Santoro. Em separado, agradeço a Prof. Cibele Rizek, que me mostrou como construir um colchão conceitual, que pudesse abraçar minha pergunta, e fundamentalmente, por sua contribuição direta na minha banca de Qualificação, juntamente com o Prof. Caio Santo Amore.

Agradeço especialmente a Prof. Karina Leitão que me ofereceu espaço no Grupo de Estudos de Favelas, disponibilizando um ambiente rico de troca com outros pesquisadores. Com carinho, faço um reconhecimento à atenção dada pela Prof. Maria Lucia Refinetti, que durante nossas conversas, um ponto aqui e outro ali, me proporcionou espaço de reflexão e troca.

Aos entrevistados: Arq. Marcia Terlizzi, Arq. Elisabete França, Katia Celene Batista dos Santos do CTS, à assistente social Priscila e a Arq. Vanessa da Cobrape, Sr. José Geraldo de Souza, morador do empreendimento Parque Novo Santo Amaro V, Arq. Paulo Emilio Ferreira, Dra. Roseane Tierno, Dr. Eduardo Carvalho Junior, ao Secretário de Habitação Arq. Fernando Chucre, Arq. Marcelo Ignácio da SP Urbanismo, Beatriz Badaró Dourado, Cyntia Fugi de SEHAB/CRF/DAC, Cristiane Dutra de SEHAB, minha consideração pela ajuda. Um agradecimento especial a atenção dada pelo Padre Jaime Crowe da Paróquia dos Santos Mártires no Jardim Ângela, e às lideranças da Zona Sul, que me deram a visão em três ou mais dimensões da vida, como ela é, na periferia de São Paulo.

Reconhecimento e gratidão ao Eng. Ambiental Hélio Francisco dos Santos, que deu suporte à investigação, georreferenciando diferentes informações em uma única base de dados e produziu os mapas, que permitiram reflexões dos conteúdos abordados. Meu agradecimento à minha querida ilustradora Bruna Teixeira Ximenes, que trabalhou as imagens e produziu a capa desse trabalho.

Meu reconhecimento especial ao Lincoln Institute of Land Policy, que financiou parte desse percurso e permitiu intercâmbio de conhecimento com profissionais renomados da América Latina. Em especial, agradeço ao Prof. Francisco Sabatini, sociólogo e professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Chile, que acrescentou contribuições específicas ao meu trabalho durante o *Seminário de Investigación: Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina*, em Buenos Aires em 2017, financiado pelo Lincoln.

RESUMO

AS ZEIS 1 E A CONDIÇÃO PERIFÉRICA DO AGLOMERADO DE ZEIS DO PARQUE NOVO SANTO AMARO EM SÃO PAULO

Essa pesquisa pretende analisar e aprofundar os limites de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) na cidade de São Paulo, como um instrumento de defesa do direito à cidade e à moradia social e como um dos dispositivos mais importantes da Reforma Urbana, instituídos pelo Estatuto das Cidades e consolidados em toda a legislação urbanística e de direito urbano posterior. É um mecanismo de promoção da urbanização e regularização fundiária, que envolve projetos e obras. Em sua concepção urbanística, é um aparato de uso e ocupação do solo; um zoneamento de exceção, vinculado ao planejamento urbano e às políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional. Diante do avanço da dimensão mercadológica da cidade e das políticas públicas neoliberais, se faz necessário compreender como os segmentos políticos, econômicos e sociais, disputam e se apropriam do instrumento, sob o quadro do novo marco regulatório do Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei 16.050/ 2014 e a Lei de Zoneamento Lei 16.402/ 2016. Sobretudo com o aquecimento do mercado imobiliário, reflexo do incremento de financiamentos federais, viabilizados por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento nas áreas periféricas da cidade. Espera-se evidenciar as especificidades desses territórios - classificados de forma homogênea na cidade de São Paulo, demonstrar a relação das ZEIS 1 com as unidades e escalas de planejamento urbano; bem como, a importância do Plano de Urbanização das ZEIS 1 como instrumento de apropriação cidadã. Para isso, será avaliada a evolução das propostas executadas e em andamento, para um complexo de ZEIS 1, formado pelas ZEIS1 W101 contigua a ZEIS1 S005, S006 e as ZEIS1 S009, que juntas, somam a área de 4.764.279,29km², na Zona Sul da cidade de São Paulo, região onde se localiza o projeto do Parque Novo Santo Amaro V, elaborado pelo Arq. Hector Vigliecca (2009-2012) e contratado pela Prefeitura Municipal de São Paulo através do Programa Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê, e também o Projeto de Intervenção Urbanística (PIU) do Terminal de ônibus do Jardim Ângela.

Palavras chave: ZEIS / Zoneamento de exceção/ instrumentos urbanísticos/ regularização fundiária/mercado imobiliário

ABSTRACT

THE ZEIS 1 AND THE PERIPHERAL CONDITION OF THE ZEIS CLUSTER OF THE PARQUE NOVO SANTO AMARO IN SÃO PAULO

The goal of this research is to analyze and to delve into the Special Zones Of Social Interest 1 (ZEIS 1) in the city of Sao Paulo as a defense resource to the right to the city and to housing, and as one of the most important legal mechanisms from the Urban Reformation, set by the Statute of the City and consolidated by every subsequent urban legislation. It is a mechanism to promote urbanization and land regularization and therefore involves civil projects and construction sites. In its urbanistic conception, it is a tool for land use; an exceptional zoning area, related to urban planning and to public policies of urban development and housing. In face of the development of the city as an opportunity for the capital and for neoliberal public policies, it is necessary to shed light on how the political, economic and social sectors fight for and appropriate such mechanism, under the legal framework of the Strategic Master Plan (PDE), Law 16.050/2014, and the Land Use Act, Law 16.402/2016, especially due to the boom in the real estate market, a consequence of the increase in federal spending by means of the Minha Casa Minha Vida Program and the Growth Acceleration Program in the outskirts of the city. The expectation is to highlight the specificities of such areas, wrongfully sorted homogeneously in the city of Sao Paulo, to establish the relationship between ZEIS 1 and the units and scales of urban planning and the importance of the Urbanization Plan as an instrument for citizen appropriation. This research will assess the evolution of completed and ongoing proposals for a ZEIS 1 block, defined by ZEIS 1 W101 next to ZEIS 1 S005, S006 and ZEIS 1 S009, amounting to 4,764,279.29km² in the South Region of Sao Paulo, where stands the Parque Novo Santo Amaro V, made by the architect Hector Vigliecca (2009-2012) and commissioned by the Sao Paulo City Hall, by means of the Alto Tietê Watershed Environmental Sanitation Program, and also the Urban Intervention Project (PIU) of Jardim Ângela Bus Terminal.

Key-words: ZEIS 1 / exceptional zoning areas / urban mechanisms / land regularization / real estate market

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

CAPÍTULO I

- Figura 1 Periferia da Cidade do México
- Figura 2 Vista da favela Boulevard da Paz
- Figura 3 Assentamentos Informais no Brasil de 1985 a 2016
- Figura 4 Mapa da Região Metropolitana de SP com os municípios e Sub-regiões
- Figura 5 Mapa RMSP. Área urbanizada segundo período de expansão. 1881 a 2002
- Figura 6 Foto tirada em Taboão da Serra. Ao fundo o município de São Paulo. Estrada de Itapecerica da Serra
- Figura 7 Foto tirada na Divisa entre São Paulo e o município de Embu das Artes. Rua Ministro Moacyr do Amaral Santos.
- Figura 8 Mapa com a junção dos PDE de São Paulo- Zona Sul, Itapecerica da Serra e Embu das Artes.
- Figura 9 Mapa da RMSP com aglomerados subnormais- CEM 2013
- Figura 10 Mapa com o Zoneamento da Área de Proteção aos Mananciais (APRM-G) Lei 12.233-2016 + ZEIS 1,2,3,4 e,5 (Lei de Zoneamento 2016) nas Subprefeituras de Campo Limpo e M' Boi Mirim
- Figura 11 Mapa com a divisão das Regiões do município de São Paulo
- Figura 12 Mapa de Mobilidade Urbana – Campo Limpo e M' Boi Mirim
- Figura 13 Mapa com os períodos de expansão da área urbanizada- Zona Sul de SP
- Figura 14 Demonstrativo do número de unidades atendidas por Distrito até 2006 pelo governo do estado (CDHU) e pela Prefeitura do Município de SP (COHAB)
- Figura 15 FUNAPS Empreendimento Habitacional Adventista
- Figura 16 FUNAPS Empreendimento Habitacional Adventista, tipologia original
- Figura 17 FUNAPS Comunitário Empreendimento Habitacional Valo Velho I e II
- Figura 18 FUNAPS Comunitário Empreendimento Habitacional Monet
- Figura 19 FUNAPS Comunitário Empreendimento Habitacional Jardim Sônia Ingá Amigos
- Figura 20 FUNAPS Comunitário Empreendimento Habitacional Talara
- Figura 21 Conjunto Habitacional Jardim São Bento I
- Figura 22 Conjunto Habitacional Jardim São Bento II

CAPÍTULO II

- Figura 23 Plano Diretor Estratégico de SP 2002. Política de Desenvolvimento Urbano- Macroáreas
- Figura 24 Plano Diretor Estratégico de SP 2014- Macroáreas
- Figura 25 Estrutura do Plano Diretor Estratégico de SP 2014

- Figura 26 Foto aérea da Cidade Tiradentes. Antiga Z8-100/1. ZEIS 1 em 2004 e ZMIS a 2014
- Figura 27 Demarcação dos terrenos sem cumprimento da sua função social
- Figura 28 Mapa com as ZEIS 1, 2,3,4 e 5 (Lei de Zoneamento 16.402/2016)
- Figura 29 Mapa com a divisão territorial dos loteamentos irregulares originais- Capão Redondo e Jardim Ângela
- Figura 30 Mapa com a divisão territorial dos loteamentos irregulares originais, os que possuem arruamentos aprovados. Capão Redondo e Jardim Ângela.
- Figura 31 Tipologia das unidades habitacionais autoconstruídas no Loteamento Jardim Comercial. Rua Waldemar Ortega
- Figura 32 Tipologia das unidades habitacionais autoconstruídas no Loteamento Jardim Comercial. Rua Majer Kucinsk
- Figura 33 Mapa patrimonial com loteamento do Jardim Comercial e Cj. Habitacional Jd. São Bento
- Figura 34 Tipologia das unidades habitacionais horizontais - Jd. São Bento- CDHU
- Figura 35 Tipologia das unidades habitacionais verticais - Jd. São Bento- CDHU
- Figura 36 Mapa patrimonial com parcelamento original do Parque Cristina e Morro do Índio
- Figura 37 Rua Abílio Cesar. Lado direito Loteamento Jardim São Bento
- Figura 38 Rua Abílio Cesar. Lado direito Loteamento Jardim São Bento
- Figura 39 Loteamento Jardim São Manoel. Favela Jd. São Manoel
- Figura 40 Loteamento Jd. São Manoel/ Lado esquerdo Parque e ao fundo a Favela Jd. São Manoel
- Figura 41 Loteamento Jardim São Manoel. Rua Tobias Stimmer com Rua Fernão de Castanheda
- Figura 42 Loteamento Parque Cristina. Esquina Fernão de Castanheda com Gagliano Neto
- Figura 43 Mapa patrimonial do Loteamento Paranapanema I, II, III, IV e V
- Figura 44 Jd. Paranapanema – Rua Professor José Augusto Bartholo, vista para o vale da Favela Paranapanema V. À direita o Morro do Índio
- Figura 45 Jd. Paranapanema V. Rua Vânio Mondini. Vista do lado direito para a Favela Jd. Bento Novo
- Figura 46 Loteamento Paranapanema. Rua Simão Caetano Nunes, vista para o Morro do Índio ao fundo, lado esquerdo de quem sobre em direção à Estr. M' Boi Mirim.
- Figura 47 Loteamento Paranapanema, vista para o Morro do Índio ao fundo, à direita de quem desce a Rua Simão Caetano Nunes
- Figura 48 Detalhe do Loteamento Chácara Santa Maria
- Figura 49 Planta do Loteamento Original Chácara Santa Maria (ARR 2096)
- Figura 50 Matrícula 266.177 do imóvel a Rua Pietro Vanucci, antiga Rua Nogueira do Cravo. Chácara Santa Maria
- Figura 51 Conjunto Habitacional da CDHU Feitiço da Vila e parque
- Figura 52 Conjunto Habitacional da CDHU Feitiço da Vila e parque
- Figura 53 Mapa do loteamento Chácara Santa Maria com a Favela do Boulevard da Paz
- Figura 54 Rua Cíclades. Boulevard da Paz, com vista para Estrada de Itapeperica ao fundo à esquerda
- Figura 55 Rua dos Cedros com vista para o alto do Boulevard da Paz

- Figura 56 Rua dos Cedros. Vista do limite de município e da ZEIS 1 entre São Paulo e Itapeverica da Serra
- Figura 57 Rua dos Cedros com vista para o alto do Boulevard da Paz
- Figura 58 Boulevard da Paz. Imagem com a proposta de interligação das cumeeiras por pontes. Projeto Vigliecca e Associados
- Figura 59 Rua do Loteamento Estância Mirim
- Figura 60 Esquina da Rua Três Marias com a Estrada do M' Boi Mirim
- Figura 61 Mapa patrimonial do Loteamento Jardim Ana Paula e Jardim Jararau
- Figura 62 Projeto com arruamento e lotes irregulares do Parque Novo Santo Amaro. ARR 4306
- Figura 63 Loteamento Parque Novo Santo Amaro com a marcação do perímetro da ZEIS 1 na figura da esquerda e as áreas de núcleos e favelas na figura da direita

CAPÍTULO III

- Figura 64 Mapa com as ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) do Município de São Paulo
- Figura 65 Delimitação das ZEIS 1 no PDR de 2004. Sub- Prefeituras de Casa Verde e Vila Nova Cachoeirinha
- Figura 66 Delimitação das ZEIS 1- PDE 2014- Casa Verde e Vila Nova Cachoeirinha
- Figura 67 Mapa das Macroáreas (PDE 2014) com as ZEIS 1(Lei de Zoneamento 2016) da cidade de S.P
- Figura 68 Mapa do Zoneamento 2016 na Zona Norte (Brasilândia, Cachoeirinha e Freguesia do Ó)
- Figura 69 ZEIS1 L 144. Cidade Tiradentes. Área no PDE 2014: 8.015.666,80m²
- Figura 70 ZEIS1 L 144. Cidade Tiradentes. Área na Lei Zoneamento 2016: 2.757.808,65m²
- Figura 71 ZEIS 1 e favelas no Extremo Sul (Capela do Socorro)
- Figura 72 Proposta de Diagrama- Diagnóstico para as ZEIS 1, primeira etapa
- Figura 73 Macroáreas da área de estudo
- Figura 74 Mapa ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZEIS 3 + ZEIS 4 com favelas, núcleos e loteamentos irregulares da área de estudo com a influência da Lei de Zoneamento do Manancial Guarapiranga
- Figura 75 Bacias hidrográficas e linhas de drenagem da área de estudo
- Figura 76 Áreas de Parque e redre hídrica
- Figura 77 Áreas de risco na área de estudo
- Figura 78 Mapa com a densidade populacional na área de estudo
- Figura 79 Mapa com o índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS)
- Figura 80 Mapa de Zoneamento Lei 16.402/2016 da área de estudo
- Figura 81 ZEUa Estrada do M' Boi Mirim. Padaria Menininha
- Figura 82 ZEUa Terminal do Jardim Ângela
- Figura 83 ZC- ZEIS. Rua Abílio César
- Figura 84 ZC- ZEIS. Rua Simão Caetano Nunes
- Figura 85 Mapa de mobilidade urbana e transporte público

CAPÍTULO IV

- Figura 86 Mapa com as ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) e a influência da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos do PDE 16.050/2014
- Figura 87 Demonstração das escalas de planejamento para intervenções pontuais previstas no PDE de 2014
- Figura 88 Vista do Conjunto do Jardim Edite. Projeto MMBB e H+F Arquitetos
- Figura 89 Idem 86. ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) e a influência da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos do PDE 16.050/2014.
- Figura 90 Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5 (Zona Leste- Av. Antônio Estevão Carvalho) (PDE 16.050/2014
- Figura 91 Eixos de Estruturação da Transformação Urbana com ZEIS 1, ZC-ZEIS, ZEU e ZEUA na área de estudos
- Figura 92 Gráfico de Ocupação de ZEIS 1 no perímetro do Arco Jurubatuba (ACJ)
- Figura 93 Idem Figura 12. Mapa de Mobilidade Urbana – Campo Limpo e M’ Boi Mirim
- Figura 94 Mapa com os Perímetros de Ação Integrada e as ZEIS 1, 2, 3, 4 e 5 nas Subprefeituras de Campo Limpo e M’ Boi Mirim
- Figura 95 Gráfico evolutivo dos valores empenhados pelo PAC no período de 2009 a 2017

CAPÍTULO V

- Figura 96 Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos no PDE 16.050/ 2014 e as ZEIS 1 nas Subprefeituras de M’ Boi Mirim e Campo Limpo
- Figura 97 Mapa de aproximação dos assentamentos subnormais IBGE 2010 com os empreendimentos do PMCMV na RMSP
- Figura 98 Paisagem da área periurbana entre os municípios de São Paulo e Carapicuíba
- Figura 99 Stand da Plano& Plano na Estrada do Campo Limpo altura do Hospital do Campo Limpo
- Figura 100 Stand de vendas da Abiatar Empreendimentos, Reserva da Seringueira, Estrada de Itapecerica Altura do 6700
- Figura 101 Mapa Zona Sul. ZEIS 1 e os empreendimentos construídos do PMCMV, os empreendimentos com monitoramento da política habitacional do município de SP
- Figura 102 Imagem do Google com a demarcação de condomínios fechados em área do loteamento Chácara Santa Maria com a localização das fotos 127 a 134
- Figura 103 Condomínio Rua Luar do Sertão 716
- Figura 104 Vista de dois Condomínios horizontais fechados na Rua Luar do Sertão altura do 620
- Figura 105 Condomínios Rua Luar do Sertão 434
- Figura 106 Condomínio Vertical Rua Castelamare
- Figura 107 Condomínio Vertical privado na Rua Feitiço da Vila em frente ao CEU Feitiço da Vila
- Figura 108 Condomínio horizontal Rua Cortegaça 538
- Figura 109 Condomínio Nova Conquista I Rua Ilha de Malhorca
- Figura 110 Condomínio Nova Conquista II
- Figura 111 Edifício Av. Guarujá- Jardim Guarujá. Empreendimento privado

- Figura 112 Rua da Moenda. Ao fundo Empreendimento Tenda – PMCMV- FGTS- Faixa 2 na Rua Acomayo
- Figura 113 Rua Clamecy. Foto da entrada do assentamento Nova Palestina
- Figura 114 Mapa das ações que envolvem obras no território. Metas 35 (Produção de Unidades Novas), Meta 36 (Urbanização de Favelas) e Meta 84 (Mananciais) e Empreendimentos do PMCMV, ações do governo do Estado na área de estudos e entorno
- Figura 115 Mapa da área de estudos com a localização da META 37- Regularização Fundiária
- Figura 116 Evolução das ZEIS 1 W098 e ZEIS 2 W013 (PDE 2004) ao Zoneamento 2016
- Figura 117 Lotes com os empreendimentos do PMCMV- FAR na antiga ZEIS 1 W098 e na ZEIS 2W013
- Figura 118 Vista do projeto enigmático do Parque Novo Santo Amaro V, Arq. Hector Vigliecca
- Figura 119 Plano de Urbanização do Parque Novo Santo Amaro V, projeto Arq. Hector Vigliecca
- Figura 120 Fechamento do acesso à área pública- parque do Parque Novo Santo Amaro V
- Figura 121 Fechamento do acesso de pedestre sob o edifício para a área pública- parque do Parque Novo Santo Amaro V
- Figura 122 Fechamento do acesso à “rua de pedestre” com as circulações horizontais e verticais
- Figura 123 Vista da apropriação do espaço público do parque para garagem de veículos
- Figura 124 Apropriação do espaço destinado a garagem de veículos privativos sem que fosse feito critério de seleção condominial
- Figura 125 Apropriação privada de espaços indefinidos. Áreas de uso coletivo comum condominial
- Figura 126 Apropriação privada de espaços indefinidos. Áreas de uso coletivo comum condominial
- Figura 127 Imagem do conjunto na época do término da obra
- Figura 128 Foto atual com a visão da área do parque
- Figura 129 Mapa da área de estudos com a marcação do PIU do Terminal Jardim Ângela, ZEIS 1 e ZEIS 3, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existente e Previsto
- Figura 130 Sequência de imagens 360 graus do PIU do Terminal do Jardim Ângela
- Figura 131 PIU do Terminal Jardim Ângela, croqui patrimonial das glebas de loteamentos irregulares, favelas, núcleos urbanizados, equipamentos no perímetro do PIU
- Figura 132 PIU do Terminal Jardim Ângela. Diagnóstico da área, Mapa de Uso e Ocupação do Solo
- Figura 133 Mapa do PIU do Terminal Jardim Ângela, ZEIS 1 e ZEIS 4, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existente e Previsto

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO I

Tabela 1	Evolução da população residente e taxa de crescimento de SP e RMSP
Tabela 2	Quantificação do território e população da Subprefeitura de Campo Limpo
Tabela 3	Quantificação do território e população das Subprefeitura de M' Boi Mirim
Tabela 4	Gráfico de crescimento do número de favelas por período - Zona Sul de SP

CAPÍTULO II

Tabela 5	Comparação do número de ZEIS e área entre o PDE 2014 e PDE 2004
Tabela 6	Coeficientes de uso e ocupação do solo permitido em ZEIS nos Decretos de 2004 e 2016
Tabela 7	Levantamento das ZEIS das Subprefeituras de Campo Limpo e M' Boi Mirim
Tabela 8	Comparação do Quadro 04-Decreto 56.759/2016- Quadro 4 PDE/2014 com a proposta de alteração dos índices para usos habitacionais feita pelo SECOVI

CAPÍTULO III

Tabela 13	Quantificação das ZEIS 1 por Macroárea, cidade de S.P., PDE 2014
Tabela 14	Classificação dos assentamentos irregulares utilizado pela PMSBC

CAPÍTULO IV

Tabela 15	Lista dos Projetos de Intervenção Urbana na cidade de São Paulo e o número e tipo de ZEIS constante nos perímetros.
Tabela 16	Tabela demonstrativa dos valores investidos no PAC I e valores empenhados para o PAC II até 2014
Tabela 17	Demonstrativo dos atendimentos concluídos e em obras do PAC I e II no período de 2007 a 2017

ABREVIATÕES

AEIS	Área Especial de Interesse Social
AEL	Área de Estruturação Local
AIU	Área de Intervenção Urbana
APP	Área de Preservação Permanente
AT	Assessoria Técnica
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAEHIS	Comissão de Aprovação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEU	Centro Educacional Unificado
CG	Conselho Gestor
CGOUC	Conselho Gestor Operação Urbana Consorciada
CGZEIS	Conselho Gestor de ZEIS
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CU	Concessão Urbanística
EC	Estatuto da Cidade
EHIS	Empreendimento de Habitação de Interesse Social
EHMP	Empreendimento de Habitação do Mercado Popular
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EM	Estatuto da Metrópole
EZEIS	Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social
FAU- USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FUMSAI	Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais

HABISP	Superintendência de Habitação Popular de São Paulo
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação do Movimento Popular
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. –IPT
IPTU	Imposto Predial e Territorial e Urbano
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MEM	Macroárea de Estruturação da Transformação Metropolitana
MIP	Manifestação de Interesse Privado
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUC	Macroárea de Urbanização Consolidada
MQU	Macroárea de Qualificação da Urbanização
MRVU	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana
MRVURA	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental
MCQUA	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental
MCUUS	Macroárea de Controle Urbano e Uso Sustentável
MPEN	Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais
MP	Medida Provisória
ODDC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OI	Operação Interligada
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCAE	Operação Urbana Consorciada Água Espreada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Perímetro de Ação Integrada
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PARHIS	Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social
PARSOLO	Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas
PCS	Programa Crédito Solidário
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDPA	Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental
PIU	Projeto de Intervenção Urbana

PIU ACT	Projeto de Intervenção Urbana Arco Tietê
PIU ACJ	Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba
PIU TJA	Projeto de Intervenção Urbana Terminal Jardim Ângela
PDR	Plano Diretor Regional Estratégico das Subprefeituras
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDM	Plano Diretor Municipal
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
PMH	Plano Municipal de Habitação
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPI	Programa de Parceria de Investimentos
PPP	Parceria Público Privada
PRIS	Plano Regularização Integrada de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PU	Plano de Urbanização de ZEIS
PUB	Plano Urbanístico Básico
PUE	Projetos Urbanísticos Específicos
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABEP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais
SEHAB	Secretaria de Habitação do Município de São Paulo
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMA	Secretaria do Meio Ambiente
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SSE	Secretaria de Saneamento e Energia
TO	Taxa de Ocupação
TTS	Trabalho Técnico Social
ZC (a)	Zona de Centralidade (Ambiental)
ZCOR	Zona Corredor
ZC ZEIS	Zona de Centralidade em ZEIS
ZDE	Zona de Desenvolvimento Econômico

ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEP	Zona Especial de Preservação
ZEPAM	Zonas Especiais de Proteção Ambiental
ZEPEC	Zona Especial de Preservação Cultural
ZER	Zona Exclusivamente Residencial
ZEUP (a)	Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (Ambiental)
ZEU (a)	Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (Ambiental)
ZM (a)	Zona Mista (Ambiental)
ZMIS (a)	Zona Mista de Interesse Social (Ambiental)
ZOE	Zona de Ocupação Especial
ZPDS (r)	Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável da Zona Rural
ZPI	Zona Predominantemente Industrial
ZPR	Zona Predominantemente Residencial
ZT	Zona de Transição
TAC	Termo de Ajuste de Conduta

RESUMO	09
ABSTRACT	10
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	11
LISTA DE TABELAS	16
ABREVIACÕES	17
SUMÁRIO	21
INTRODUÇÃO	25
CAPÍTULO I: O TERRITÓRIO	31
Construindo o território	32
A pobreza sob a égide do neoliberalismo, da globalização e a financeirização das cidades,	
Brasil, a década perdida e a territorialização da precariedade.	
A agenda por direitos	42
Agenda da Reforma Urbana no Brasil e a experiência com assentamentos precários pré Estatuto das Cidades.	
Aproximação com a área de estudo, a Zona Sul de São Paulo	49
O caráter metropolitano da porção Sul de São Paulo,	
A Zona Sul e a Área de Proteção aos Mananciais da Represa Guarapiranga,	
Histórico de ocupação da Zona Sul de São Paulo [Campo Limpo e M'Boi Mirim],	
A segurança pública,	
A moradia e o movimento de moradia da Zona Sul.	
CAPÍTULO II: O DISCURSO SOBRE AS ZEIS	74
Zoneamento e Plano Diretor, legalismo ou possibilidade?	75
Ideologia da legislação e do plano,	
Legalidade x ilegalidade e o caráter de exceção,	
A supremacia do zoneamento no planejamento urbano brasileiro,	
Planos Diretores Estratégicos e Zoneamento pós Estatuto das Cidades.	
As ZEIS como instrumento da Reforma Urbana	88

As ZEIS, o nó da terra e a localização,
 O Estatuto das Cidades e as ZEIS,
 As ZEIS, Planos Diretores Estratégicos e os Decretos de HIS em SP.

O nó da terra no aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro 104

Jardim Comercial e Jardim São Bento,
 Parque Cristina e Morro do Índio,
 Loteamento Paranapanema,
 Chácara Santa Maria,
 Jardim Ana Paula, Jararau e Ranieri,
 Parque Novo Santo Amaro.

CAPÍTULO III: DETALHANDO AS ZEIS 1 123

Desmistificando a homogeneidade do zoneamento ZEIS 1 [SP] 124

ZEIS 1 zoneamento de exceção,
 ZEIS 1 da *hachura* ao recorte,
 ZEIS 1 e as Macroáreas do PDE 2014 [SP],
 O caráter intra- urbano e de entorno das ZEIS 1,
 O diagrama- diagnóstico como método de análise das ZEIS 1.

ZEIS 1, parâmetros legais para a urbanização e regularização 147

Parâmetros para o Plano de Urbanização das ZEIS 1,
 Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana,
 Regularização fundiária, urbanização e as ZEIS 1,
 O novo paradigma da MP 759/2016 Lei 13.465/2017 e as ZEIS 1.

Detalhando o aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro 162

Diagrama- diagnóstico e análise físico, ambiental e urbanística da área de estudo

CAPÍTULO IV: APLICAÇÃO 173

A sobreposição das ZEIS 1 com outros instrumentos do PDE 2014 174

A Rede de Estruturação da Transformação Urbana e a força centrífuga sobre as ZEIS 1,
 As escalas do planejamento e os instrumentos de reordenamento urbano,
 As ZEIS 1 na Zona de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM e ZEMP) e Operações Urbanas Consorciadas,

As ZEIS 1 nas Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU (a) e ZEUP (a)),

AS ZEIS 1 e os Planos de Intervenção Urbana (PIU).

As ZEIS 1 como unidade de planejamento que envolve projetos e obras [SP] 206

A referência do Renova SP e o PAI como unidade de planejamento urbano,

AS ZEIS 1 como unidade de planejamento e o Plano de Urbanização como instrumento.

Metodologias de intervenção em áreas precárias e o papel da arquitetura 215

Intervenção processual e o trabalho das Assessorias Técnicas,

Intervenção sistematizadora do PAC, a lógica da empreitada em ZEIS 1 e o Plano de Urbanização das ZEIS 1.

CAPÍTULO V: O AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PARQUE NOVO SANTO AMARO 225

Forças que atuam na transformação urbana periférica e as ZEIS 1 226

Leitura da Zona Sul e como impactam sobre as ZEIS 1,

Reflexo das políticas habitacionais pós EC no aglomerado de ZEIS 1 do Pq. Novo Sto. Amaro.

O Parque Novo Santo Amaro e entorno 246

Unidade de Planejamento e Planos de Urbanização do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro,

O Parque Novo Santo Amaro V,

O PIU do Terminal de ônibus do Jardim Ângela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS 267

REFERÊNCIAS 284

ANEXOS 299

Anexo I- Zoneamento Manancial da Represa do Guarapiranga segundo Lei 12.233/2006.

Anexo II- Ações da PMSP (COHAB - HABI) e CDHU nas Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim,

Anexo III- Quadro 2A. Características de aproveitamento construtivo por Macroáreas [PDE de 2014],

Anexo IV- Quadro 3 da Lei de Zoneamento 16.402/2016 [LUPOS],

Anexo V- Quadro 03 do Decreto 56.759/ 2016. Parâmetros de aproveitamento e ocupação em ZEIS [EZEIS],

Anexo VI- Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001- Art.2º e Art. 4º

Anexo VII- Quadro 01 do Decreto 56.759/ 2016. Parâmetros de aproveitamento e ocupação dos lotes para EHIS e EHMP na área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Anexo VIII- Quadro 02 do Decreto 56.759/ 2016. Parâmetros de Aproveitamento e ocupação dos lotes para EHIS e EHMP fora da área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Anexo IX- Quadro 2- Características de aproveitamento construtivo das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana [PDE de 2014],

Anexo X- PDE de 2014, Lei 16.050/2014- Artigos sobre o Plano de Urbanização das ZEIS 1. Artigos 48, 49, 50, 51,52,53,54.

Anexo XI- Decreto 56.759/2016- Artigos sobre o Plano de Urbanização das ZEIS 1,

Anexo XII- Atendimento das METAS 35 (Provisão Habitacional), 36 (Urbanização de Favelas) e 84 (Mananciais) nas Sub- Prefeituras de Campo Limpo e M' Boi Mirim, gestão 2013-2016,

Anexo XIII- Atendimento da META 37 (Regularização Fundiária) nas Sub- Prefeituras de Campo Limpo e M' Boi Mirim, gestão 2013-201,

Anexo XIV- Plano de Ação Morro do S- Embu Mirim- Diretrizes/ Plano de Ação Terminal Jardim Ângela- Diretrizes.

INTRODUÇÃO

“Não esqueçamos as *dimensões*. A cidade tem uma dimensão *simbólica*; os monumentos, como também os vazios, praças e avenidas, simbolizam o cosmo, o mundo, a sociedade ou simplesmente o Estado. Ela tem uma dimensão *paradigmática*; implica em e mostra oposições, a parte interna e a parte externa, o centro e a periferia, o integrado à sociedade urbana e o não integrado. Finalmente ela possui uma dimensão *sintagmática*: ligação dos elementos, articulação das isotopias e das heterotopias”. (LEFEBVRE, 2001, pg.70)

Essa pesquisa tem como pano de fundo as mudanças econômicas e políticas do período que se iniciou com a democratização do país e a consolidação da Constituição de 1988, período caracterizado por avanços no campo da superação das desigualdades sociais e urbanas, e segue com os reflexos da política nacional instituída após o evento do impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016, que marcam o desmonte de conquistas do período anterior, que ao final repercutem sobre o planejamento urbano na cidade de São Paulo.

No campo da reforma urbana, a Constituinte seria o instrumento capaz de brevar os parâmetros que pautaram a construção das periferias das metrópoles brasileiras nas décadas de 1970 e 1980, que consolidaram um território pobre, precário, informal e inseguro para se viver (e que mesmo após a Constituinte continuaram em expansão). A redemocratização do Brasil era, para a grande maioria dos brasileiros, a possibilidade de construção de um país com o estado de bem-estar social, provedor e democrático, com políticas públicas inclusivas.

No campo das políticas urbanas, o avanço deixado pela Constituinte de 1988 em direção ao fortalecimento do poder público municipal, somado ao marco regulatório do Estatuto da Cidade, aprovado com mais de 10 anos de atraso (Lei 10.257/2001), onde foram regulamentados instrumentos que preconizavam o cumprimento da função social da propriedade, princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que embasou as discussões da Assembleia Nacional Constituinte e fundamentaram as ações dos governos nacionais. Princípios que deveriam constituir as bases nacionais legais para fazer valer o Direito à Cidade e à Moradia, através da mudança de paradigma na estrutura fundiária com a possibilidade de implantação das Zonas Especiais de Interesse Social, viabilizadas pelos Planos Diretores Municipais.

Apresentado o pano de fundo, essa pesquisa tem como recorte temporal o período que se iniciou com o marco regulatório nacional do Estatuto da Cidade, e local com o Plano Diretor

Estratégico de 2002-2004 em São Paulo (PDE), percorrendo toda herança deixada pela legislação urbanística e por políticas públicas implementadas em decorrência desses marcos, terminando por incluir as discussões recentes sobre a revisão da Lei de Zoneamento da cidade de São Paulo¹ e as consultas públicas sobre os Projetos de Intervenção Urbanística (PIU) em 2018. Nesse percurso foi possível observar o rescaldo do período de crescimento econômico iniciado em 2004, com as políticas do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assim como o seu declínio. Nesse intervalo foi possível acompanhar os efeitos dos programas sociais de valorização do salário mínimo, das políticas sociais inclusivas, bem como as políticas anticíclicas que deram vazão ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado a urbanização de assentamentos precários, no caso, aplicados ao território recortado da periferia de São Paulo.

O recorte espacial escolhido encontra-se na Zona Sul de São Paulo. O interesse por essa localidade vem do trabalho desenvolvido junto aos movimentos de moradia organizados, iniciado com o mutirão do empreendimento do Campo Limpo A4, feito em parceria com a Associação de Moradores do Parque Otero, pelo Programa Paulista de Mutirão da CDHU². Com esse e outros eventos, foi fundada a Assessoria Técnica Brasil Habitat, que atuou na região, colaborando com o movimento de moradia em 2002, na indicação de terrenos subutilizados para a Secretaria de Habitação (HABI), com a finalidade de serem classificados como Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS 2 (ZEIS de vazio)³.

Ao percorrer os mapas e as ruas da região, constantemente o trabalho esbarrava na dificuldade de localizar terras “legalmente” viáveis para a habitação social. Isso se deve ao fato de que grande parcela deste quadrante se localiza na Área de Proteção do Mananciais da Represa Guarapiranga, nas Subprefeituras de Campo Limpo e M’Boi Mirim, onde se concentrava a demanda do grupo acompanhado. Em 2002, quando as ZEIS foram demarcadas no PDE, não existia a

¹ Objeto de ação civil pública do Ministério Público impetrada contra a Prefeitura e da Câmara Municipal em 15/03/2018 pelas mudanças propostas pelo Prefeito João Doria (PSDB) na Lei de Zoneamento da cidade. A proposta de revisão da Lei de Zoneamento infringia o Plano Diretor, configurando-se como inconstitucional. Ver <https://observasp.wordpress.com/2018/03/26/o-que-levou-a-revisao-da-lei-de-zoneamento-ao-judiciario-paulista/>. Acesso 15/10/2018.

² Trabalho executado pelo Eng. Flavio Felix Ximenes, que posteriormente serviu de base para a fundação da Brasil Habitat, assessoria técnica habitacional, da qual a autora é sócia fundadora.

³ No Plano Diretor Estratégico de 2002 foram definidas como ZEIS de vazio as ZEIS 2 (vazios em bairros periféricos), ZEIS 3 (vazios centrais) e ZEIS 4 (vazios em área de mananciais).

possibilidade de ocupação “legal”, de lotes dentro da área de mananciais para fins habitacionais. Somente em 2006, quando a Lei 12.233/2006, saiu “do papel” o Programa de Regularização Integrada de Interesse Social (PRIS), regulamentado em 2007, passou a permitir tal inserção. Nessa época o movimento de moradia repetia o que ouviam dos técnicos e políticos, “habitação social legal na Zona Sul, é muito difícil viabilizar”.

Apesar disso, foi possível desenvolver alguns estudos de empreendimentos habitacionais financiados pelo PAR (Programa de Arrendamento Residencial), posteriormente conquistou-se o financiamento pelo Programa Crédito Solidário (PCS) do Condomínio Residencial Nossa Senhora Aparecida. Em 2009 com o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) foram viabilizados os empreendimentos Dom José I e o Dom José II, que se encontram em obra. Esse percurso acompanhou e é testemunho da fase de implantação das políticas públicas pós Estatuto das Cidades em uma área periférica da metrópole paulistana, que de alguma forma colaborou, para a transformação da paisagem urbana e do tecido social local.

A consolidação do zoneamento ZEIS 1 (ZEIS de ocupação)⁴, a escassez de áreas destinadas à provisão habitacional na Zona Sul, a fragilidade dos mananciais e a forma de atuação do poder público nos perímetros com este zoneamento, se apresentou como uma grande oportunidade de investigação. Soma-se a esse quadro, a especificidade das intervenções executadas entre 2008 e 2012 pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para urbanização de favelas, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Obras com apelo arquitetônico diferenciado em relação às construções correntes de Habitação de Interesse Social (HIS), que provocaram grande impacto sobre as áreas informais e precárias da região, em especial a intervenção do Parque Novo Santo Amaro V.

Preliminarmente, é importante se ter em mente o que representa, em números, a área de ZEIS 1 em São Paulo. Dos 1.521 km² do município, 143,02 km² são ZEIS 1, o que corresponde a 9,40% da área total do município. Se for considerado que aproximadamente 60% do município são áreas ocupáveis, esse número passa a representar 15,60% de áreas ocupadas irregularmente e precariamente por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de promoção pública

⁴ O PDE de 2002 definiu no Art. 171 as ZEIS 1 como: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social- HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;

sem titulação. Essa dimensão pode ser comparada à alguns municípios da Região Metropolitana, como Santo André (175km²) e Osasco com 64,95km², entre outros de relevância econômica próximos da capital paulista. Os números exigem que o tema seja detalhado, porque esses 143,02km², são por demais distintos no território urbano de São Paulo, o que corrobora com o enfraquecimento do instrumento, pois não permitem verificar as características específicas de cada lugar, que devem compor as ações públicas específicas.

No quadro de incertezas e ações conscientes que colaboraram com a construção dos territórios precários, é possível dizer, que nos últimos 30 anos houve avanços, em grande parte, em função da atuação dos movimentos sociais, contra a condição de precariedade sócio urbana, pobreza extrema e de desigualdade social. Foram feitos investimentos entre (2004-2010) em programas sociais e de infraestrutura, que resultaram no decréscimo do número de pessoas em situação de extrema pobreza na ordem de 61%⁵ em 2012, que de alguma forma se materializou na paisagem das áreas periféricas. Essas ações, segundo Laura Carvalho⁶ (2018), encabeçadas pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mostraram que a contradição entre crescimento e desenvolvimento social se apresentou como uma falsa questão, e que é possível sustentar o crescimento através do incremento de políticas sociais. Segundo Carvalho, houve um pequeno ciclo virtuoso na economia com o salário mínimo valorizado a partir de 2004 e 2005; *“quanto mais se fazia crescer os salários na base da pirâmide, mais se criava demanda por serviços locais básicos e também na construção civil, que serviram para sustentar o processo redistributivo com a inserção de empregos desqualificados no mercado de trabalho”* (Fórum Brasil 2018 Break [ing.] down the Constitution, 2018, Londres, Mesa: Crescimento sustentável no Brasil). A reversão da pobreza foi possível, apostando no investimento e no consumo, houve um aumento da renda das camadas mais pobres, porém sem redistribuição da riqueza.

⁵ Segundo reportagem do G1, desde 2003 – quando o Brasil possuía 26,24 milhões de pessoas na linha de pobreza, o número de miseráveis caía continuamente, chegando a uma queda de 61% até 2012. Depois desse período, houve um processo de retrocesso social e ascensão desses números na ordem de 3,7% em 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/apos-10-anos-de-queda-numero-de-miseraveis-volta-subir-no-brasil.html>. Acesso 06/08/2018

⁶ Laura Carvalho; economista e professora da USP, palestra apresentada no Fórum Brasil 2018 Break [ing] down the Constitution, Londres, Mesa de debates: Crescimento sustentável no Brasil. Disponível em: <https://www.facebook.com/brazilforum/videos/2052964361612023/>. Acesso em 07/05/2018.

No entanto, o avanço social conquistado no período, não foi capaz de estancar as contradições estruturais dos períodos anteriores. Segundo o pesquisador Marc Morgan⁷ (2018), apesar dos ganhos obtidos durante 2004- 2010, a distância entre ricos e pobres não diminuiu no Brasil como se esperava, segundo ele *“Não é que os pobres não tenham saído do patamar anterior à década dos anos 2000, mas é que os ricos ficaram mais ricos com a viabilidade das políticas neoliberais implantadas nacionalmente, mesmo nos períodos de governo que buscaram acelerar a economia através de programas públicos sociais”* (Fórum Brasil 2018 Break [ing.] down the Constitution, 2018, Londres, Mesa: Erradicação da pobreza e redução das desigualdades). O pesquisador mostrou que os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com as políticas sociais melhorou a renda dos 50% mais pobres, porém não alterou a relação com os mais ricos. O ponto de vista de Francisco de Oliveira (2010) tratado em seu texto *“Averso do Averso”* (2010), mostrou como as forças do atraso da sociedade brasileira, e também do capital, não foram isentas em estabelecer consensos com um governo popular *“[...] o eterno casamento entre o avançado e o atrasado, a história brasileira não dá suporte ou evidências do acerto do conservadorismo com enfeite ideológico progressista”* (OLIVEIRA, 2010. Pg. 370). Nesse viés, segundo o autor, o governo do PT teve alguma governabilidade, enquanto as forças do atraso lhe conferiram legitimidade.

A fragilidade com que foram estabelecidos os consentimentos e sob o discurso da ineficiência do Estado, a desregulação se abateu também sobre a cidade, sobretudo, na figura da legislação de uso e ocupação do solo (Lei 16.402/2016), como será investigado, que veio para enfraquecer o instrumento em estudo. Durante todo o período de construção da agenda da Reforma Urbana (RU), sedimentada em uma época de enraizamento das políticas neoliberais, foi possível observar que as bases do direito à cidade e à moradia digna, que tem na figura da ZEIS seu símbolo maior de conquista, foram insuficientes como forma de promover desenvolvimento social, ambiental e urbano. Em última análise, os instrumentos implantados, por si só, não são suficientes para transformar a situação das periferias.

Para desenvolver o argumento de que as ZEIS 1 são territórios que sofrem um processo de enfraquecimento, buscou-se identificar os elementos estruturais que incidem sobre as áreas

⁷ Marc Morgan; doutorando na Paris School of Economics, sob a orientação do economista Thomas Piketty, em sua pesquisa apresentada no Fórum Brasil 2018 Break [ing] down the Constitution, Londres, Mesa de debates: Erradicação da pobreza e redução das desigualdades. Disponível em: <https://www.facebook.com/brazilforum/videos/2053005638274562/>. Acesso em 07/05/2018.

demarcadas com o zoneamento ZEIS 1, que colocam em risco sua efetividade. Para esse intento, foi preciso estabelecer alguns tópicos principais: 1- O Território: para entender como os territórios periféricos e da pobreza se instalaram, 2- Discurso sobre as ZEIS: para justificar a ZEIS como elemento central da Reforma Urbana (RU), instalada no planejamento urbano e na Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo, 3- Detalhando os territórios de ZEIS 1: para ressaltar as especificidades das áreas de ZEIS 1, buscando referências para a construção de um método de investigação através do diagrama- diagnóstico, e também os aspectos inerentes ao processo de urbanização e regularização fundiária, 4- Aplicação: para revelar os fatos que enfraquecem as ZEIS 1 diante de novos instrumentos urbanísticos da cidade. Concomitantemente a cada tema, será descortinado, capítulo a capítulo, como os pontos estruturais anotados foram revelados a partir da análise da área de estudo escolhida, com um fechamento na última parte da tese.

Os temas escolhidos para compor a hipótese, foram construídos sobre o fato de que as ZEIS 1 são um zoneamento suscetível às dinâmicas imobiliárias da cidade, expondo de que forma o zoneamento ZEIS 1, inserido na legislação atual de uso e ocupação do solo, sucumbe diante de outros instrumentos urbanísticos, e das políticas públicas que se apoiam na cidade como oportunidade para a expansão do capital imobiliário. Essa direção, sem a devida proteção das áreas vulneráveis da cidade, mapeadas como ZEIS 1, colocam em risco as conquistas alcançadas anteriormente.

Ao fundamentar a hipótese foi possível construir um retrato atual das áreas limítrofes da cidade, que vem se submetendo, para o bem e para o mal, às ações “modernizantes”, coordenadas pelos interesses de mercado, que no limite demonstram uma nova dimensão simbólica, paradigmática e sintagmática da cidade (LEFEBVRE, 2001, pg.70).

O TERRITÓRIO

CAPÍTULO I

Este capítulo pretende discutir o universo legível da precariedade urbana, mostrando os elementos que a constitui, no contexto global e local, tendo por base uma abordagem conjuntural dos aspectos econômicos, políticos e sócio culturais, fundamentada nas concepções de HARVEY, ROLNIK, DAVIS, ANGOTTI, MARICATO E VILLAÇA.

Serão pontuadas as experiências em assentamentos precários, pré Estatuto das Cidades, que sustentaram as propostas do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Uma primeira aproximação com a área de estudo, em direção à Região Sul e Extremo Sul da cidade de São Paulo, apresentando seu caráter metropolitano, que inclui a problemática ambiental, diante da ocupação da Área de Proteção aos Mananciais da Represa Guarapiranga, local onde se insere parte do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro. Com essa abordagem, o capítulo procurará evidenciar os fatos que contribuíram na composição do tecido urbano e social desse quadrante periférico da cidade de São Paulo.

1.1. CONSTRUÍDO O TERRITÓRIO

1.1.1. A POBREZA SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO, DA GLOBALIZAÇÃO E A FINANCEIRIZAÇÃO DAS CIDADES

O neoliberalismo, a globalização e a financeirização⁸ são fenômenos que compõem as mudanças estruturantes do sistema capitalista contemporâneo, interferem e dirigem a forma do capital construir a relação trabalho- vida, manifestada nas cidades contemporâneas. O início dessas mudanças deu-se em meados dos anos 1970 com a crise do petróleo e, levaram ao fim a matriz moderna, de base taylorista- fordista de organização do trabalho, que teve seu apogeu no período de 45 a 75, época conhecida como “os 30 anos gloriosos”. Nessa nova situação, a saída para restabelecer a competitividade dos mercados foi a reestruturação internacional da economia.

O que se convencionou denominar de pós modernidade, ou nos termos de Harvey “A Condição Pós-moderna”, veio com a nova divisão internacional do trabalho, também acompanhada da reengenharia da indústria, transformando a organização da produção. Nesta reestruturação houve o desmantelamento da hierarquia operacional do sistema de produção tradicional fordista; estratégia que impôs um novo pacto social de trabalho, que logrou por desestruturar as categorias trabalhistas anteriores, desmobilizando os sindicatos laborais, a fim de estabelecer uma nova ordem econômica e social. Ermínia Maricato (2000), referindo-se a Harvey (1992), mostra como o estado do bem-estar social tinha uma conexão intrínseca com o sistema fordista de produção:

Segundo Harvey, a marca da rigidez acompanhou o período de acumulação de capital fordista: o *grande capital* convivia com o *grande governo (welfare state)* e com o *grande trabalho* (gigantescas corporações sindicais). A esta rigidez a nova ordem contrapõe a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da certeza individual e familiar sobre o futuro (HARVEY, 1992, apud MARICATO, 2000, p. 129)

⁸ Manuel Aalbers (2015) em *Corporate Financialization*, explica como às vezes a “financeirização é o *explanandum* (o fenômeno a ser explicado), às vezes o *explanans* (é o que explica), outras vezes nem é claro qual dos dois é”. O termo passou a ser mais fortemente utilizado a partir de 2008 com o fenômeno da bolha imobiliária americana. Fato é que, com a reestruturação econômica, os bancos passaram cada vez mais a transformar o dinheiro em mercadoria. Hoje, segundo David Harvey em palestra na FAUUSP (20/08/2018), somente 18% de seus dividendos correspondem ao incentivo à produção, os outros 82% referem-se ao rendimento do próprio dinheiro em aplicações e operações de securitização, que ao final possuem como lastro financeiro o patrimônio imobiliário, ou seja, a cidade.

O processo de passagem de uma economia vertical, fordista, atrelada ao Estado, para uma economia flexível e de mercado, onde as relações de trabalho passaram à uma horizontalidade, tornou a exploração do trabalho em algo vago e abstrato e “*se estruturou sem resistência alguma do trabalhador*” (OLIVEIRA, 2003, p.142). A desconstrução da relação salarial se deu diante da perspectiva de que o panorama da informalidade, seria provisório, no entanto, o que aconteceu foi justamente o contrário. No novo modelo de produção, o trabalhador, em tese, não cumpre um regime de trabalho rígido, ele é livre, no entanto, tem que estar disponível e “*acessível*” ao trabalho. Nesse âmbito as relações são difusas e indeterminadas, dificultando os consensos trabalhistas e sociais.

No âmbito do planejamento urbano, a ordem neoliberal se opôs a matriz moderna, forjando um novo papel do Estado, também sobre o urbano, diferentemente da estrutura anterior, como observou Ermínia Maricato (2000):

“ A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.” (MARICATO, 2000, p.126)

O novo âmbito associou-se à forma global; outra característica destes tempos, que trabalha e reproduz a dicotomia entre o particular e o universal em proporções planetárias. O capital foi em busca dos mercados internacionais, forçando uma reorganização geopolítica em função de objetivos estratégicos. Houve a expansão da produção para lugares onde a mão de obra era mais barata e as leis ambientais mais flexíveis. O mercado adquiriu novas formas de comercialização que se sobrepôs às possibilidades territoriais. É o que Harvey chamou de novo imperialismo; marco teórico sob o qual alguns pensadores contemporâneos passaram a discutir as cidades dentro desse arranjo global, em termos econômicos e sócio espaciais.

Nessa base, Robert Brenner nomeou de urbanização estendida do mundo globalizado, essa que não se restringe somente a cidade como território. As cidades do mundo globalizado se organizam e se articulam em estruturas intercontinentais. Nesse sentido, as teorias urbanas atuais deveriam se adequar aos novos contornos, que pressupõe “*redes transnacionais de capital, trabalho e infraestruturas de transporte/comunicação*” (BRENNER, 2014, p.10). No urbanismo de âmbito

global, Raquel Rolnik (2015) trouxe a reflexão sobre como as desigualdades produzidas pelo mundo globalizado e financeirizado atuam sobre o espaço urbano. Segundo Rolnik, nessa etapa do capitalismo, a cidade não é só palco das relações econômico sociais, mas é a própria matéria prima e meio de produção de mercadoria, a terra, nesse momento é mais do que antes, um ativo financeiro e também uma reserva imobiliária.

Diante do contexto atual o urbanismo moderno e funcionalista, tão útil ao ciclo econômico anterior, deu espaço, segundo João S. W. Ferreira (2010, p.187) ao “gerenciamento, supostamente mais ágil para enfrentar os problemas de obsolescência urbana, ou em outras palavras, mais eficaz para integrar as cidades na lógica da economia financeirizada e globalizada” e também ao planejamento estratégico. Otília Arantes (2000) abordou como o planejamento urbano passou a trabalhar a favor do planejamento estratégico, envidraçando a arquitetura como intermediadora cultural a serviço desta transformação. Para a autora, “Rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos, nesse processo de revalorização urbana” (ARANTES, 2000, p. 31), que determina quem entra, quem sai “legitimada *pelo upgrading cultural*”. Otília Arantes atenta para o papel do arquiteto, como responsável pela produção do produto simbólico do novo estado, e também como “*manager*” dessa transformação.

Diante das alterações provocadas pela nova ordem neoliberal e global, o capital financeiro, voltou sua atenção para as áreas subutilizadas das cidades, como alternativa para canalizar o capital excedente, com investimento no ambiente construído, que traz consigo a valorização da terra. A cidade, mais do que antes, passou a ser vista como negócio, e para tanto, o Estado deveria possibilitar e facilitar as oportunidades para o capital se instaurar. Assim nos adverte Harvey:

“A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornaram facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana. Acima de tudo a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir”. (HARVEY, 2005, p.176)

Harvey (2005) alertou, inclusive, sobre a mudança da governança urbana do administrativismo para o empreendedorismo do Estado, situação em que este passou do papel de provedor, com políticas públicas de equidade social, para propiciar “igualdade” de oportunidades de mercado. A ideologia do Estado ineficiente é implantada globalmente, e assim entramos na era do

empresariamento, da desestatização e das parcerias público privadas, inclusive com o terceiro setor, representado pelas organizações sem fins lucrativos (entidades ou instituições mais eficientes que fazem a vez do setor público). Harvey nomeou de empreendedorismo urbano a atual forma de atuação da gestão pública e destacou o papel relevante da municipalidade para atrair oportunidades. Segundo ele:

“A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista”. (HARVEY, 2005, p.169)

Nesse cenário, o que será tratado nesta pesquisa inclui a avaliação de como estas transformações neoliberais, da cidade financeirizada, ocorrem na periferia e nas áreas informais, território da maioria excluída de atendimento, mas inserido nas relações capitalistas de produção. Diante das transformações do capital internacional e local, há necessidade de entendimento de como estão sendo inseridas as áreas antes excluídas da cidade, no novo processo de produção. Um olhar para o que está à margem do capitalismo, mas dentro do sistema; como propõe Raquel Rolnik:

“Porém, para além de justificar a urbanização sem crescimento econômico, os processos que estamos testemunhando nesta fase apontam para uma nova dinâmica e um novo papel das terras ocupadas pelos pobres, em contextos urbanos e rurais. Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse, que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de lócus de um exército industrial de reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro”. (RAQUEL, 2015, p. 166)

Assim como o capital não tem fronteiras, a precariedade segue o mesmo princípio. A desigualdade social e a pobreza, provocaram a ocupação de territórios frágeis como solução para a falta de moradia das populações desassistidas de políticas públicas, em todas as partes do planeta. Essa condição de profusão da precariedade, promovida pelas frequentes oscilações de oportunidades do mercado de trabalho, veio associada à profusão de conflitos políticos, como é o caso da atual situação dos imigrantes do leste europeu, dos refugiados dos países do Oriente Médio e do norte da África para os países centrais do bloco europeu.

No discurso da economia global, dentro das novas formas de organização e de uma perspectiva de futuro, não haveria mais trabalhadores, todos se tornariam empreendedores/

colaboradores, desta forma a luta por direitos e por cidadania, tornar-se-ia, e em parte tornou-se, uma luta por direito ao acesso; pôr mobilidade, na sua forma mais ampla e irrestrita. Os movimentos passariam a ser territoriais, não mais das classes laborais. Nessa tônica, sem acompanhar o conjunto dessa definição, mas problematizando a questão, a periferia se tornou o chão da fábrica como afirmou Guilherme Boulos (Seminário Cidades Rebeldes, 2015, SP):

*“A Indústria é o espaço de opressão de segregação e de negação dos direitos sociais. No entanto, neste mesmo local, pelo fato de abrigar os trabalhadores de forma concentrada, a indústria permitiu que surgissem condições de identidade de classe. Nesse mesmo raciocínio, a periferia se apresenta hoje como espaço de resistência e rebeldia, é o chão da fábrica ”.*⁹

Na cidade atual, sob as novas formas de produção há um controle dos espaços urbanos com a utilização nos novos meios de comunicação como as redes sociais, operando tanto “para o bem como para o mal”. Vera da Silva Telles (2010) no livro “Cidade nas fronteiras do legal e do ilegal” coloca um novo limiar para entendimento dos desafios apresentados pela economia globalizada, frente aos territórios precários. Nessa nova forma, as redes de integração superam as barreiras da pobreza e mostram que esse universo não se encontra mais desamparado e no isolamento, mas conectado e em rede dentro dos mercados globais.

Para Mike Davis a pobreza nos países da periferia do capitalismo, é estruturada pela desindustrialização e o excesso de mão de obra. Para ele “A superurbanização [...] é impulsionada pela reprodução da pobreza, não pela oferta de empregos. Essa é apenas uma das várias descidas inesperadas para as quais a ordem mundial neoliberal vem direcionando o futuro” (DAVIS, 2006, p.26). Na América do Norte a situação não é diferente como afirma Angotti (2017) quando se refere aos “sem teto” de Nova Iorque, que atingem a ordem dos 50.000 habitantes.

O Relatório de 2016 da UN-HABITAT, mostrou indicadores sobre o crescimento da população de favelas, com dados de nove regiões mundiais (Norte da África, África do Sul, América Latina e Caribe, Ásia Oriental, Sudeste da Ásia, Ásia Ocidental e Oceania) mostrando a evolução de 1990 a 2016. Com esse amostral foi possível confirmar que há uma crescente evolução do número de moradores de favelas nos vários continentes, iniciado em 1990 com 689.044, alcançando a marca de 1.535 milhão de pessoas em 2016, o que representa uma evolução de 122% em 26 anos.

⁹ Argumento apresentado por Guilherme Boulos no debate “Cidades Rebeldes”, em junho de 2015, promovido pelo SESC e Boitempo Editorial.

Em 2014, 54% da população mundial vivia nas cidades, a Organização das Nações Unidas (ONU) prevê que em 2050, esse percentual chegará a 66%, o que agravará a situação de precariedade, caso o sistema econômico não atue no sentido de promover oportunidades para a inserção desse contingente humano no sistema econômico. Diante desse fato, a falta de habitação e a precariedade urbana são resultantes do sistema econômico, que gera e perpetua a diferença social entre os que detêm os meios de produção e os que possuem a força de trabalho, aliada à falta de políticas públicas estruturais.

Figura 1: Periferia da cidade do México. Fonte: <https://markbessoudo.com/2015/06/08/megacities-environmental-friend-or-foe/>. Acesso 19/01/2018.

Enquanto esse modo de produção assim se perpetuar, a realidade que teremos que enfrentar possivelmente será no sentido de agravamento da tensão social. Estima-se que a proporção da informalidade urbana se situa na faixa entre 30% da população mundial (UN-HABITAT, 2016, p. 48), alojadas nas periferias das grandes metrópoles, como representa simbolicamente a imagem da Figura 1. Em alguns países da África esse número chega a 65%, na Ásia, América Latina e Caribe o número gira em torno de 30%. No Brasil, segundo o IBGE de 2010, a população urbana já somava 84,35%, sendo que 5,61% viviam em aglomerados subnormais (PASTERNAK, 2016, pg.83).

1.1.2. BRASIL A DÉCADA PERDIDA E A TERRITORIALIZAÇÃO DA PRECARIÉDADE

Para entender como as novas imposições do capital vem se refletindo nas cidades brasileiras, há necessidade de uma aproximação com o processo histórico de formação da nossa sociedade e das periferias nacionais, para entender os meandros do contexto atual.

Roberto Schwarz (1972) defendeu a tese de que no Brasil, a colonização e a propriedade da terra, baseada em uma economia agroexportadora e escravagista e de latifúndio, fundamentou a herança político social brasileira. Para o autor, nesse processo, o Brasil passou da oligarquia escravocrata para a burguesia industrial, sem que houvesse uma mudança na estrutura de poder. Na mesma raiz, Francisco de Oliveira (2003) apresentou uma compreensão ampliada da estrutura social brasileira com a tese sobre a *"concepção do atraso"*. Para o autor, a revolução industrial no Brasil, instaurou o moderno sobre, e associado ao arcaico. Desta forma, a agricultura atrasada financiou a agricultura moderna e a industrialização, sem ser substituída por completo. Há um movimento que reproduz essa dicotomia, quer em termos econômicos, propriamente dito, quer em termos sociais (OLIVEIRA, 2003, pg. 129). Com essa característica, o Brasil passou a fazer parte da divisão internacional do trabalho como fornecedor de matérias primas e produtos agrícolas, confirmando, sob um novo viés, a concepção do subdesenvolvimento. Essa teoria, que embasou as avaliações econômicas dos anos 1970 e 1980, "não era, exatamente, uma evolução truncada, mas uma produção da dependência pela conjunção de lugar na divisão internacional do trabalho capitalista e articulação dos interesses internos". (OLIVEIRA, 2003, p. 127)

Francisco de Oliveira, mostrou como historicamente a burguesia industrial, ao se aliar ao capital internacional, perdeu a oportunidade de se fortalecer. Para o autor, se ela soubesse aproveitar a *"riqueza da iniquidade"* - de ser contra o capital internacional- teria se aliado ao projeto de crescimento nacional e de organização dos trabalhadores, iniciado em Vargas e Kubitschek, que pudesse dar fim à superexploração do trabalho assalariado e ao subdesenvolvimento. Pelo contrário, apostou na política que privilegiou o capital internacional, incentivando a formação do exército industrial de reserva; uma massa de trabalhadores migrantes, que vinham do norte e nordeste para os centros urbanos adensados do sul e sudeste do país, que serviram de mão de obra barata para a indústria, fundamentando a *"industrialização com baixos salários"*.

Com o golpe de 1964, a burguesia nacional, demonstrou sua organicidade com o setor agroexportador, se aliou aos militares e aumentou o problema do financiamento interno de capital, tendo que recorrer a recursos internacionais para alavancar a produção, o que nos levou ao endividamento externo e a hiperinflação dos anos 1980. O processo de industrialização com o aporte

do capital internacional consolidou a relação de dependência externa aos países do capitalismo central. Após o Milagre Econômico¹⁰, fruto desta opção político-econômica, o Brasil seguiu com o PIB negativo no período dos anos 1980 (média de -1,3%) a 1990 (-2,1%)¹¹ com uma aceleração demográfica que superou seu crescimento per capita, diferentemente do que foi vivenciado no período entre os anos 1930 e 1980, ciclo nacional desenvolvimentista, quando tivemos um PIB médio anual de 7%. Apesar da dependência externa, neste período o Brasil assistiu um crescimento interno elevado.

Na década entre 1980 e 1990, conhecida como *“década perdida”*, pela primeira vez na história, o Brasil abrigou multidões concentradas em regiões *“marcadas pela pobreza homogênea”* (MARICATO, 2000, p.163), com áreas de um adensamento urbano precário intenso, como simboliza a imagem da Figura 2, na área do Jardim Ângela, Zona Sul de São Paulo.

Figura 2- Vista da favela Boulevard da Paz. Fonte: Arquivo pessoal da autora. Imagem de 2/02/2018.

Na cidade de São Paulo, a ocupação dos territórios periféricos e ambientalmente frágeis já havia sido apontada no primeiro levantamento da cidade, dirigido pelo padre Louis Joseph Lebreton em 1958. O avanço do número de favelas em áreas afastadas dos centros econômicos, trouxe a questão da terra como ponto central da discussão; numa época onde faltaram políticas públicas eficazes para resolver a questão habitacional para a população que vinha se arregimentar na

¹⁰ Milagre econômico brasileiro é a denominação dada à época de crescimento econômico elevado durante o Regime Militar no Brasil, entre 1969 e 1973, também conhecido como "anos de chumbo". Nesse período do desenvolvimento brasileiro, a taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% a.a. em 1968 para 14% a.a. em 1973, e a inflação passou de 19,46% em 1968, para 34,55% em 1974. Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso 21/01/2019.

¹¹ MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? Revista eletrônica de informações e debates, IPEA, 2012, Ano 9, Edição 72. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso 09/08/2018.

indústria. A *“industrialização com baixos salários”* provocou a *“urbanização com baixos salários”* (MARICATO, 1996) na base da disputa pela terra e da ocupação de áreas subutilizadas, públicas ou particulares e ambientalmente vulneráveis. Essa situação consolidou o legado urbano das metrópoles brasileiras, a exemplo de São Paulo, e estabeleceu a diferenciação entre a cidade real e a cidade legal.

Nos anos que se seguiram, diante do avanço do processo de periferização na cidade de São Paulo, algumas ações públicas colaboraram para a construção da paisagem dos novos bairros, mas que ao fim, não deram conta da demanda populacional. Nesses períodos de intensa urbanização sem planejamento e tão pouco de políticas públicas *“que freassem a lógica da concentração da renda em detrimento da favelização das moradias de grande parcela da população”* (ROCHA, 2011, p. 11), a pobreza se territorializou. Para autores como Laura Bueno (2000) e Rossella Rosseto (2003), o poder público financiou a relocação de famílias das áreas centrais, que estavam em frentes de obras, para áreas periféricas em direção às reservas ambientais da cidade, principalmente os mananciais, sem oferecer infraestrutura ou moradia, propiciando uma ocupação desordenada e consentida sem precedentes.

Uma das tentativas, de ordem tecnicista, para a suspensão da vertente de crescimento em direção às áreas dos mananciais foi deflagrada em 1976, quando se estabeleceu a Cota máxima maximorum¹² das Represas Billings e da Represa Guarapiranga. Com esta determinação e, segundo a Lei Estadual N° 898/ 1975 ¹³(Lei dos Mananciais) de regulação do uso e ocupação do solo estadual, se pretendia refrear a expansão da ocupação, através da restrição legislativa. Seguindo ainda a linha da regulamentação, somou-se a essa Lei, a lei de parcelamento do solo federal, Lei Lehman (Lei 6766/1979); um outro instrumento para a implantação de loteamentos novos, que passou uma linha de corte e definiu um padrão urbanístico para os loteamentos novos, configurando como irregular os que, desde então, não cumprissem os requisitos estabelecidos.

Concomitantemente às regulações e diante da falta de políticas habitacionais efetivas, na década de 1970, são registradas manifestações populares exigindo da Prefeitura Municipal de São Paulo providências quanto ao abastecimento de água, coleta de esgoto, infraestrutura urbana, a regularização fundiária e equipamentos públicos, nos assentamentos formados e em crescimento.

¹² Cota máxima maximorum: o Nível de água máximo maximorum de um reservatório corresponde à sobrelevação máxima do nível d'água (NA), medida a partir do NA, máximo operacional, disponível para a passagem de ondas de cheia.

¹³ Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.

Em 1979, o tratamento das áreas precárias pelo poder público, avançou no sentido de manutenção da população no local de origem – periférico. Um dos motivos foi a falta de um estoque de terra pública que pudesse suportar a demanda habitacional, seguido da forte valorização imobiliária nas áreas centrais e também pela ação do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), no sentido da busca de possibilidades para a regularização fundiária, o que se tornou a pauta da luta social.

Ao fim, durante “*década perdida*”, o saldo da precariedade, segundo Rossella Rossetto, foi que “em 1980, 4,4% da população morava em 763 núcleos de favelas, em 1987 o crescimento era já significativo: 1.592 favelas, com 150 mil domicílios e 850 mil pessoas, representando em 1989 7,7% da população municipal” (São Paulo (cidade), 1989. p. 34, apud ROSSETTO, 2003, p.24). Segundo a autora, em 14 anos a população favelada havia crescido 1.031%.

O retrato brasileiro apresentado no Censo de 2010, quantificou que 11.425.644 de brasileiros, dos 190.755.799, o equivalente a 5,61% da população total do país, viviam em 6.329 favelas. Essa população abrigava-se em 3.224.529 domicílios. Na Região Sudeste, o Censo 2010 computou uma população paulistana de 11.253.503 habitantes e densidade média de 75 hab./há (PASTERNAK, 2016, pg. 83). Deste universo 1.280.400 (11,37%) pessoas viviam em 1.998 favelas na capital paulistana.

Com esse saldo em final dos anos 1980, segundo Edésio Fernandes (Fórum Brasil 2018 Break [ing.] down the Constitution, 2018, Londres, Mesa: O Direito à cidade e os reflexos sobre o desenvolvimento urbano) a consolidação da informalidade como forma de acesso a moradia foi instaurada, conforme trecho de palestra transcrita abaixo:

“O processo da informalidade nas cidades brasileiras ofereceu mais opções de moradia do que todas as políticas públicas e o mercado formal juntas. Não fosse através da informalidade não haveria lugar para os pobres nas cidades brasileiras. Nesse sentido a informalidade sim é uma solução, agora isso não significa que essa solução seja uma solução boa do ponto de vista ambiental, urbanístico, fiscal, jurídico, político para os próprios moradores dessas áreas densas, verticalizadas, precárias, segregadas como para a cidade como um todo”.

Dentro desse argumento não é possível deixar de pontuar que essa solução, de ordem compulsória, acabou consolidando um legado irreversível nas nossas cidades, como argumenta João S.W. Ferreira (2010): “*a não política habitacional foi a política adotada*”. Na mesma palestra do Brasil Fórum 2018, Fernandes desenvolveu um argumento, dizendo que se não houver uma reforma na estrutura fundiária; não haverá planejamento urbano que possa garantir uma cidade menos desigual.

Na década de 1980 o Brasil assistiu, ao mesmo tempo, a transição do regime político ditatorial para um sistema republicano, tendo como pano de fundo o cenário econômico nacional descrito até aqui, concomitante a reestruturação produtiva internacional, com ajustes de cunho neoliberal. Essa passagem ocorreu em uma sociedade onde políticas públicas estatais, instauradas na era anterior, não passaram da garantia de “direitos para alguns”, aprofundando a cicatriz da desigualdade social (MARICATO, 2000, pg. 23). Entretanto, ao mesmo tempo em que um contexto internacional neoliberal foi sendo implementado, ou apresentava-se fortemente no cenário internacional, o fortalecimento de movimentos político-sociais, resultante do fim da ditadura militar, impuseram novas reivindicações. Esses aspectos propulsionaram a agenda do Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU), proporcionando um avanço legislativo com garantia de direitos sem precedentes no cenário nacional.

1.2. A AGENDA POR DIREITOS

1.2.1. A AGENDA DA REFORMA URBANA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA COM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS PRÉ- ESTATUTO DAS CIDADES

O Movimento Nacional por Reforma Urbana no Brasil (MNRU), foi um dos movimentos que pautou uma agenda social para o país, construída ao longo da década dos anos 1970/ 1980, com base na luta social e política de âmbito urbano. Os ganhos em torno do tema, estabeleceram um aparato de propostas democráticas, principalmente no que tange ao desenvolvimento das cidades.

No período pioneiro de construção da agenda em torno da RU, houve a articulação dos movimentos sociais urbanos e de luta por moradia, constituído por organizações de “esquerda”, como o movimento sindical, a igreja através das comunidades eclesiais de base e por partidos políticos que viviam na clandestinidade; esses atores encabeçaram o MNRU. Em entrevista, Benedito Roberto Barbosa, da União dos Movimentos de Moradia (UMM), realçou a participação da igreja católica no processo de apoio e articulação das lutas do movimento de favelas no final da década de 1970, conforme trecho abaixo:

“Começa a surgir a discussão porque em oitenta e sete né... acontece um monte de ocupação de terra, já vinha acontecendo [...] acontece na cidade toda. E principalmente na Zona Leste, organizada pela Igreja. O movimento de favela não estava totalmente nas ocupações. Era mais o processo espontâneo de ocupação

articulados com os setores da Igreja, principalmente na região de São Miguel por causa do Dom Angélico. A Igreja teve um papel muito importante nesse apoio... dos padres, dos seminaristas, das pastorais, das irmãs, das religiosas que atuavam na periferia". (BARBOSA, Benedito Roberto, parte da entrevista concedida em 16/09/2013.)

Os encaminhamentos do MNRU tiveram como base as experiências das prefeituras com administrações populares no período anterior à Constituinte de 1988, como Recife, Santo André, Diadema, Belo Horizonte e Porto Alegre, que haviam se lançado na demarcação de áreas com um zoneamento especial para as regiões ocupadas por favelas. Estas experiências desenvolveram um aparato legislativo, principalmente em torno da regularização fundiária através do instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para alguns municípios.

A atuação deste movimento no campo legislativo, mesmo ainda sob o regime militar, colaborou na promulgação do Projeto de Lei PL 775/1983¹⁴ consolidando uma base jurídica, para que mais tarde fossem introduzidos os artigos constitucionais que nortearam os preceitos da RU. Eleito, indiretamente, o primeiro governo civil (1985), do Presidente Tancredo Neves e instituída a Assembleia Nacional Constituinte (1988), o trabalho do MNRU logrou introduzir na Constituição dois artigos, que se transformaram em marcos regulatórios de toda legislação posterior no que tange às políticas públicas urbanas e fundiárias. Os artigos 182 e 183, lograram fundamentalmente por instituir a função social da propriedade, como veremos a diante.

Em alguma medida, a agenda nacional da RU, dentro do contexto mundial de garantia dos Direitos Universais, estava inserida na etapa quando foi defendido o direito “à moradia”, no período de 1976 a 1996, baseada nas duas principais Conferências do Habitat (I e II), tendo o conceito de direito à moradia ampliado para o direito “à cidade” a partir de 2001 com os Fóruns Sociais Mundiais. Entre as Conferências do Habitat, intercaladas com as Conferências Ambientais, os Fóruns Sociais Mundiais e a Agenda Ambiental, ocorreu ao longo dos últimos 40 anos a construção de uma agenda institucional global voltada aos direitos humanos com foco no direito à habitação, a cidade e ao meio ambiente, que deveriam se articular com as campanhas nacionais e locais com base na

¹⁴ Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Define normas de ocupação do solo urbano, caracteriza a função social da propriedade urbana, fixa as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção (preferência) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos.

universalização dos direitos humanos. Essas agendas agregaram-se posteriormente a outras mais recentes, que incluem as mudanças climáticas.

Retirado o âmbito protocolar da discussão, importa situar que, de uma forma ou de outra, a maneira como esses temas foram abordadas no contexto mundial, foram traduzidas localmente, sem a abrangência necessária para transformar o direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente em direito real. Não há como atingir metas sem tocar no ponto de onde e como essas desigualdades são geradas. Nas agendas internacionais do Habitat, essas questões fundantes não são postas em cheque. Segundo João Sette Whitaker Ferreira:

“[...] as conferências do Habitat, desde sua primeira edição guardavam um “viés camuflado do liberalismo”, onde eu acrescentaria, ao que foi dito, que ao mesmo tempo em que se transforma direitos em mercadoria (neoliberalismo), existe uma construção ideológica e estrutural sobre a validade desses mesmos direitos, que se perdem ainda mais nas discussões de âmbito local, onde é possível parcerias público privadas, principalmente com a atuação do terceiro setor”. (FERREIRA, 2003, pg. 166).

Para Henri Acselrad (2009) nas discussões das agendas do habitat e especificamente as ambientais, a sustentabilidade das cidades é tratada como uma variável para a garantia do escoamento e empregabilidade do capital, portanto, a cidade insustentável é aquela onde essa possibilidade não está garantida. Nessa abordagem a pobreza é um risco e por isso deve ser combatida por meio de acordos, sem, no entanto, questionar suas estruturas. Para o autor “O maior desafio de nossa civilização urbano- industrial é o de como transformar uma estratégia de crescimento econômico direcionada contra a maioria pobre da população em um modelo de sustentabilidade baseado no bem-estar humano”. (ACSELRAD, 2009, pg.10). Derivado dessa formulação, não há como garantir uma estrutura socioambiental sem que a estrutura que gera as desigualdades não seja questionada, esse é o ponto que, se abordado, poderia viabilizar uma real condição de acesso aos direitos universais.

O histórico das ações que pontuaram a agenda brasileira pela Reforma Urbana, no contexto das agendas de direitos de âmbito local, pode ser dividido em pelo menos 2 etapas, embora autores como Santo Amore (2011) o tenham feito de forma mais ampliada. O primeiro período se deu pós 1985, sob a presidência de José Sarney (Vice-presidente de Tancredo Neves, que assumiu o governo com a morte deste), quando foi estruturada a Assembleia Nacional Constituinte (1985-1988). Nesse período se concentraram as experiências paradigmáticas que sustentaram os argumentos para a criação das ZEIS ou AEIS. A segunda etapa tratou das experiências do período entre a Constituinte e

a aprovação do Estatuto das Cidades (1989-2001). A Figura 3, a seguir, pontua os principais eventos ocorridos, em relação ao histórico das ações sobre os assentamentos informais no Brasil.

Figura 3: Assentamentos Informais no Brasil de 1985 a 2016. Elaborado pela autora.

O direito à moradia surgiu em uma perspectiva mais abrangente que o direito à propriedade, e está diretamente ligado ao acesso à terra. Sem esse elemento, que é lastro econômico do sistema financeiro capitalista, o direito à moradia não é um direito garantido, como argumentado por Edésio Fernandes (Fórum Brasil 2018 Break [ing.] down the Constitution, 2018, Londres na Mesa: O Direito à cidade e os reflexos sobre o desenvolvimento urbano; para ele “sem mexer nas estruturas fundiárias e sociais, o direito à moradia é apenas mais uma bandeira sem mastro”.

No entanto, a nível nacional, a proposta de institucionalização de um instrumento como as ZEIS, tentaram abranger minimamente a questão fundante do processo de precariedade urbana e habitacional brasileiro, centrado no problema da terra. As experiências da primeira fase dessa sistematização¹⁵, em Recife e posteriormente Belo Horizonte, Diadema e Porto Alegre se fundamentaram nessa questão. Essas ações que se iniciaram com a instituição das Zonas Especiais

¹⁵ Nessa parte do texto serão apontadas as experiências no período que antecede o Estatuto das Cidades, que fundamentam o discurso da tese, possivelmente, algumas não serão detalhadas, sem prejuízo de seu legado, e outras estão colocadas por representarem o contraponto na direção de garantia dos direitos.

de Interesse Social, da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife Lei 14.511/ 1983, quando foram marcadas 27 ZEIS, necessitando de instrumentos para sua regulamentação.

“Em sua maioria, essas Zeis eram formadas por favelas. A lei permitia que o poder público realizasse intervenções urbanísticas, visando à urbanização de tais áreas. Contudo, a lei urbanística da cidade previa uma regulamentação específica para essas zonas. Mas, até aquele momento (1987 grifo meu), não havia sido tomada qualquer iniciativa. A proposta era: vamos elaborar um Projeto de Lei que regule as Zeis!” (CENDHEC, 2005, p. 11)

Com a intenção de garantir sua implementação, o Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife apresentaram um Projeto de Lei, intitulado ‘Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social’ (PREZEIS) (Lei 14.947/1987), buscando garantir mecanismos de proteção para os assentamentos populares com a urbanização e regularização fundiária.

Devido seu ineditismo, é inegável a participação de diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção do PREZEIS durante a construção da Constituição de 1988, fundamentalmente nos artigos referentes à política urbana, e também no que diz respeito ao modelo de gestão. O instrumento participativo, centrado na Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra – COMUL (Comissão de Urbanização e Legalização), inaugurou um processo de cogestão territorial baseado em um grupo com representantes das comunidades, de organizações sociais e do poder público.

“Pelo potencial de organização dos moradores das comunidades, das ocupações urbanas, foi possível a inversão de uma ordem excludente e tecnocrática, que passou a pensar a política urbana a partir de novos mecanismos de participação popular na definição de melhorias urbanísticas para a comunidade”. (CENDHEC, 2005, p. 6)

Neste sentido, os instrumentos de gestão urbana inspirados no PREZEIS com suas COMUL (s) serviram como referência nacional na implementação de políticas públicas em áreas precárias do Brasil, a exemplo de Porto Alegre (RS), de Diadema (SP), e de Belo Horizonte (MG). No entanto, como argumenta Rosana Denaldi (2012, p.67), apesar do ineditismo, as ZEIS (de áreas ocupadas) em Recife, só foram delimitadas no Plano Diretor de 2008 e regulamentadas em 2011.

A segunda etapa desse processo, considerado aqui o período que vai da Assembleia Nacional Constituinte até a aprovação do Estatuto da Cidade, foi uma fase marcada pela execução de intervenções em assentamentos informais sem recursos municipais e sem experiência técnica acumulada. Foram experiências de governos em prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado de São Paulo, mais precisamente na cidade de São Paulo e também nos municípios de Santo

André e Diadema, que implantaram ações experimentais para enfrentamento do problema da precariedade nos assentamentos informais. Foram ações, que no conjunto representavam soluções alternativas, baseadas em recursos escassos e esbarraram na pouca estrutura da gestão municipal. Algumas ações tiveram do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) / BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento)¹⁶ recursos para o financiamento das obras, que entravam na meta de erradicação da pobreza dentro agendas do Habitat I e II, que se somavam também às agendas ambientais.

A Prefeitura de Santo André entre 1989-1992 lançou o Programa Santo André Mais Igual com recursos BID, teve na ação de urbanização da favela Sacadura Cabral, um caso modelo, que envolveu ações interdisciplinares, com a união de várias secretarias (saúde, educação, obras e planejamento) atuando de forma conjunta em um único território:

“[...] o processo de regularização jurídica [...] procurava avançar nos instrumentos de legitimação da posse, elaborando planos de urbanização e regularização jurídica que viriam a possibilitar o registro do parcelamento do solo em cartório, permitindo, assim, a abertura de matrícula dos lotes, individualmente, para cada família beneficiada pelo projeto. Esse procedimento estava previsto na Lei Municipal 6.864 de 1991, que criara as AEIS, de forma pioneira entre as cidades da região metropolitana de São Paulo, um marco e referência da legislação urbanística para a região” (NAKAMURA, 2016, p.6)

Segundo Milton Nakamura a experiência de Santo André, teve uma dimensão formadora, influenciou não somente outros municípios, mas também o governo federal que com a Lei 11.977/2009 do PMCMV adotou o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável.

Na cidade de São Paulo, a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) trabalhou com uma cesta de possibilidades para o atendimento habitacional, abrigando desde o atendimento de obras de grande porte, realizadas por empreiteiras, sob a gestão da Superintendência de Habitação Popular, como também o programa que atendeu a lógica da intervenção homeopática, com obras pontuais de pequena monta, executadas em regime de mutirão, por intermédio do Convênio FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal)- Urbanização (URBANACOM) em parceria com associações de moradores. A gestão promoveu também o convênio FUNAPS- mutirões para habitações novas, construídas para atender a demanda desalojada das obras de remoção de risco e de urbanização de favelas. Na política de urbanização de favelas, trabalhou com a regularização fundiária utilizando a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

¹⁶ O BIRD é a primeira das cinco instituições que integram o Grupo Banco Mundial (BM)

Parte do programa de Habitação de Interesse Social, tinha como foco a recuperação das áreas de mananciais e áreas de riscos, por isso, essa gestão foi responsável pela sistematização do Programa Guarapiranga, com a integração das ações municipais com as metas da concessionária de saneamento (SABESP) na área de Manancial. Implantou o Programa de Verticalização de Favelas (PROVER) que também contou com financiamento externo. Além destes programas, a administração destacou-se pela gestão democrática e participativa, focada em ações alternativas aos grandes contratos, com resultados que consolidaram uma marca diferenciada e referenciada de gestão pública.

Em contraposição às ações que giraram em torno dos preceitos da RU no município de São Paulo, o período que abrange as duas etapas da agenda, também foi marcado por iniciativas que ao final contribuíram com instrumentos, também presentes no Estatuto das Cidades, de incentivo à troca entre benefícios urbanísticos e contrapartidas privadas, que se enraizou nas revisões posteriores do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Algumas dessas experiências, iniciadas na gestão do Prefeito Mario Covas (1983-1985) ¹⁷“representou uma mudança de paradigma no tratamento dado às favelas (mas não na escala), tanto na intensificação das ações urbanísticas como na apreciação das demandas dos favelados, incluindo a elaboração de Projeto de Lei para a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)” (BUENO, 2000, p.28). Covas elaborou também um Plano Municipal de Habitação, distinguiu a demanda das famílias com renda de até 3 salários mínimos para melhoria habitacional e urbanização, promoveu intervenções pontuais e experimentais em assentamentos com até 90 domicílios e foi responsável pelo legado da primeira experiência de parceria entre o setor privado com o público para ações no âmbito habitacional.

Já incorporando uma perspectiva neoliberal de gestão da cidade, o Prefeito Mario Covas sugeriu a participação do setor privado para promover o desenvolvimento urbano com Operações Urbanas nas Zonas Leste e Sul. Na época, a proposta não aprovada na Câmara Municipal, germinou como Operação Interligada (OI), na administração do Prefeito Jânio Quadros (1986/1989). A OI, atendia a demanda do setor imobiliário e levava a bandeira da Lei do Desfavelamento (Lei 10.209/1986). Essa Lei permitiu que fosse ultrapassado o Coeficiente de Aproveitamento (CA) e

¹⁷ Embora se tenha definida a primeira fase da agenda da RU a partir de 1985, com o início da democratização do país, entende-se como importante pontuar as ações de 1983-1985 da gestão do Prefeito Mario Covas, para o embasamento cronológico da abordagem que se pretende traçar.

outras concessões urbanísticas, mediante o pagamento de um valor para financiar moradias populares. Esse regramento sustentou ao mesmo tempo, uma política de financiamento de casas populares e a realização de programas de residências para a classe média. Considerada a primeira Operação Urbana implantada, influenciou toda revisão da legislação de uso e ocupação do solo da cidade nos ciclos que se seguiram, em favor de uma cidade onde é possível negociar coeficiente construtivo em troca de contrapartidas do privado para o público.

As gestões do Prefeito Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2001), concentraram-se em ampliar as possibilidades da Lei de Desfavelamento. Nessas administrações, mesmo depois dos avanços conquistados, foram removidos 50 mil moradores de favelas, dentre elas, as que estavam na frente de obras da Av. Roberto Marinho, onde em 2001 se instalou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiadas. As gestões Maluf- Pitta foram um grande retrocesso no processo de implementação das conquistas da Reforma Urbana e reforçaram a vertente da cidade como oportunidade de negócio.

Fechando esse breve relato sobre as experiências que antecederam a proclamação do EC, seja com a criação das Zonas Especiais de Interesse Social, seja nas gestões que propuseram intervenções sobre as áreas precárias sem recursos, sem tecnologia e sem infraestrutura pública, e também as experiências que propiciaram a oportunidade de comercialização de incentivos construtivos em favor das áreas de favelas do município, a seguir será feita uma aproximação com o território estudado.

1.3. APROXIMAÇÃO COM A ÁREA DE ESTUDO, A ZONA SUL DE SP.

A área de estudo se insere no Município de São Paulo, na Zona Sul e Extremo Sul da cidade, nos distritos de Campo Limpo e M' Boi Mirim. Em relação à Região Metropolitana, o recorte territorial levou em consideração um perímetro que envolvesse um aglomerado de ZEIS 1 e ZEIS 4, cuja localização tivesse uma interface com os municípios vizinhos (Embu e Itapequerica da Serra) conferindo uma escala regional ao problema.

Trata-se de uma área de complexidade urbana, formada por loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais executados pelo poder público e um grande número de favelas com ocupação precária e degradação ambiental, e que contempla um empreendimento habitacional de

grande impacto, que alterou a dinâmica local. Toda essa constelação de elementos, forneceram um cenário amplo e rico para análise sobre os territórios demarcados como ZEIS 1 em SP.

1.3.1. O CARÁTER METROPOLITANO DA PORÇÃO SUL DE SÃO PAULO

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), criada em 1973 é formada por 39 municípios e divididos em 5 sub-regiões (Figura 4) onde o município de SP integra todas elas. Soma uma população de 21.391.624 habitantes (IBGE 2017), está entre os 6 maiores aglomerados urbanos do mundo, segundo relatório das Nações Unidas de 2014.

Figura 4. Mapa da Região Metropolitana de SP com os municípios e Sub-regiões (Lei 1.139/2011). Fonte: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>. Acesso 15/02/2018.

A RMSP concentra um papel fundamental na economia global, pois comporta sedes de empresas transacionais. No desenvolvimento econômico brasileiro, acumulou em 2017 o montante de 54,5% ¹⁸do PIB brasileiro, reforçando sua importância socioeconômica no contexto nacional; em todo Estado paulista é responsável por 55% do PIB¹⁹. Ao mesmo tempo que acumula riquezas, concentra grandes contingentes de pobreza, atraídos por esse desempenho (KLINK, 2013, pg. 85). O

¹⁸ http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2018/04/PIB_Regional_2017_4trim-1.pdf. Acesso 28/01/2018.

¹⁹ <http://www.seade.gov.br/?s=PIB+da+RMSP.pdf>. Acesso 14/11/2018.

gráfico abaixo demonstra a taxa de crescimento anual da RMSP comparado com a Metrópole de São Paulo (MSP) e os municípios vizinhos no período de 1991 a 2010. (Tabela 1).

Tabela 1: Evolução da população residente e taxa de crescimento de SP e RMSP.

RMSP	População residente			Taxa de crescimento (% a.a.)	
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
MSP	9.610.659	10.426.384	11.245.983	0,91	0,76
Demais Municípios	5.758/646	7.426.253	8.421.575	2,87	1,17
RMSP	15.369.305	17.852.637	19.667.558	1,68	0,97

Fonte: Elaborada pela autora. Referência: Município em Mapas. Série temática Dinâmicas Urbanas. Favelas. Regiões e Subprefeituras do Município de São Paulo 2000. Cadastro de Favelas Sehab /Habi-2000.

Esse quadro mostra um crescimento menor da RMSP entre os anos de 2000-2010 em comparação ao período anterior, mas retrata também nos dois períodos, que o crescimento maior se deu desde 1991 nos municípios vizinhos da cidade de São Paulo. Esses dados ilustram a tese de que o crescimento populacional no anel periférico dos municípios da RMSP, acontecem para atender o Município de São Paulo (MSP) e demandam uma atenção conjunta a nível metropolitano em habitação, serviços urbanos e sociais e em infraestrutura. Esses municípios são influenciados diretamente pelos reflexos de crescimento populacional e da pobreza da grande São Paulo, assumindo demandas que não se relacionam especificamente com a escala do planejamento local, como nos conta o Padre Jaime Crowe²⁰: *“Em 1970 o município de Embu das Artes tinha 15.000 habitantes, e já estava começando a encher, por expansão de São Paulo. Foi nessa época que começaram os loteamentos populares de Embu das Artes”*. A população de Embu das Artes em 2010 era de 240.230 habitantes.²¹

A expansão urbana na RMSP, se deu fortemente após os anos 1960 - em amarelo da Figura 5-, demonstra a influência exercida pela cidade de SP na construção dos territórios precários em direção as cidades vizinhas e as áreas ambientalmente frágeis, nas franjas desses municípios. Esse fato, associado a falta de políticas habitacionais, foi desenhando uma paisagem uniforme e um anel de pobreza, que rompem as bases administrativas municipais, como é possível observar também

²⁰ Padre Jaime Crowe, pároco da Paróquia Santos Mártires, Comunidade São Sebastião, no Jardim Ângela, em entrevista concedida a autora em 23/02/2018. Liderança religiosa e política da região desde a década de 1970, ligado à ala da esquerda da Igreja Católica, da Teologia da Libertação.

²¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/embu-das-artes/panorama>. Acesso 12/10/2018.

nas fotos Figuras 6 e 7 tiradas na divisa entre São Paulo e Taboão da Serra e São Paulo com Embu das Artes.

Figura 5. Mapa RMSP. Área urbanizada segundo período de expansão. 1881 a 2002. Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Urbano. Disponível em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/dinamica_urbana/mapas/cap5_p2.pdf.

Figura 6. Foto tirada em Taboão da Serra. Ao fundo o município de São Paulo. Estrada de Itapeceirica da Serra. Fonte: autora. Tirada em 03/02/2018. Figura 7. Foto tirada na Divisa entre São Paulo e o município de Embu das Artes. Rua Ministro Moacyr do Amaral Santos. Fonte: autora. Tirada em 03/02/2018.

A questão metropolitana que envolve o aglomerado de ZEIS 1 da área de estudos e influencia as áreas fronteiriças dos municípios vizinhos, no que diz respeito à precariedade urbana e habitacional, na sua maioria ocupações ilegais, foram grafadas nos mapas dos PDE (s) municipais em áreas com zoneamentos especiais, como é possível observar na Figura 8. Essa imagem é uma montagem dos Zoneamentos Especiais de Interesse Social, elaborado a partir dos PDE (s) dos

municípios de Embu das Artes à Noroeste, Itapecerica da Serra, na Zona Sudoeste da RMSP, divisa com o Jardim Ângela e Taboão da Serra ao Norte da área de estudo.

Figura 8. Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (Embu e São Paulo) e Mapa com Áreas Especiais de Interesse Social 1 (Taboão da Serra e Itapecerica da Serra). Elaboração: Bruna Teixeira Ximenes. Referências: PDE 2014- SP, PDE Itapecerica da Serra, PDE 2015 Embu das Artes, PDE 2006 Taboão da Serra²²

Na sequência, o mapa da Figura 9 demonstra os aglomerados subnormais, levantados pelo Centro de Estudos da Metrópole com data de 2013, com base no IBGE, onde foi localizado o entorno que envolve a área de estudo na Zona Sul da cidade.

A importância de um planejamento territorial de ordem metropolitana, foi inserido na hierarquia do planejamento urbano, definido com a Constituição Brasileira de 1988. Com esse marco regulatório ficou estabelecido que a formação das regiões metropolitanas, passassem a ser de responsabilidade dos Estados. Da mesma forma como a Constituição demandou regulamentações sobre as cidades com uma lei específica, obrigando a execução dos Planos Diretores Municipais para municípios com populações acima de 20.000 habitantes, da mesma forma, o Estatuto da Metrópole (EM) (Lei 13.089/2015), concebido e sancionado 27 anos depois da Constituinte, determinou que

²² PDE do Município de Itapecerica da Serra, Disponível em: [http://www.itapecerica.sp.gov.br/media/files/OCUPACAO%20DO%20SOLO\(1\).pdf](http://www.itapecerica.sp.gov.br/media/files/OCUPACAO%20DO%20SOLO(1).pdf). Acesso 28/07/2018. PDE do Município de Embu das Artes. Disponível em: http://seaembu.org/sea/wp-content/uploads/2015/11/2012-Mapa_1_Zonamento_20120425-COMDATA1.jpg. Acesso 28/07/2018. <http://ts.sp.gov.br/leis-e-normas/plano-diretor>. Acesso 28/07/2018.

Figura 9. Mapa RMSP com aglomerados subnormais- CEM 2013. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes Fonte: Sistema de Informações Metropolitanas. Emplasa. Disponível em: <http://www.sim.emplasa.sp.gov.br/mapa>. Acesso 19/02/2018.

todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvessem os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) até 2018, posteriormente, alterado para janeiro de 2021.

Pode-se dizer que as RM (s) são áreas de tensão entre a expansão urbana e o desenvolvimento econômico. Seu ordenamento deve ser feito por políticas públicas conjuntas; esse é o desafio que o EM deve trabalhar, porém essa conjunção de interesses depende da representatividade de cada município dentro do conjunto, para um consenso entre o macroplanejamento e o planejamento local. Apesar de instituídas algumas diretrizes, os ganhos dessa ordem são incipientes.

1.3.2. A ZONA SUL E A ÁREA DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS DA REPRESA GUARAPIRANGA

Uma questão fundamental, de âmbito metropolitano, que incide sobre a Zona Sul, é a presença marcante das águas na paisagem. O território é composto pelas bacias do Guarapiranga, Billings e Capivari/ Monos, que representam 34,8% do município paulista, instituídos como Áreas de Proteção aos Mananciais na década de 70 (Lei Estadual 898/75 e 1172/76). Essa questão ambiental, que envolve a RMSP, está presente no quadrante SUL, SO e SE do município.

Segundo Maria Lucia Refinetti (2006, pg. 121), a legislação em vigor transferia para os proprietários o encargo da proteção dessas águas, através da restrição do uso e ocupação do solo (Classes A, B e C) e pelo controle da densidade habitacional, que variava da menos restritiva (A) para a Classe C que permitia uma ocupação média de 15 hab./ha. Além da densidade, outras limitações restringiam a instalação de sistemas de infraestrutura, principalmente de esgotamento sanitário. Essa legislação, com delimitações extremamente restritivas, acabou travando qualquer tipo de ocupação legal; e diante da pressão por moradia, gerou um efeito reverso, uma ocupação irregular e intensa, impossibilitando qualquer tipo de uso legal da terra, oportunizando o loteamento irregular.

O controle maior das áreas de mananciais surgiu por uma demanda vinda do Ministério Público, via sociedade civil, que entre várias ações, iniciadas na década de 1980, obrigou a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), a Prefeitura do Município de São Paulo, Santo André e São Bernardo do Campo a assinarem Termos de Ajuste de Condutas (TAC), com medidas regulatórias, visando a melhoria da qualidade das águas das represas. Em 1991 foi instituído

o Programa Mananciais (Guarapiranga e Billings), ainda em andamento, que previu o controle da ocupação através de medidas restritivas legais para novas aprovações e a emissão de licenças de uso (para os processos que passam pelos trâmites institucionais), assim como um conjunto de obras de saneamento e infraestrutura urbana em favelas e loteamentos irregulares, localizados nas bacias das duas represas. É um programa do Governo do Estado de São Paulo, coordenado pela Secretaria de Saneamento e Energia- SSE, com a participação da Secretaria do Meio Ambiente- SMA, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo- Sabesp, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano- CDHU e as Prefeituras dos Municípios de São Paulo, São Bernardo do Campo e Guarulhos.

O programa teve sua primeira etapa iniciada em 1994, beneficiando diretamente 38 mil famílias e entregou 1.057 novas unidades habitacionais²³; a segunda etapa iniciada em 2005 e a terceira em 2012. O custo total das intervenções na ordem de 1,22 bilhões com recursos do BIRD, Governo Federal, Governo do Estado, Sabesp e as Prefeituras envolvidas. O Programa Mananciais é constituído por dois subprogramas: Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – Programa Mananciais BIRD e o Programa de Recuperação Ambiental de Mananciais, Urbanização de Favelas e Melhorias Urbanas para as Bacias do Guarapiranga e Billings – Programa Guarapiranga e Billings. Tanto o Programa Mananciais BIRD como o Programa Guarapiranga e Billings visam intervenções físicas integradas e de desenvolvimento urbano.

Durante o andamento do programa, foram introduzidos dois marcos regulatórios. Um primeiro com a Lei 9866/1997, onde prevaleceu a intenção de recuperar e sanear as áreas ocupadas irregularmente e proteger aquelas vulneráveis a novas ocupações. “A Lei adota modelo em que a ocupação permitida é determinada pelo nível máximo de aporte de cargas poluentes suportada por cada Manancial, de acordo com estudos de correlação de uso e ocupação do solo e respectiva geração de poluentes”²⁴. Com esse marco, os Planos de Proteção de Recuperação de Mananciais (Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental- PDPA- Guarapiranga de 2000) passaram a ser realizados por sub- bacias quando se estabeleceu o que deveria ser protegido e o que seria recuperado, determinando diretrizes e uma estrutura de gestão para essas áreas.

²³ Para uma avaliação dos resultados ver Ancona e Lareu (2002)

²⁴ Disponível em: http://www.saneamento.sp.gov.br/programa_mananciais_apresentacao.html. Acesso 12/09/2018.

Figura 10: Mapa com zoneamento da Área de Proteção aos Mananciais (APRM-G) Lei 12.233-2006 e as ZEIS 1,2,3,4 e,5 nas Subprefeituras de Campo Limpo e M' Boi Mirim. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referências: <http://datageo.ambiente.sp.gov.br>, <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

Em 2006, o novo marco da Lei 12.233/2006, regulamentada pelo Decreto Estadual 51.686/2007, buscou a equalização entre uma ocupação sustentável e a poluição do Manancial. Esta lei criou condições de gestão mais efetiva e descentralizada da bacia, através de diretrizes, regras e instrumentos indispensáveis para a recuperação e manejo da área, vinculando sua gestão ao SIGRH— Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos²⁵. Através de um novo zoneamento (Figura 10 e Anexo I) passou a ser permitida a regularização fundiária dos loteamentos irregulares através de convênio estabelecido entre Governo do Estado e a Prefeitura do Município de São Paulo pelo Programa de Regularização de Interesse Social – PRIS, para assentamentos comprovadamente instalados anteriormente a 2006.

As ZEIS 1 da área de estudo, localizam-se na Subárea de Urbanização Consolidada (SUC) e na Subárea de Urbanização Controlada (SUct) (Figura 10). Segundo o Relatório Final do PDPA-Guarapiranga, que avaliou o Programa Mananciais, com essa legislação, foram estabelecidos diretrizes e métodos de atuação para a política habitacional e complementares com novas intervenções, buscando a erradicação de assentamentos habitacionais impróprios e a recuperação ambiental.

1.3.3. HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA ZONA SUL DE SÃO PAULO [CAMPO LIMPO E M'BOI MIRIM]

As regiões Sul e Extremo Sul- Mananciais da cidade de São Paulo ocupam uma superfície de 710,80 Km², que corresponde a 46,66% do território da cidade (1.523,30 Km²). Segundo o Censo de 2010, a população era de 2.982.021 habitantes, o que refletia 22,94% da população paulistana. A região é composta por 7 Subprefeituras, sendo que Butantã, Campo Limpo, Santo Amaro, parte da M'Boi Mirim, pequena parcela da Subprefeitura de Socorro e em torno da metade do território da Subprefeitura de Cidade Ademar pertencem a Zona Sul. O Extremo Sul- Mananciais é delimitado pela linha demarcatória da Área de Proteção aos Mananciais da Represa Guarapiranga, e neste extremo da cidade se situam as Subprefeituras de Parelheiros, quase a totalidade de Socorro e em torno de 60% de M' Boi Mirim. (Figura 11)

²⁵ “Atualização do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga” PDPA-Guarapiranga 2006 elaborado pela COBRAPE. Disponível em: <http://pdpa.cobrape.com.br/Arquivos/Pdpas/PDPA-Guarapiranga.pdf>. Acesso -8/11/2018.

Figura 11: Mapa de Regiões e Subprefeituras da cidade de São Paulo. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: Plano Municipal de Habitação 2009-2014.

A área de estudo localiza-se parte na Zona Sul, Subprefeitura de Campo Limpo, no Distrito de Capão Redondo e parte no Extremo Sul- Mananciais, na Subprefeitura de M' Boi Mirim no Distrito de Jardim Ângela. Na Zona Sul, a Subprefeitura Campo Limpo é formada pelos Distritos de Campo Limpo, Vila Andrade e Capão Redondo, que juntos somam a área de 36,7 km², com uma população de 607.000 habitantes e densidade demográfica média de 16.542 hab./Km² (Tabela 2), sendo o Distrito de Capão Redondo o mais denso, com índices bastante elevados, se comparado com a média da cidade de São Paulo, que em 2010, pelo IBGE, apontava 7.387hab./Km².

Tabela 2: Quantificação do território e população da Subprefeitura de Campo Limpo.

Campo Limpo	Distrito	Área- km2	População (2010)	Densidade- Demográfica- hab./km2
	Vila Andrade	10,30	127.015	12.332
	Campo Limpo	12,80	211.361	16.513
	Capão Redondo	13,60	268.729	19.759
	TOTAL	36,70	607.105	16.542

Fonte:

http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseadataxas_de_crescimento_1980_10745.html.

Acesso 08/11/2018.

Trata-se de uma Subprefeitura com Distritos bem distintos, com uma gradação que varia de bairros ocupados pela classe média e alta com maior proximidade com centro urbano, a bairros longínquos, sem infraestrutura, conurbados com áreas periurbanas dos municípios que fazem divisa;

como o Campo Limpo, que a noroeste faz divisa com o município de Taboão da Serra e o Capão Redondo, a sudoeste com o município de Embu das Artes.

O Distrito da Vila Andrade, faz a transição entre setores de classe média alta com a periferia, ao mesmo tempo que abriga o Morumbi (bairro com população de alto padrão) com lotes de grandes dimensões e casas isoladas. O Distrito é território de uma das maiores favelas de São Paulo: Paraisópolis, fruto do loteamento da antiga Fazenda Morumbi de 1820, doada por Dom João VI ao inglês John Rudge, ocupada por grileiros e posseiros. Com dez anos de existência, Paraisópolis já contabilizava 33 mil habitantes, e hoje conta com cerca de 80 mil, com 17.730 domicílios em um milhão de metros quadrados.

Seguindo na direção Sul, o Distrito de Campo Limpo, tem sua origem como região rural. Originou-se da fazenda Pombinhos, em 1937, onde havia várias colônias de japoneses, italianos e portugueses, atraídos pelo baixo custo dos terrenos. Prosseguindo em direção ao Extremo Sul, o Distrito do Capão Redondo teve sua ocupação inicial voltada à recreação e lazer; o local era visitado nos finais de semana para atividade de caça e pesca. Essa localidade é marcada por uma forte presença da comunidade adventista que chegou no Capão Redondo em 1914 com o pastor adventista John Lipek, fundador da comunidade religiosa, que veio a tornar-se referência para a região com um colégio datado de 1915. No final dos anos 1960 foram implantados os primeiros loteamentos e a energia elétrica chegou ao local em 1968, já o asfalto das ruas que estruturam a mobilidade local foi executado somente a partir de 1977.

Segundo dados atualizados da PMSP, a Subprefeitura de Campo Limpo possui 183 das 1.079 favelas de SP, representando 10,71%²⁶ do total das favelas do município; é a maior concentração de áreas precárias da cidade com 59.483 domicílios dos 391.043 domicílios em favelas.

Segundo o Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras- Quadro Analítico de Campo Limpo, os dados socioeconômicos da Subprefeitura são considerados baixos e se diferenciam em alguns parâmetros devido a presença de setores do Distrito de Vila Andrade-Morumbi. No geral, o IDH evoluiu de 0,699 no ano 2000 para 0,783 em 2010, porém ainda é inferior ao encontrado no município. Vale destacar que 34,7% da população de Vila Andrade está inserida nos grupos de maior vulnerabilidade da cidade devido a presença de Paraisópolis, enquanto que no Capão Redondo esse percentual é de 27,9% e no Distrito de Campo Limpo de 17,4%. A remuneração da maioria dos empregos da subprefeitura do Campo Limpo está na faixa de 1,01 a 3 salários

²⁶ Fonte: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_distribuicao_das_favelas_2017_516.html. Acesso 28/01/208.

mínimos (73,2%). Vila Andrade é o Distrito de Campo Limpo, onde há maior percentual de empregados com faixa salarial acima de 10 salários mínimos (8,4%), também por conta do Morumbi. O Distrito de Campo Limpo apresenta os menores salários: 3,1% até 1 salário mínimo, 82,1% de 1,01 a 3 salários mínimos. Segundo o documento citado

[...] a população da subprefeitura cresceu muito entre 1980 e 2010, com aumento na densidade demográfica em alta vulnerabilidade e IDHM baixo, inferior ao encontrado no município como um todo. Essa precária qualidade de vida está diretamente ligada à questão habitacional e ao acesso ao meio ambiente equilibrado. A ocupação desordenada em áreas de risco só tem se agravado ao longo do tempo como mostram os números. [...] Muitos dos desafios que assolam essa Subprefeitura como a melhoria da escolaridade da população, o estímulo à criação de novos empregos, diversificação e ampliação das atividades produtivas e melhoria da renda, insegurança pública e falta de saneamento básico, transcendem o escopo de um Plano Regional de Subprefeitura, atingindo as esferas estaduais e federais de governo”. (PMSP-SMDU, 2016, pg.13)

Passando a linha que demarca a Área de Proteção aos Mananciais, a Subprefeitura do M’Boi Mirim pertence ao Extremo Sul- Mananciais e é composta pelos Distritos do Jardim Ângela e Jardim São Luís, confronta a oeste com o Município de Itapeverica da Serra e contém as seguintes características, conforme a Tabela 3:

Tabela 3: Quantificação do território e população das Subprefeitura de M’Boi Mirim.

M’Boi Mirim	Distrito	Área- km2	População (2010)	Densidade- Demográfica- hab./km2
	Jardim Ângela	37,40	295.434	7.899
	Jardim São Luís	24,70	267.871	10.845
	TOTAL	62,10	563.305	9.071

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidad/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/

A história de M’Boi Mirim está ligada ao desenvolvimento do Município de Santo Amaro datado de 1607, com a instalação de uma extração de minério de ferro próxima a aldeia de índios Guaianases do M’Boi Mirim. Depois do ciclo de mineração, que durou 20 anos, a aldeia ficou esquecida até meados de 1829, quando foi trazido um grupo de imigrantes, europeus, por D. Pedro I para a colonização da região.

No início do século 20 a empresa, inglesa, “São Paulo Tramway, Light & Power” (Light) construiu a Usina de Parnaíba para fornecimento da energia elétrica da cidade, represando o Rio Guarapiranga, afluente do Rio Pinheiros. Com grande apelo paisagístico, a região da represa atraía a população para o lazer; a área onde hoje fica o Jardim Ângela ficou conhecida como a Riviera Paulista, devido à beleza das margens da represa. A região perdeu sua condição de Município em

1934 e na década de 1950 começou a sofrer um processo de ocupação intenso, com o desmembramento dos antigos sítios e chácaras em lotes residenciais.

Um importante ganho para a região foi o Parque Guarapiranga em 1974, projeto do Arq. Burle Marx, adquiriu a categoria de Parque Estadual em 1989. Nomeado por Parque Ecológico do Guarapiranga, foi construído dentro do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, e teve como principal objetivo assegurar a qualidade da água do reservatório, dentro do Programa Guarapiranga. Inaugurado somente em 1999, abrigava atividades voltadas a educação ambiental para incentivar a preservação do Manancial, no entanto, atualmente sofre com a falta de manutenção das áreas de lazer e ambientais.

Um outro importante equipamento para a região, que se estabeleceu em 1977, foi o Centro Empresarial de São Paulo, projeto do Arq. João Henrique Rocha; empreendimento de um grupo empresarial que representava a S.A. Moinho Santista e Tintas Coral, que possibilitou empregos do setor terciário para a região.

A ocupação da Zona Sul/ Extremo Sul reflete uma situação típica da periferia paulistana, conformada por loteamentos lançados no mercado nas décadas de 1950 e 1960, que foram ocupados fortemente na década de 1970, ou parcelados, vários deles executados sem licenciamento, tanto os loteamentos voltados à classe média alta, à margem da Represa do Guarapiranga, como os loteamentos irregulares para as classes baixas.

A Tabela 4 apresenta os dados referente ao período de maior ocupação a Região Sul 2 (1971 a 1980), que corresponde às Subprefeituras de Campo Limpo, M' Boi Mirim, Socorro e Parelheiros. Em todos os períodos a Região Sul 2 teve os maiores índices de ocupação e no cômputo geral, bate todas as outras regiões da cidade.

Tabela 4: Gráfico de crescimento do número de favelas por período - Zona Sul 2 de SP.

	Norte2	Norte 1	Leste 1	Leste 2	Centro	Sul 1	Sul 2	Oeste
Até 1960	13	5	11	7	0	16	25	8
De 1961 a 1970	52	14	11	31	0	30	133	23
De 1971 a 1980	96	44	36	68	0	50	397	29
De 1981 a 1990	75	27	24	86	1	19	252	10
De 1991 a 2000	20	4	11	37	1	2	45	6
Sem informação	30	15	7	30	0	15	174	28
Total	286	109	100	259	2	132	1026	104

Fonte: Autora. Referência: Município em Mapas. Série temática Dinâmicas Urbanas. Favelas. Regiões e Subprefeituras do Município de São Paulo 2000. Cadastro de Favelas Sehab /Habi-2000.

No total das regiões de São Paulo, a Sul 2 demonstra que até o ano 2000, das 2018 favelas paulistanas computadas nesta amostra, 50,84% (1026) pertenciam a Região Sul 2 nas Subprefeituras

que possuem territórios ambientalmente comprometidos na direção da região do Manancial Guarapiranga.

Villaça (2005) apontou algumas vantagens para que fosse feita a ocupação da Zona Sul pelas camadas de menor poder aquisitivo. Uma delas é a maior proximidade do quadrante financeiro da cidade de São Paulo, a Região Sudoeste, e também da área industrial que se instalou durante o mesmo período de crescimento destas cercanias, ao longo do que viria a ser a Marginal do Rio Pinheiros. Situações que apresentaram uma oferta de subempregos, aos quais, essa população teve maior acesso. Na entrevista concedida pelo Padre Jaime Crowe, foi possível dimensionar e identificar no território como as ações decorrentes da reestruturação econômica da industrialização contribuiu num primeiro momento com a “*industrialização com baixos salários*” e intensificou a “*urbanização de baixos salários*” na região:

“Cheguei aqui na periferia de SP em 1987 [...] A periferia cruel que cresceu à custa da mão de obra barata das indústrias da Av. das Nações Unidas Caterpila, Metaleve, Monark, Caloi, etc....Entre 80 e 90 a mão de obra barata virou sucata. Lembro de uns números a[...] na greve de 1979 a Caloi tinha 5000 operários, dez anos depois em 1989 somente 250, produzindo mais e melhores bicicletas com a automação, robotização e computadorização. A mão de obra barata desempregada e sucateada ficou jogada por aqui. Ai que aumentou muito a questão das favelas, sem poder pagar aluguel construíam barracos na beira dos córregos”.

Os dados socioeconômicos apresentados no caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras- Quadro Analítico de M’ Boi Mirim, mostram que o IDH geral no período de 2000 a 2010, passou de 0,638 para 0,762. Porém ainda é inferior à média do município (0,805). Sobre o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, destaca-se que 53,3% da população do Jardim Ângela está inserida nos grupos de maior vulnerabilidade, enquanto no Jardim São Luís esse percentual diminui para 19,0% da população. Em 2012, a remuneração da maioria dos empregos do Jardim Ângela (78,9%) e do Jardim São Luís (66,8%) estavam entre 1,01 a 3 salários mínimos. Os dados atualizados da PMSP²⁷ mostram que a Subprefeitura do M’Boi Mirim é o segundo Distrito com a maior concentração de favelas do município com 42.350 domicílios em 159 favelas.

A “porta” de entrada para a Zona Sul e Extremo Sul de São Paulo como mostra a Figura 12, é feita a partir da Av. Marginal Pinheiros com a ponte da Av. João Dias. Desse ponto se pode acessar o município de Itapeverica da Serra pela Estrada de Itapeverica; pode-se seguir em direção ao Parque Estadual do Guarapiranga pela Av. Guido Caloi, por onde se acessa a Av. Guarapiranga e a Estrada

²⁷ Fonte: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_distribuicao_das_favelas_2017_516.html. Acesso 28/01/2018.

do M' Boi Mirim, e ainda pela Av. Guido Caloi em direção a Av. Atlântica, do outro lado da Represa Guarapiranga, em direção ao Extremo Sul, passando por Socorro, Grajaú é possível chegar em Parelheiros.

Figura 12: Mapa de Mobilidade Urbana – Campo Limpo e M' Boi Mirim. Elaboração: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso 15/02/2018.

Observando a Figura 12, a área de estudo situa-se entre as Estrada de Itapequerica da Serra e a Estrada do M' Boi Mirim e é cortada pela Rua Simão Caetano e Av. Abílio Cesar [1], que se conecta a Av. Comendador Santana e Elias Maas [2]. Esse sistema viário liga as duas vias principais que cortam a Zona Sul e interligam os Terminais Urbanos Capelinha (1998) e Metrô Capão Redondo (2002) ao Jardim Ângela. O quadrante sudoeste da área é a parte mais afastada da região, de pouca mobilidade e de topografia íngreme. Seu acesso se dá pelo corredor de ônibus que sai do Terminal Jardim Ângela e leva os passageiros até o Terminal Santo Amaro (Largo 13 de Maio), passando pelo Terminal Guarapiranga, onde se interliga com os trens suburbanos da CPTM e também o corredor que leva ao Distrito de Pinheiros.

Do Terminal Capelinha um outro corredor de ônibus, escoia a população para Santo Amaro, seguindo para Vila Mariana. A promessa do monotrilho da linha 17, ouro do Metrô, inicialmente Vila Sonia – Jabaquara, traria um benefício indireto para a Zona Sul, porém com o trajeto alterado para Morumbi- Congonhas, deverá atender uma população mais específica, que se situa na porção nobre

desse quadrante da cidade. Em 2018 um importante aporte para a mobilidade urbana da região ocorreu, com a inauguração da Linha 5- Lilás do Metrô que interliga a estação do Capão Redondo à Linha 1- Azul na Estação Santa Cruz, passando pelas Estações Campo Limpo, Vila das Belezas e Giovani Gronchi; e também à Linha 2- Verde a partir da Estação Chácara Klabin. Todos estes incrementos em infraestrutura e mobilidade urbana, instalados a partir da década dos anos 2000, fizeram da região um local menos precário, no entanto, ainda com uma demanda muito grande sem atendimento, principalmente de setores do Jardim Ângela- Boulevard da Paz de difícil acesso

Dada a característica socioeconômica da maioria do território, Flavio Villaça (2005, pg.68), comparando o padrão de ocupação da Zona Sul (ZS) com a Zona Leste (ZL) (Itaquera), concluiu que, na ZL estariam os mais pobres, enquanto que na Zona Sul “A quase totalidade da região é ocupada por uma periferia de baixíssimo padrão urbano e servida por um labirinto de ruas estreitas. É tristemente famosa pela sua violência e abriga alguns bairros- como o Jardim Ângela ou Capão Redondo”. (VILLAÇA, 2005, p.68).

1.3.4. A SEGURANÇA PÚBLICA

O problema que assola e se sobrepõe a toda lógica possível de desenvolvimento econômico, social e urbano do Sul e Extremo Sul da cidade, como também em outras localidades, é a questão da criminalidade e da falta de segurança para a vida.

Vera Telles e Daniel Hirata (2010) relatam três períodos que construíram “*as margens da segurança*” na periferia. Os justiceiros, os matadores e por fim nos anos 2000 os traficantes. Antes de periodizar essas fases os autores discorrem sobre o deslocamento do Estado para a solução de questões de ordem social.

“As margens, portanto, não são o exterior do Estado, elas se deslocam e estão tanto no interior como fora do Estado. São espaços de exceção, porém “as margens não são inertes: são espaços de criatividade, dizem as autoras, que poderíamos traduzir como espaços de experimentação nos quais homens, mulheres, indivíduos e coletivos reinventam seus recursos, lançam mão de elementos do próprio Estado, transitam também entre o fora e o dentro do Estado, maquinam artifícios também nas fronteiras incertas do legal e ilegal, negociam regras, limites, protocolos, agenciam contra- condutas, de tal modo que as próprias fronteiras do Estado se estendem ou são refeitas na busca de segurança ou de justiça em suas vidas cotidianas.” (TELLES; HIRATA, 2010, pg. 215)

Para os autores, no tema segurança como em tantos outros, a atuação dos indivíduos, na fronteira entre o legal e o ilegal, buscou suprir o deslocamento do Estado no atendimento à população. A década dos anos 1980, a solução da segurança “à margem”, foi feita pelas mãos de justiceiros, que agiam por conta própria, não eram contratados, faziam parte de grupos privados de extermínio como o “Esquadrão da Morte”. Esses grupos entraram nos anos 1990 com a ajuda de policiais e ex-policiais, seguranças privados e comerciantes, que atuavam sob o comando da ROTA²⁸, uma divisão da polícia militar famosa por extermínios de civis na RMSP, ligados, na maioria a jovens negros, ou qualquer cidadão que não apresentasse provas de sua inocência. Nas batidas policiais - “mata- mata”, eram exigidas carteiras de trabalho como representação de uma “cidadania regulada” (TELLES, 2010, pg.220), em uma época onde o desemprego e a falta de políticas públicas construiu uma região sem perspectivas, de baixíssima renda e sem atrativos econômicos para os jovens. No depoimento do Padre Jaime Crowe essa história ganha personagens.

“Essa região [Jd. Ângela] foi a área de atuação do Cabo Bruno, a atuação dele foi muito pesada por aqui, que agia contra jovens pretos e periféricos. Ele a serviço da associação comercial de Santo Amaro. Para estes comerciantes os jovens daqui que faziam assaltos no Largo 13. Para a sociedade quando se mata um jovem da periferia, é um suspiro de alívio e ainda para a classe alta, quando se mata um jovem rico é motivo de comoção. Houve um crime aqui na frente da paróquia, o assassinato do “pirulito”, jovem negro. Em 1996 o Jardim Ângela foi declarado a região mais violenta do mundo. Começamos a analisar o motivo. Primeiramente o abandono do poder público e a falta de perspectiva dos jovens e forte atuação da polícia. Viver para que? Foi nessa época que o tráfico se popularizou entre os jovens, antes não tinha.”²⁹

Como o descreveu o Padre, o tráfico ocupou o vazio deixado por um “Estado deslocado” (TELLES, 2010), sem políticas públicas sociais, educacionais e culturais, voltada aos jovens, que não encontram perspectivas de futuro e opções de inclusão social. Nessa situação, o Estado presente é a polícia opressora, que representa os esquadrões de extermínio e a matança daqueles que supostamente espelham a insegurança social. A violência praticada pelos matadores e justiceiros encontrou caminho vasto para apoio ao tráfico de drogas e, segundo o argumento utilizado por Telles (2010, pg. 243), esse comércio se acomodou facilmente na informalidade e capilaridade da economia já instalada nos anos anteriores “à margem” da formalidade.

²⁸ Rondas Ostensivas Tobias Aguiar.

²⁹ Padre Jaime Crowe, entrevista concedida a autora em 24/02/2018

1.3.5. A MORADIA E O MOVIMENTO DE MORADIA DA ZONA SUL

A cidade periférica, como foi diagnosticado na Zona Sul e Extremo Sul- Mananciais de São Paulo, se caracterizou, a partir da década de 1970, pela relação defasada entre o crescimento populacional e a falta de investimentos públicos. Região colonizada por uma população migrante agrária do Norte, Nordeste e Centro Oeste do Brasil, disposta a trabalhar e a desbravar as intempéries dos grandes centros urbanos.

A Figura 13 abaixo mostra um detalhe do mapa da RMSP sobre área urbanizada, colorida segundo período de expansão, onde é possível avaliar como a ocupação ocorreu próxima ao território de estudo e no próprio local. A expansão se deu de forma radiocêntrica em direção a Represa Guarapiranga e aos municípios vizinhos com bastante intensidade até os anos 1962 (verde claro). O território da ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro V foi ocupado fortemente no período entre 1963 e 1974 (amarelo), mas há também pontos de áreas menores do período de 1986 a 1992 (alaranjado).

Área urbanizada segundo o período de expansão
1881 - 2002

Períodos de Expansão

- Até 1881
- De 1882 a 1929
- De 1930 a 1949
- De 1950 a 1962
- De 1963 a 1974
- De 1975 a 1980
- De 1981 a 1985
- De 1986 a 1992
- De 1993 a 2002
- Parque no Município de SP
- Corpos d'água
- Área de Proteção dos Mananciais

Figura 13: Mapa com os períodos de expansão da área urbanizada- Zona Sul de SP. Fonte: Montagem da autora. Referência: Emplasa. Disponível em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/dinamica_urbana/mapas/cap5_p2.pdf.

Do número de domicílios em favelas da Zona Sul, especificamente no entorno da área de estudo, somam os Distritos de Capão Redondo (22.410 domicílios)³⁰ e Jardim Ângela (22.447 domicílios) 44.957 domicílios. A extensão territorial dessa tipologia habitacional equivalente a 6,43 Km², ou seja 15,57% do território das duas Subprefeituras. Segundo a mesma fonte existem 223 loteamentos irregulares cadastrados nas duas Subprefeituras que compõem 21,90Km², correspondendo a 22,16% do território, nem todos são loteamentos para famílias abaixo de 3 salários mínimos. Destes 223 loteamentos, 61 estão em Área de Proteção aos Mananciais e equivalem a 7,54 Km².

Um outro elemento, que compõe a paisagem desta e outras regiões periurbanas de São Paulo, advém da produção pública habitacional, executada pelas companhias habitacionais do Estado: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e do Município: Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) nos programas de provisão habitacional e também ações da Secretaria de Habitação do Município (SEHAB) que encabeça principalmente os programas de atendimento às favelas. Esse serviço, executado pelos poderes públicos municipais e estaduais, em SP, iniciou-se posteriormente ao período de intensa ocupação das áreas limítrofes da cidade. No Anexo II, pode-se ler os dados dos empreendimentos executados pela CDHU, que começa a atuar na região em 1989 com o empreendimento Jd. São Bento com um total de 660 UH. Essa produção pública pode ser avaliada na Figura 14 a seguir. Fazendo uma aproximação das Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim, observa-se a produção da COHAB³¹ até 2006 no Distrito de Capão Redondo com mais de 3001 unidades habitacionais, seguido pelo Distrito do Jardim São Luís e por último M' Boi e Campo Limpo com uma produção entre 301 e 750 unidades cada. O atendimento do governo do Estado, via CDHU, se concentrou nos Distritos do Jardim São Luís com mais de 3001 unidades, seguido pelo Capão Redondo e o Distrito de Campo Limpo.

³⁰ Fonte: Planilha obtida no site da PMSP:

<http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/LoteamentoIrregularLista.aspx>. Acesso em 16/07/2016

³¹ Os empreendimentos da COHAB nas Subprefeituras em questão estão listados e detalhados no Anexo I dessa tese e possuem os seguintes nomes: Cj. Pres.Costa e Silva/ Jd. Olinda/ Cj. Cohab Adventista / Cj. Cohab Sítio Pirajuçara/ Cj. Parque Fernanda/ Cj. Estr. Itapecerica/ Cj. Sonia Ingá/ Cj. Capão Redondo/ Cj. Ferreirópolis/ Cj. Hab. São Luiz/ Cj. Hab. Tuparoquera A/ Cj. Hab. Tuparoquera B/ Cj. Hab. Guarapiranga/ Pq. Europa II.

Figura 14: Demonstrativo do número de unidades atendidas por Distrito até 2006 pelo governo do estado (CDHU) e pela Prefeitura do Município de SP (COHAB). Fonte: Cadastro Unificado SEHAB/COHAB/CDHU- 2006.

Os empreendimentos da SEHAB na área de estudo, detalhados no Anexo II, feitos em regime de mutirão com recursos do FUNAPS (na gestão da Prefeita Luiza Erundina), foram o Monet, o Talara, Sonia Ingá Amigos- Fase 2. O Adventista Fase 2 iniciado em 1982 na gestão Jânio Quadros e concluído em 1990, foi um dos primeiros empreendimentos executados nesta modalidade em São Paulo, juntamente com o Mutirão Vila Nova Cachoeirinha na Zona Norte. O Adventista possui 194 casas com unidades de 53 m², com possibilidade de ampliação em lotes de aproximadamente 126 m². Nas Figuras 15 e 16, observa-se a evolução dos parâmetros construtivos da unidade original, tipologia horizontal com unidade isolada no lote e a ocupação total do lote com a verticalização edilícia.

Figura 15: FUNAPS- CJ. Habitacional Adventista. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

Figura 16: FUNAPS- CJ. Habitacional Adventista, tipologia original. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

O Conjunto Valo Velho I e II (Figura 17), executado também em mutirão, por responsabilidade das Associações União de Todos e Unidos Venceremos e Povo em Ação, financiado pela FUNAPS, contabilizam 284 unidades habitacionais. O Monet (Figura 18) no Capão Redondo, com 225 UH, executado em mutirão, com a gestão das Associações Jardim Casa Branca, Santo e Mendes, Terra Nossa e União Força e Terra.

Figura 17: FUNAPS- Cj. Habitacional Valo Velho I e II. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017.

Figura 18: FUNAPS- Cj. Monet. Fonte: Autora

O Sonia Ingá Amigos (Figura 19) com 200 UH horizontais e o Residencial Talara (Figura 20) com 102 UH com tipologia vertical em área de 18.266,37m² no Jardim São Luís.

Figura 19: FUNAPS – Cj. Habitacional Jardim Sonia Ingá Amigos. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

Figura 20: FUNAPS – Cj. Habitacional Talara. Ao fundo os edifícios do Cond. Jardim das Flores de alta densidade construtiva. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

Na área da Zona Sul em aproximação, há também uma Operação Interligada, feita na gestão do ex-Prefeito Jânio Quadros na Subprefeitura do M'Boi Mirim, Distrito do Jd. São Luís. Um empreendimento com 35 moradias denominada Jd. Olinda, dentro do parcelamento do Cj. Jardim Olinda da COHAB.

Dos empreendimentos do Programa de Verticalização de Favelas (PROVER) nomeado na gestão do Prefeito Paulo Maluf por Cingapura, encontra-se o Conjunto do Parque Otero/ Santo Antônio. A contribuição da CDHU com empreendimentos habitacionais nas Subprefeituras estudadas³², demonstra um número maior de unidades no Distrito do Jardim São Luiz, na sequência Capão Redondo e Campo Limpo com os empreendimentos Cj. Jd. Martinez, Jd. São Luiz, Jd. São

³² Ver a lista detalhada dos empreendimentos da CDHU, com número de unidades, regime de construção e ano de entrega, no Anexo II

Bento, Campo Limpo, Jd. Olinda, Feitiço da Vila, Santo Amaro, Capão Redondo, São Luiz Paulino. Destes empreendimentos os conjuntos Feitiço da Vila (Sto. Amaro A) e Campo Limpo (A3 e 7, B3, L1, 2 3 e 4) fizeram parte do Programa Paulista de Mutirão que mobilizou o Movimento de Moradia e as associações da região para ações em autogestão posteriormente ao FUNAPS da Prefeita Luiza Erundina.

O Conjunto Habitacional do Jardim São Bento, executado pela CDHU no ano de 1989 em regime de empreitada global, faz divisa com a ZEIS 1 W101 (área de estudo), e sofreu mudança de zoneamento entre 2004, 2014 e 2016. Foi classificada como ZEIS 1 (2004) e em 2016 passou à categoria de Zona Mista de Interesse Social (ZMIS), como será visto à frente. Esse conjunto possui duas áreas, uma com 176 UH (Figura 21) e outra com 484 unidades (Figura 22).

Figura 21: Cj. Habitacional Jardim São Bento I. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

Figura 22: Cj. Habitacional Jardim São Bento II. Fonte: Google Street. Acesso 05/10/2017

Ao chegar para a conversa com o Padre Jaime Crowe, da Paróquia Santos Mártires, em fevereiro de 2018, recebi o convite para participar de uma missa em homenagem a algumas lideranças do movimento de moradia da Zona Sul que haviam falecido na última década. Entre os homenageados estavam o Sr. Olímpio, o Luizão (da Vila Remo), o José Ramon, a Zezé (Maria José) e o Sr. Nestor³³. O movimento de moradia e o movimento operário se cruzaram na Zona Sul através da atuação da pastoral operária e do movimento sindical. Segundo o entrevistado, a Irma Rosseto Passone, ex- religiosa, foi uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores, que associada a Santo Dias da Silva encabeçaram algumas ações na Zona Sul, atuando fortemente durante as greves de 1979. Durante esse período de greves, Santo Dias, trabalhador da Caloi e membro do Partido Comunista do Brasil (PC do B) foi morto em piquete. Como metalúrgico, conheceu os problemas das

³³ Dentre as lideranças homenageadas destaca-se o José Ramon, com quem foi possível participar da fundação da UMMIZS (União dos Movimentos de Moradia Independentes da Zona Sul) e desenvolver o projeto Nossa Senhora Aparecida do Programa Crédito Solidário; a Maria José (Zezé), presidente da Associação de Moradores do Conjunto Modelar, do Condomínio Residencial Dom José I (Programa Minha Casa Minha Vida Entidades) e o Sr. Nestor, da AMPO, com quem foi executado o Conjunto Campo Limpo A4 e realizada atividades didático-culturais da Casa de Cultura do Jardim São Luís.

peessoas que moram na periferia e foi o elemento simbólico de união entre a igreja e os movimentos sociais e políticos da época. Segundo depoimento do Padre Jaime:

“Tivemos no final dos anos 1970 um movimento forte de moradia, acompanhado por advogados. Tínhamos duas advogadas que trabalhavam no CEDEPE, uma das advogadas é procuradora da república atualmente, Amália, cujo pai era juiz aposentado, que nos assessorava na área de moradia. Entramos com uma proposta, na época era conhecida como Direito Real de Uso em uma área do Embu. Acho que foi uma das primeiras conquistas na área de moradia popular para garantir o direito das favelas ficarem no seu pedaço. Se conhecer o Embu, Valo Verde, Santa Tereza, foram essas conquistas. Tivemos muitos problemas, não foi fácil [...] a luta por moradia nessa periferia de São Paulo tem sido cruel.

O trabalho da igreja, a eclosão dos movimentos sociais, a fundação do Partido dos Trabalhadores, com o processo de democratização do país, alinhou-se também na Zona Sul, primeiramente na luta contra os loteamentos irregulares e posteriormente na agenda democrática pelo acesso a cidade e a moradia.

“Os primeiros movimentos urbanos que surgiram mais articulados, foram os movimentos de favela e o movimento de loteamentos, principalmente por causa dos loteamentos irregulares na periferia. Já em meados da década de setenta, o movimento de loteamentos/de regularização fundiária, já era bastante organizado e forte em São Paulo. Que forçou, inclusive, a criação de um setor de regularização de loteamento na Secretaria de Habitação em São Paulo”. (BARBOSA, Benedito Roberto, parte da entrevista concedida em 16/09/2013.)³⁴

Pode-se dizer que as obras executadas em Mutirão, iniciadas com o Cj. Adventista em 1982 e posteriormente as obras financiadas pelo FUNAPS Comunitário, já no período democrático, estruturaram o movimento de moradia da região. Quando em 1995 a CDHU abriu o Programa Paulista de Mutirão, uma nova rodada de obras fortaleceu as entidades locais, permitindo que ganhassem corpo, se dividissem e multiplicassem, de acordo com suas convicções políticas, o que acabou alimentando a participação popular na luta política pela moradia.

Em 2004, na primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o movimento de luta por moradia obteve uma grande vitória da participação popular, com o aporte de recursos federais, através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)³⁵, criando o Programa Crédito Solidário (PCS). O

³⁴ Entrevista conduzida pela autora e concedida por Benedito Roberto Barbosa da União dos Movimentos de Moradia para o grupo de pesquisa CNPQ- M. Cidades sobre o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, sob a orientação do Prof. Miguel Antônio Buzzar, do qual a autora fazia parte.

³⁵FDS é um fundo com recursos finitos, que tem por objetivo o financiamento de projetos de investimentos de interesse social.

programa destinava recursos para a construção de empreendimentos habitacionais, com a contratação direta das Associações Comunitárias e a possibilidade de construção da obra em regime de autogestão com mutirão. Esse programa deu sequência ao Minha Casa Minha Vida Entidades, que consolidou o papel das associações como empreendedoras habitacionais³⁶, exigindo ao mesmo tempo profissionalismo, capacitação das lideranças e do grupo gestor, além da responsabilidade sobre o risco da obra. O que por um lado fortaleceu os movimentos organizados, de outro enfraqueceu seu papel político, principalmente diante do comprometimento do movimento social com a pauta do Partido dos Trabalhadores.

³⁶ Para aprofundamento ver artigo da autora: A autogestão na era das políticas neoliberais. A experiência com o programa Minha Casa Minha Vida-Entidades. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, e-metrópolis, número 32, ano 9, 2017. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/032/original/emetropolis32.pdf?1522279441.

DISCURSO SOBRE AS ZEIS

CAPÍTULO II

Esse capítulo estrutura-se na discussão sobre a legislação e sua natureza, dentro do universo do urbanismo. O pensamento que sedimentará o discurso tem por base Flavio Villaça (2005), que entende a legislação como espelho da disputa das classes sociais, que se representam para legitimar suas prioridades.

No âmbito do urbanismo, será tratada a construção, segundo Burnet (2009), do “*urbanismo democrático*”, que solidificou o planejamento estratégico e participativo com o Estatuto das Cidades, mas que guarda no zoneamento, a base da herança brasileira. Será apresentada as ZEIS como principal instrumento de conquista da Reforma Urbana, onde se insere o conflito da terra o “*nó da terra*” (MARICATO, 1999, 2008) na disputa pelo direito à cidade e à moradia.

Será dado enfoque às condições de uso das ZEIS de vazio, e também uma nova aproximação da área de estudo, especificamente do aglomerado de ZEIS 1 da região do Parque Novo Santo Amaro, com foco no “*nó da terra*”.

2.1. ZONEAMENTO E PLANO DIRETOR, LEGALISMO OU POSSIBILIDADE?

2.1.1. IDEOLOGIA DA LEGISLAÇÃO E DO PLANO

A quem serve a legislação e o plano, o que eles representam?

Segundo Flavio Villaça (2005), a legislação se encarrega de assegurar a hegemonia econômica, política e social dominante. No âmbito dessa análise, o instrumento legal nunca será capaz de resolver o problema da desigualdade social, ele é espelho das forças que atuam na disputa pelo poder, no entanto, não é possível desconsiderar sua importância; não para alimentar ilusões em relação às suas possibilidades, mas sim, porque no processo de sua elaboração, há sempre a possibilidade de publicização da disputa por direitos, dentro do contexto de regimes republicanos. Cabe aos atores sociais lutarem pela sua representatividade. Segundo Villaça³⁷ “*Classes sociais diferentes tem problemas diferentes e lutam pela solução destes problemas com poderes políticos diferentes*”, esse é o jogo político. A desigualdade do poder político é também social e territorial, neste sentido a segregação urbana é a forma como o território se organiza revelando as relações de dominação. Para isso a legislação tem papel fundamental na manutenção das diferenças sociais, uma vez que assegura uma linha a ser seguida.

Do ponto de vista do planejamento territorial, Villaça (2005) colocou que a classe dominante faz leis em função dos seus interesses, tendo ciência que a maioria não poderá cumpri-la. Nesse planejamento hegemônico, a ocupação ilegal faz parte do pacto social, promove uma segregação planejada à medida que atende os desejos dos que dele se apropriam. O autor observou que o planejamento urbano, a figura do Plano Diretor, é um poderoso aparato legal que convive com a fragilidade operacional do executivo; concluiu dizendo que possuímos leis avançadas, aplicadas de acordo com as circunstâncias, “*um discurso longe da prática*”, e nela, o que vale são as leis de

³⁷ Aula da disciplina da Pós-Graduação na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Setembro de 2015.

mercado. Uma lei que entra em contradição com as leis do mercado, é popularmente conhecida como a lei que não pega, sem aderência da realidade. Com base nesses argumentos é possível dizer que o Plano Diretor é ideologicamente comprometido com os interesses das classes dominantes e que é preciso entender o que está por detrás deste documento.

2.1.2. LEGALIDADE X ILEGALIDADE E O CARÁTER DE EXCEÇÃO

Qual o limite entre legalidade e ilegalidade e o que define cada termo? Essa dualidade tem origem na implementação da legislação como representação de uma certa retidão social. Sob esse argumento, o que não condiz com esse caráter adquire a condição da ilegalidade. Os parâmetros desse divisor, são dados com base no entendimento de mundo representado por uma legislação, que é desenvolvida para e por uma classe social estabelecida.

Para Ermínia Maricato, a Ilegalidade é funcional, é como a classe dominante se vira para encaixar a maioria na minoria e como argumento descreve:

“[...] em outras ocasiões apresentamos dados sobre a ilegalidade na ocupação do solo, uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão significativo que, inspirados na interpretação de Arantes (1992) e Schwarz (1990) sobre Brecht, podemos repetir que "a regra se tornou exceção, e a exceção, regra". A cidade legal (cuja produção, pode-se dizer, é capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. (MARICATO, 2000, pg. 30)

Para fundamentar o conceito de ilegalidade, é preciso dizer que ela se origina na exceção, na base de Agamben, quando argumenta sobre o *“estado de exceção”* no estado moderno. Segundo o autor, o *“estado de exceção”* pode ser visto como:

“[...] o lugar em que a oposição entre a norma e a sua realização atinge a máxima intensidade. Tem-se aí um campo de tensões jurídicas em que o mínimo de vigência formal coincide com o máximo de aplicação real e vice-versa” (AGAMBEN, 2008, p.58).

Para Raquel Rolnik, o conceito de exceção de Agamben pode ser aplicado às áreas ilegais desassistidas de políticas públicas:

“Ao delimitar esses territórios como “ilegais”, muitas vezes se sobrepondo aos tecidos urbanos preexistentes, as normas de planejamento, construção e ocupação do solo definem uma geografia de invisibilidade para a política urbana ou classificam uma presença construída- mas nunca plenamente estabelecida- como exceção.

Aqui, o conceito de estado de exceção pode ser útil. Giorgio Agamben define soberania como o poder de determinar o estado de exceção. Para ele, o paradoxo de soberania consiste no fato de que o soberano encontra-se, ao mesmo tempo, dentro e fora da ordem jurídica. O aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é “ilegal” e o que não é, assim como quais formas de “ilegalidade” poderão subsistir e quais devem desaparecer”. (ROLNIK, 2015, pg. 193)

Raquel ao se referir sobre a condição de ilegalidade, amplia o termo, mostrando que este se estende à própria condição humana, que vai além da dimensão territorial, para a situação de marginalidade social. Segundo a autora, o “*estado de exceção*” acontece para explicar como as elites nacionais se apropriam da estrutura do Estado criando regras e, por consequência suas exceções.

Na mesma estrutura, Vera Telles (2010) fala do entrelaçamento das fronteiras entre a legalidade e a ilegalidade nas áreas vulneráveis, que atravessam a própria condição da vida e de sua reprodução, envolvendo a moradia, o trabalho e os demais temas. A autora coloca a ilegalidade como um fator transversal a essa condição que alinha a mobilidade e o trânsitos econômicos e sociais.

Impossível de ser negada, a ilegalidade ganhou uma legitimidade social, carregando consigo a condição de “*apartheid*”. Este universo que contém a dicotomia entre a cidade legal/ilegal, se expande para outras categorias como formalidade/ informalidade, cidade ordenada/ cidade desordenada e assim por diante, oposições que colocam os espaços da pobreza na situação de exceção, e também, se não totalmente, em uma condição de constante transitoriedade.

Durante o período entre as décadas de 1980 e 1990, construímos uma sociedade, onde, segundo Francisco de Oliveira “*tudo se passa, então como se a exceção marcasse permanentemente a nossa sociabilidade*”. (OLIVEIRA, 2007, p. 299). Consolidamos uma política de pobreza e precariedade que promoveu a exceção. Uma nova ordem foi colocada com o EC, que culminou com a definição de um zoneamento específico para os territórios de exceção, com base na terra.

Essa discussão prosseguirá no sentido de aprofundar o caráter de excepcionalidade do zoneamento, nomeado por ZEIS 1, que por um lado, também confirma o *establishment* promovido pela sociedade em conservar uma permanente camada social sob suspensão.

Em uma perspectiva inversa, é possível dizer que a condição de legalidade da excepcionalidade, trouxe o que estava fora da “norma” para uma condição de legal. Para entender

como foi possível construir esse zoneamento de exceção, seu potencial e inabilidades, há a necessidade de se visitar a herança no planejamento urbano brasileiro, como será visto a seguir.

2.1.3. A SUPREMACIA DO ZONEAMENTO NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

Inicialmente o zoneamento foi a resposta balizadora da regularidade urbana e teve como base o pensamento racional do movimento moderno. Ele apareceu como uma forma de delimitar o conflito de interesses, disciplinar a incomodidade, regular a ocupação e os usos, dar uma previsibilidade de crescimento no ambiente construído e também de controle da expansão urbana. Veio da prática administrativa de regular o uso do solo, bem aceito por seu caráter funcional no atendimento das demandas econômicas e sociais; carregou em si a possibilidade de reforma, pois serve conceitualmente, para acolher as questões da cidade e acomodar o descontentamento social.

O zoneamento foi criado inicialmente na Alemanha como um instrumento que pretendia defender o interesse público da cidade- acima do privado-, concentrado no lote, pensando na acomodação das necessidades da sociedade no âmbito espacial e temporal. Para Mancuso (1980), zonear, significava idealmente redistribuir riquezas. Este instrumento mexeu conceitualmente com o direito de propriedade e a sobreposição de interesses; nesse caso o público sobre o bem privado. Esse fato anunciou o poder do Estado em interferir na qualificação da terra com o fim último de promover o bem público, como de início se defendeu nos primeiros zoneamentos em Berlim, cujo objetivo era a expropriação de áreas para fins habitacionais.

No modelo europeu do Séc. XIX, era possível dizer que a disciplina do planejamento urbano incluía de forma holística o plano urbano, o zoneamento e o projeto edilício, como consolidação da vontade da cidade, promovida pelo poder público.

A escola americana percorreu outro caminho e não se apropriou do conteúdo social que o urbanismo europeu desenvolveu, e no início do Séc. XX, já havia entendido a intrínseca relação entre o zoneamento e o valor da terra. O Plano de 1916 para Nova York introduziu a ideia de potencial construtivo, que agregou valor ao solo para além dos parâmetros anteriores. Essa ação valorizou o lote, inverteu a lógica anterior, capitalizando a iniciativa privada, acima dos interesses públicos.

O zoneamento como instrumento de controle da ocupação, ao atribuir qualidades aos lotes urbanos, como potencial construtivo e tipo de uso - conceitos que dependem intrinsecamente da localização-, influenciam no valor da terra para além de suas características primárias, que associado ao custo da infraestrutura instalada, produzem um conceito conhecido como “*mais valia urbana*”³⁸. Portanto, o zoneamento, ao agregar um quesito à *mais* aos lotes, altera a base de comercialização do solo urbano em favor do proprietário privado, não mais como uma resultante de um plano associado a um projeto de cidade, imbuído pelo caráter público.

No Brasil, pode-se observar a influência da herança americana. Na nossa tradição, o zoneamento, a tipologia e a morfologia urbana são universos diferenciados. Segundo Sarah Feldman “o zoneamento- abrangente ao conjunto da cidade e articulador de um conjunto de parâmetros urbanísticos em zonas funcionais- consolida-se como o principal instrumento de planejamento” (FELDMAN, 2001, pg. 37). Pode-se dizer que nessa linha, o zoneamento, como principal instrumento de controle do solo urbano no Brasil, consolidou-se com o descrédito do planejamento urbano; quando o planejar passou a ser uma atividade separada do projetar, no início dos anos 1960. Soma-se a este pensamento, a apropriação do conhecimento sobre as possibilidades do zoneamento em ganhos efetivos sobre a terra, se analisado o histórico da cidade de São Paulo.

Entre os anos de 1968 e 1970, São Paulo entrou na era do planejamento técnico e recebeu o Plano Urbanístico Básico (PUB- 1968) e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI- 1970). Em 1971 os municípios brasileiros foram obrigados a desenvolver um Plano Diretor (PDDI- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) para pleitear recursos federais³⁹. No mesmo ano, o Prefeito Figueiredo Ferraz (1971- 1973), aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo, “*primeiro projeto a adotar uma visão estratégica do desenvolvimento*” (BELLE, 2009, p. 226), que gerou a primeira Lei de Zoneamento da cidade, como mecanismo de controle do desenvolvimento urbano, promulgada em 1972 (Lei 7.805/1972). Esse arcabouço legal teve por base a densidade de ocupação do solo, estabelecida a partir do dimensionamento do sistema viário e dos meios de transportes da época. Com a lei, foi introduzida

³⁸ Ver Martin Smolka, Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

³⁹ Pode-se dizer que em certo grau, este fato, guarda correspondência com a hierarquia das escalas do planejamento implantadas posteriormente ao Estatuto das Cidades com a criação do Ministério das Cidades em 2003.

a cota de terreno/ UH mínima, para evitar o alto adensamento, além de 8 tipos de Zonas⁴⁰ (da 1 a 8). O de maior coeficiente de aproveitamento (CA) de 4 e com a taxa de ocupação (TO) de 0,5 para a Zona 5 em áreas centrais e foi definido para o restante da cidade uma enorme Zona 2 de uso misto, que ocupava 86% do território, com o CA igual a 1.

Essa Lei de Zoneamento de 1972, consolidou a base legislativa paulistana, de origem funcionalista, fundamentada na Carta de Atenas⁴¹, decodificando a cidade de acordo com os setores produtivos, nomeando as zonas de trabalho (zonas industriais, zonas de comércio, zonas de serviços), as zonas do habitar (as zonas mistas, zonas residenciais), as zonas de lazer, etc.

Com o aquecimento imobiliário⁴² e a disponibilidade de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi criada uma fórmula onde seria possível a utilização do CA de 2 em Zona 2, utilizando a TO de 0,25 (Lei de Adiron - Lei 8001/1973). Essa possibilidade estimulou a ocupação dessa grande área de Zona 2, com a reincorporação dos lotes parcelados anteriormente, promovendo a verticalização; uma vez que para alcançar um coeficiente maior era preciso atender a TO de 25%, que é muito baixa, por isso a necessidade de mais área de terreno. Essa facilidade disseminou o modelo de ocupação do edifício alto, isolado no lote e recuado de todos os lados, como tipologia predominante para a cidade.

Em 1979, para enquadrar novas necessidades, foram criadas as Zonas Especiais (Z8), e subdivididas em zonas que abrangiam o patrimônio histórico (Z8-200), áreas rurais (Z8-100), áreas de habitação popular (Z8-100/1)⁴³, os corredores (Z8-CR) e apareceram também as Z14 e 15 de preservação ambiental. Essa base legislativa percorreu a década de 1990 com ajustes e pequenas

⁴⁰ Z1 - uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa; b) Z2 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa; c) Z3 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média; d) Z4 - uso misto, de densidade demográfica média alta; e) Z5 - uso misto, de densidade demográfica alta; f) Z6 - uso predominantemente industrial; g) Z7 - uso estritamente industrial; h) Z8 - usos especiais.

⁴¹ A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas em 1933.

⁴² Durante os anos de 1970 houve um período de crescimento imobiliário na cidade de São Paulo com base nos recursos federais do BNH, criado em 1964, para a execução de empreendimentos habitacionais voltados a classe média, o que forçou o poder público a criar mecanismos de maior aproveitamento para alguns zoneamentos.

⁴³ **Z8-100-** Zona de uso rural do Município: Esta zona foi considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. A zona rural é subdividida em cinco tipos diferenciados, com restrições crescentes à medida que se afastam da zona urbana. São os seguintes os tipos de zonas de uso Z8-100: **Z8-100/1:** Servindo como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias industriais.

alterações e somente com o PDE de 2002- 2004⁴⁴ ganhou nova versão com a Lei 13.885/2004, pós Estatuto das Cidades.

2.1.4. PLANOS DIRETORES ESTRATÉGICOS E ZONEAMENTO PÓS ESTATUTO DAS CIDADES

A grande revolução para a consolidação de um novo arcabouço teórico do planejamento urbano no Brasil foi consagrada com os artigos 182⁴⁵ e 183⁴⁶ da Constituição Brasileira, objeto de conquista do Movimento Nacional por Reforma Urbana. Nesses artigos foi revisto o direito à terra e à propriedade, esteio da estrutura fundiária brasileira. A Constituinte de 1988 é um divisor de águas, dentro do que antes era definido no direito civil em relação à propriedade privada. O texto, ao determinar que toda propriedade deve cumprir sua função social, trouxe um novo capítulo no tratamento do direito privado. A forma como isso se daria, foi definida somente em 2001 com o Estatuto das Cidades, que regulamentou os instrumentos para aplicação das obrigatoriedades no território, desde que estes estivessem marcados nos Planos Diretores Municipais.

Este caminho, que consolidou o novo urbanismo brasileiro, não tem por base o racionalismo ou funcionalismo que serviram de esteio para as construções anteriores, mas sim uma base sociológica sobre o uso da terra, sobre a propriedade do solo, sobre o direito à cidade e à moradia e sobre a gestão do território. *Zoneamento e desigualdade sócio territorial* ou “urbanismo

⁴⁴ Toda vez que o texto se referir ao primeiro Plano Diretor Estratégico da cidade de SP, usará a forma: PDE 2002-2004 por englobar os Planos Estratégicos Regionais de 2004, exceções serão pontuadas.

⁴⁵ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁴⁶ **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

democrático” (BURNET, 2009, p.18) é a escola do urbanismo da qual pertencem alguns teóricos utilizados como referência nesta discussão, alguns deles trabalharam diretamente na implementação do Ministério das Cidades e nas diretrizes para que os municípios cumprissem a meta de elaboração de seus Planos Diretores Municipais, e nos programas públicos federais durante a gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

A era dos Planos Diretores Estratégicos pós Estatuto, instituiu uma metodologia nacional e hierárquica dentro dos entes federativos de planejamento urbano brasileiro e também como uma forma de vincular os PDE (s) municipais às políticas públicas setoriais locais às nacionais. Esse novo ciclo de planejamento incluiu, entre vários aspectos, o processo de construção participativa para a elaboração desses documentos, o solo criado e a delimitação das ZEIS para o cumprimento da função social da propriedade.

Sob a vertente participativa, solidificou-se uma era de construção coletiva do planejamento urbano, buscando legitimidade do processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais e da Lei de Zoneamento, apoiado nas instâncias deliberativas da cidade, e no monitoramento da política urbana feito através de seus Conselhos, seja nas instâncias do município, do estado, e a nível federal, que representam as forças econômicas, políticas e sociais atuantes.

Segundo Flavio Villaça (2005) *“nunca fomos tão participativos”*; o processo participativo, no entanto, pode esconder a verdadeira armadilha desse novo enredo. O setor imobiliário participa ativamente de todas as discussões, assim como o movimento popular. A partir do momento que o processo é compartilhado, é legitimado, independentemente do nível de representatividade dos setores envolvidos e da dominação de uns sobre outros. No embate, tem-se a ilusão de que todos os agentes lutam com a mesma condição de igualdade pela solução dos seus problemas, o que é uma falácia; o processo participativo não minimiza a desigualdade de oportunidades e o poder econômico dos setores influenciadores. No entanto, esse é o jogo político e reflete, inclusive, o nível de consciência política e de articulação de uma coletividade.

O Plano Diretor, desse *“urbanismo democrático”*, teria o papel de mediação de conflitos, enquanto o zoneamento viria para estabelecer as regras de ordenamento do conflito. É no zoneamento que o pacto coletivo é contratado e é também a instância onde é possível gerar novos conflitos; pois discursa sobre o potencial de desempenho lote a lote, onde é dada a renda da terra. Quanto maior a possibilidade construtiva, maior é o ganho. Esse ganho está intimamente

relacionado com a localização e a renda obtida com o adensamento edificável, definido no zoneamento e direcionado estrategicamente pelo Plano Diretor.

Um outro aspecto importante nessa discussão, diz respeito a comercialização do “*solo criado*”. Esse argumento foi explorado pela primeira vez durante a tentativa de revisão do Plano Diretor na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989- 1993) e inserido definitivamente no planejamento urbano, posteriormente ao EC. O que a proposta contém como diferencial é que ao adotar um coeficiente de aproveitamento único como básico para toda a cidade, foi concedido à administração pública o direito de “*cobrar*” dos proprietários de imóveis o custo da infraestrutura instalada, ou a “*mas valia urbana*”, à ser paga quando se pretendesse utilizar o coeficiente de aproveitamento máximo permitido no local, regulado em função de um estoque construtivo por Distrito, através do recolhimento da Outorga Onerosa do Direito de Construir⁴⁷ (OODC). Essa proposta trouxe dois aspectos, o primeiro positivo, pois apresentou a possibilidade de retorno aos cofres públicos do custo da infraestrutura instalada, que adere valorização mercantil ao bem imóvel; o segundo aspecto, perverso, pois instalou uma lógica de arrecadação de tributos a partir da negociação do “*benefício à mais*” do coeficiente básico de construção, conferindo ao executivo uma dinâmica administrativa de empresariamento da cidade (Harvey, 2005), que anteriormente não havia, induzindo à mercantilização do solo criado.

Complementando, a parte boa dessa proposição é que a tributação da “*mais valia urbana*”, com o pagamento da outorga onerosa do direito de construir, trouxe uma equidade social à operação, uma vez que o recurso obtido é destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB⁴⁸) para ser redistribuído em melhoramentos para toda a cidade. Nesse âmbito, a outorga onerosa, na sua concepção, é um instrumento distributivo, que captura em locais mais valorizados para investir em locais menos valorizados.

Sob a ótica do planejamento urbano, a mudança conceitual do zoneamento da década de 1970, modernista- funcionalista, com as zonas atreladas aos segmentos econômicos, para o zoneamento pós EC (2001), trouxe uma maior aproximação com a condição da cidade real e a

⁴⁷ Outorga Onerosa do Direito de Construir foi prevista nos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) e definida nos artigos de 209 ao 216 do Plano Diretor Estratégico de 2002 do Município de São Paulo. Nesse documento foram definidos estoques adicionais para cada um dos distritos da cidade. Quando o construtor recebe da Prefeitura a outorga (permissão) para construir acima do coeficiente básico, mediante o pagamento desse estoque ofertado (ônus), até o limite máximo permitido no distrito e no zoneamento ao qual o lote pertence.

⁴⁸ Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB, criado pelo Art.235 da Lei 13.430 de 2002 (PDE)

proposição de novos mecanismos de promoção do seu desenvolvimento. Com esse olhar, a cidade de São Paulo, no Plano Diretor Estratégico de 2002, foi dividida em duas Macrozonas (Macrozona de Proteção Ambiental e Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana), que foram subdivididas em Macroáreas, como mostra a Figura 23 abaixo, nomeadas a partir de uma escala que variava da urbanização consolidada do território às áreas de preservação, passando por graus de transitoriedade.

Figura 23- Plano Diretor Estratégico de SP 2002. Mapa 10 – Política de Desenvolvimento Urbano- Macroáreas. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Fonte: PDE 2002

O PDE de 2002, gerou os Planos Diretores Estratégicos das Subprefeituras em 2004 (PDR) e foi responsável:

[...] pela introdução das Zonas Especiais de Interesse Social, pelo coeficiente de aproveitamento único, pela aquisição de potencial adicional de construção, estoque de potencial adicional de construção por região, calculados em função da disponibilidade e infraestrutura, zonas adensáveis e não adensáveis, fundo de urbanização, regularização fundiária e urbanística e planos de urbanização para as ZEIS. (GIAQUINTO, 2009, pg. 51)

Um dos grandes desafios do PDE 2002- 2004 foi o de estabelecer uma graduação para implantar o coeficiente de aproveitamento básico para a cidade como um todo, apesar da resistência dos setores do mercado de imóveis. Esse documento, que gerou a Lei de Zoneamento 13.885/2004,

foi pensado dentro dos sistemas estruturadores do território (Rede Hídrica / Rede Viária / Rede de Transporte Público Coletivo / Rede de Eixos e Polos de Centralidades), que se sobrepunham à um sistema de elementos integradores da cidade com base em suas funções (habitação, lazer, serviços, comércio e indústria), fazendo valer a infraestrutura viária existente e prevendo o adensamento da cidade de acordo com critérios de incomodidade de usos (residencial e não residencial) e de controle de estoque de construção em m² para cada região.

Nesse PDE a Macroárea de Urbanização e Qualificação era o território precário por excelência e ocupado pela população de baixa renda. Segundo Paulo Ricardo Giaquinto (2009), nessa Macroárea o objetivo era o de promover ações de urbanização e regularização com a qualificação viária e a criação de centralidades, espaços de lazer e empregos. “Seriam utilizados, prioritariamente, instrumentos urbanísticos, como ZEIS 1 e 2, outorga onerosa do direito de construir adicional, direito de preempção, usucapião, parques lineares, eixos e polos de centralidade, prioridade no FUNDURB, Centros de Educação Unificados (CEU) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU) ” (GIAQUINTO, 2009, pg. 92).

O PDE de 2002-2004 foi o grande responsável pela denominação e marcação da precariedade nos mapas com a designação das áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estava prevista uma revisão em 2012, que foi consolidada somente em 2014.

A nova versão do PDE 2014 teve a mobilidade urbana como centro propulsor da transformação da dinâmica da cidade. Sua importância foi ampliada com a criação de uma rede urbana de desenvolvimento, estruturada a partir do sistema viário principal e fluvial da cidade, determinando zonas para onde se daria o crescimento, utilizando para isso incentivos ao adensamento. Em contraponto, provocou a diminuição dos coeficientes construtivos no restante do território, fomentando a escassez para gerar interesse nos locais previstos para o desenvolvimento urbano.

O PDE de 2014, gerou a Lei de Zoneamento 16.402/2016 e confirmou a distinção de duas grandes Macrozonas: Macrozona de Estruturação e Qualificação e a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. Alterou e renomeou o perímetro das Macroáreas associando-os a novas situações como: Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU), Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação (MRVU), Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana

e Recuperação Ambiental (MRVUA), Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA), Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS) e Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN), apresentadas no mapa da Figura 24 e no diagrama da Figura 25 a seguir. De acordo com o plano foram determinadas características gerais de ocupação de acordo com a relação entre Macrozona e Macroárea. (Anexo III)

Figura 24- Plano Diretor Estratégico de SP 2014. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes

Fonte: Geosampa. <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso 18/02/2018.

Os zoneamentos foram designados obedecendo às diretrizes por Macrozonas/Macroáreas e foram divididos em Zonas de Transformação, de Qualificação, de Preservação e Áreas Públicas, podendo, de forma isolada, os zoneamentos transitarem em Macroáreas diferentes, como demonstra o diagrama da Figura 25. No Quadro 03 da Lei de Zoneamento (Anexo IV), gerada a partir do PDE de 2014 é possível consultar os índices urbanísticos das zonas de acordo com a hierarquia (Transformação, de Qualificação, de Preservação e Áreas Públicas) estabelecida.

As zonas que possuem maior incentivo construtivo são as zonas que constituem a Rede de Estruturação da Transformação Urbana, formada pelos eixos viários estruturais existentes e os previstos (as Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU/ ZEU (a)), onde há infraestrutura de transporte coletivo, incentivando o uso misto (comércio, serviços e habitação) e as

Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM/ ZEM (a)) na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)⁴⁹. Essas zonas de transformação permitem o adensamento de até 4 vezes a área do terreno, fora das áreas protegidas ambientalmente. O diagrama abaixo, demonstra como todos esses elementos se relacionam da estrutura do PDE para a LUPOS.

PDE 2014/ Lei de Zoneamento de 2016

Figura 25- Esquema do Plano Diretor Estratégico de SP 2014.

Elaborado pela autora. Referência: PDE Lei 16.050/2014 e Zoneamento Lei 16.402/2016

Sob o aspecto das lutas sociais travadas no território das cidades brasileiras, Villaça (2005) mostrou que não é no plano que se registra a marca da segregação territorial da sociedade; para ele, o zoneamento é a parte mais politizada do processo de regulação e reflete a luta das classes sociais, que disputam pela melhor localização no espaço urbano. O Plano Diretor, envolve metas e direciona ações, não é nele que se concentra o conflito. O Plano Diretor é facultativo e dinâmico, nenhum prefeito foi julgado por improbidade administrativa pelo seu descumprimento, já o Zoneamento é um dado qualitativo, chancela a propriedade privada e agrega valor à terra, isso sim, suscita disputa sócio territorial.

⁴⁹ MEM (PDE 2014) Art. 11: A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêsco, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com necessidade de equilíbrio entre emprego e moradia.

Diante do relato construído, pode-se entender que tanto o Zoneamento como os Planos Diretores, representam as forças sociais e históricas, progressistas ou não. A real possibilidade de promover a equidade social, depende da forma como o poder público e a sociedade manipulam essas estruturas.

Apesar da abordagem de Villaça demonstrar a fragilidade do Plano Diretor, e ainda que pese a pouca representatividade da sociedade civil, principalmente dos mais pobres, nas discussões participativas promovidas nos PDE de 2002- 2004 e PDE 2014 e na elaboração da Lei de Zoneamento 2016, ainda assim, é preciso pontuar que alguns avanços históricos foram conquistados em direção a compreensão e participação das dinâmicas político- administrativas, para a parcela da população que se interessa pela vida cívica, ou que quer ver seus direitos representados, dentro de qualquer estrato social .

A capacitação feita pelo Ministério das Cidades durante esse percurso, possibilitou a disseminação dessa visão do urbanismo pós EC. Os movimentos sociais, através do processo de discussão e participação, absorveram uma linguagem, que anteriormente pertencia a tecnocracia brasileira, validando, em certo ponto, a proposta e revelando uma dimensão pública da discussão. As oficinas dos Planos Diretores, foram palco das disputas políticas e sociais, mesmo com interlocutores em situação desigualdade de oportunidades e de direitos. Isso não eliminou o embate e não elimina a necessidade de existirem espaços de debate e participação.

Como explica Raquel Rolnik sobre a consolidação do processo de construção coletiva dos Planos Diretores Municipais:

“[...] A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo, apostava na construção de espaços públicos como locus de exercício da solidariedade cívica e de conquista do “direito a ter direitos” pelos muitos brasileiros que se viam inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas”. (ROLNIK, 2015, p. 318)

Na sequência, será aprofundado como o Zoneamento Especial de Interesse Social entrou nesse processo de consolidação do “*urbanismo democrático*” (BURNET, 2009, p.18).

2.2. AS ZEIS COMO INSTRUMENTO DA REFORMA URBANA

2.2.1. AS ZEIS, O NÓ DA TERRA E A LOCALIZAÇÃO

David Harvey (1982) demonstrou como a teoria da acumulação se relaciona com a estrutura espacial urbana; essa abordagem nos ajuda a entender o “*nó da terra*” (MARICATO, 1999, 2008) e como o Zoneamento Especial de Interesse Social se relaciona à essa condição.

De acordo com David Harvey, Marx “mostrou ser possível ligar, teoricamente, o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais” (HARVEY, 1982, pg. 20). Para essa teoria Harvey demonstrou que o ambiente construído revela a divisão primordial da dicotomia humana: trabalho – vida, e como essa relação promove a divisão fundante imposta pelo sistema capitalista de produção. Segundo o autor, é no meio urbano que se manifestam as formas como essas relações acontecem e abrigam os espaços, fruto da relação mercantil entre trabalhar e viver.

“Além do espaço enquanto condição básica de vida, estamos preocupados aqui com a habitação, o transporte (ao trabalho e aos equipamentos urbanos), o lazer, os equipamentos e todo um conjunto de recursos que contribui para a totalidade do ambiente de vida do trabalhador”. (HARVEY, 1982, pg.9)

Nessa linha de pensamento, existem outros autores, como Neil Brenner em “*Teses sobre a urbanização*” (2014), que expandem essa abordagem espacial do capitalismo para as relações internacionais de produção. Em outra chave, Villaça (2012), com seu argumento “*terra- localização*” também se utiliza dessa mesma matriz. Para o autor, a disputa dos territórios da cidade reflete a luta pela otimização do tempo para desenvolvimento das atividades humanas, assim, a cidade é o reflexo da relação entre o tempo e o espaço, e, a localização vai definir a melhor performance dessa relação.

Na luta política, as classes sociais pressionam o estado para obter deslocamentos maximizados e disputam entre si a boa localização na cidade; essa luta traz subsídios mercantis para a valorização da terra. No entanto, para as classes desfavorecidas esse “*lugar*” na cidade sempre foi alijado do processo de desenvolvimento urbano.

Na evolução da agenda da Reforma Urbana e sob a narrativa da “*localização*” (VILLAÇA 2012), as ZEIS foram demarcadas em 2002- 2004 em SP, promovendo a possibilidade de permanência da população menos favorecida nos locais melhor atendidos por infra- estrutura urbana, reservando terras ociosas que não cumpriam sua função social (ZEIS de vazio), e também áreas para a urbanização com regularização fundiária (ZEIS de ocupação). Este modelo pretendia garantir a diversidade social através da miscigenação das classes, buscando com isso, brejar o crescimento territorial periférico e garantir reserva de áreas para o encaminhamento da solução da precariedade urbana e habitacional.

Ermínia Maricato, falou sobre a importância das ZEIS em relação a reserva de terras para habitação, pois nessa questão, no acesso à terra urbanizada, é onde se concentra o “*nó da terra*” (MARICATO, 1999). A disponibilidade de áreas para atendimento das demandas habitacionais, sempre foi o ponto crucial para a solução do déficit habitacional e da luta social e urbana. Historicamente em São Paulo, o zoneamento que precedeu as ZEIS para a produção pública de moradias foi a Z8-100-1⁵⁰, instituídas com a alteração do zoneamento de 1979, quando foram designadas glebas na zona rural da cidade, que tinham por objetivo a implantação de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público. Em parte, foi com este tipo de solução que os bairros periféricos foram se constituindo, estruturados pelos conjuntos habitacionais de promoção pública a partir dos anos 1970⁵¹, também com os loteamentos irregulares e os clandestinos, além da ocupação de favelas, nas áreas remanescentes desses parcelamentos, como nos mostra a foto aérea (Figura 26) sobre a Zona Leste de SP, em Cidade Tiradentes.

Figura 26. Foto aérea da Cidade Tiradentes. Antiga Z8-100/1. ZEIS 1 em 2004 e ZMIS a 2014.

Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cidade_Tiradentes_-_S%C3%A3o_Paulo_City.jpg#file. Acesso 19/01/2018

Na garantia à localização, o Zoneamento Especial de Interesse Social superou o fim exclusivo do direito à moradia. Como zoneamento de exceção, incorporado pela legislação, abrangeu a dimensão do direito à cidade. Como nos falou Villaça: “*A designação das ZEIS no Estatuto das Cidades*

⁵⁰ Por seu caráter rural, é possível associar a importância do zoneamento como reserva de terras para a habitação social nas áreas de transição entre o urbano e rural, onde não havia infraestrutura de cidade instalada, que condicionaram a ocupação periférica da forma como temos hoje, nesse momento foi instalado o *apartheid* social.

⁵¹ Anexo II é possível verificar a lista dos conjuntos habitacionais na Zona Sul de São Paulo nos Distritos de Campo Limpo e M’Boi Mirim produzidos pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal de SP.

*e sua marcação nos Planos Diretores, a partir de 2004, vem de encontro à garantia a diversidade urbana, onde classes sociais diferentes possam desfrutar dos mesmos privilégios em relação a localização do morar na cidade. Esta é uma luta pela permanência”.*⁵² Dentro do direito à cidade e à localização, as ZEIS é um zoneamento, onde a moradia é um tipo de uso, onde a urbanidade deve ser garantida com moradia, equipamentos públicos, comércio, infraestrutura, etc.

As ZEIS foram uma conquista social inovadora, mas ao mesmo tempo frágil, que pretendia encaminhar a questão de áreas reservadas para atendimento habitacional. Ao longo dos anos, desde sua implantação (16 anos), assistimos desdobramentos insatisfatórios na sua aplicação. Como zoneamento, tem a chancela da terra condicionada a um uso e ocupação específicos, agregando valor à terra, mesmo que este valor contemple um caráter de exceção. As áreas e lotes em ZEIS possuem uma ocupação flexibilizada em relação as outras da cidade (Anexo V), incentivando principalmente maior adensamento para o uso habitacional e usos mistos. Dado seu caráter de excepcionalidade, vem sofrendo constantes ameaças, seja na sua supressão (ZEIS de ocupação) ou na disputa dessas áreas para execução de empreendimentos privados (ZEIS de vazio), estando vulneráveis às dinâmicas imobiliárias.

As ZEIS em São Paulo, sinalizadas inicialmente nos mapas do PDE 2002- 2004, hoje contemplam as subcategorias ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5. As ZEIS 1, conhecida como ZEIS de ocupação, são na prática o reconhecimento ex- post da precariedade. Nos levantamentos feitos sobre as ZEIS 1, observou-se diferentes características entre elas, sendo o aspecto da localização um ponto importantíssimo, que define se a ZEIS 1 está em área de interesse ao mercado imobiliário, principalmente em áreas valorizadas e centrais, ou se está localizada na periferia, onde está inserida em outras dinâmicas. Em São Paulo há áreas de ZEIS 1, que formam aglomerados e competem em dimensões, com a extensão de alguns bairros da cidade, como foi possível observar na Zona Sul, na área de estudo. As ZEIS 1 também contemplam alguns assentamentos solidificados, como são os casos de Heliópolis e Paraisópolis, tratados como complexos, que, ao longo dos anos foram sendo atendidos por diferentes programas públicos e representam hoje áreas bem consolidadas, mas ainda informais.

⁵² Aula proferida pelo Prof. Flavio Villaça na Pós-Graduação da FAUUSP em 2015.

2.2.2. ESTATUTO DAS CIDADES E AS ZEIS

Os argumentos que nortearam o marco regulatório do Estatuto das Cidades, buscaram formas de ajustar o desequilíbrio causado territorialmente nos centros urbanos, que se iniciou com a *“década perdida”* (Décadas de 1980 e 1990), diante da segregação econômica e social que historicamente privilegiaram o atendimento a determinados setores da cidade e da sociedade em detrimento de outros.

Fruto do crescimento desigual, as áreas bem localizadas ficaram cada vez mais caras e exigentes, enquanto que as periferias sobreviveram com a ausência do poder público. Raquel Rolnik (2015) declara sobre a intenção das propostas do urbanismo pós EC:

“A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a “quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização”. (ROLNIK, 2015, p. 318)

Diante disso, as ZEIS, fruto do EC, pretendia ser uma resposta à possibilidade de equalizar e redistribuir espacialmente as oportunidades, garantindo o direito à cidade e à moradia, reservando áreas para esse fim. Segundo Santo Amore (2013), pretendia ser um instrumento, contra o qual não poderia haver argumento jurídico capaz de fazer oposição. O autor tratou do *“devia ser”* do dispositivo, que entre tantos benefícios *“inclui-se o barateamento do valor da terra, o cumprimento da função social, um zoneamento vinculado a um Plano Habitacional”* (SANTO AMORE, 2013, pg. 8). Esperava-se com isso, que fosse uma ferramenta autoaplicável a partir de sua designação nos Planos Diretores Municipais; um instrumento capaz de induzir a reversão do processo de periferização, privilegiando a localização. No entanto, sem políticas públicas aplicadas às ZEIS, são somente um zoneamento como outro qualquer.

O questionamento de que o direito à propriedade é um direito relativo e o direito à moradia é um direito absoluto, condicionou o direito de propriedade ao uso que se faz dela, entendendo que que a função social da propriedade está acima do direito privado. A Constituição e o EC, consolidaram a supremacia do ordenamento municipal como palco para as soluções do desenvolvimento urbano, em respeito à sua condição de ente federado, colocando o município como principal agente das políticas públicas. A partir desse ponto, coube aos municípios definir as

políticas locais e garantir para que sejam cumpridas as diretrizes gerais estabelecidas no marco regulatório federal. Dessa forma, o Plano Diretor Municipal adquiriu a função de territorializar tais diretrizes e aplicar os instrumentos que garantiriam o cumprimento da função social da propriedade, o que, se não atendido, incorreria em crime de improbidade administrativa dos municípios com mais de 20.000 habitantes.

As Diretrizes Gerais estabelecidas no EC em seu Art.2º⁵³ reconheceram que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a consolidação de um conjunto de aspectos, elencados no caput do referido artigo, dentre eles: cidades sustentáveis, gestão democrática por meio da participação popular, planejamento do desenvolvimento das cidades, oferta de equipamentos urbanos, ordenação e controle do uso do solo, integração entre as atividades urbanas e rurais, recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, regularização fundiária e urbanização e isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. Para o cumprimento dessas diretrizes, foram disponibilizados os instrumentos de aplicação, definidos no Art.4º⁵⁴.

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (Art.4º, V, f- Anexo VI) é um dos institutos jurídicos e políticos promovidos pelo Estatuto das Cidades como forma de aplicação das diretrizes impostas pelo marco legislativo. O documento prevê outros instrumentos que compõe uma cesta de possibilidades para fazer valer a função social da propriedade como:

“ [...]a desapropriação; a servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse;”

⁵³ Ver descrição no Anexo VI.

⁵⁴ Ibidem 52.

Com a delimitação dos perímetros de áreas com este zoneamento nos Planos Diretores Municipais, seria possível a aplicação de outros institutos tributários e financeiros como:

[...] concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita às comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, legitimação de posse, etc... desde que fossem notificados.

Alguns dos instrumentos propostos garantiriam recursos para a regularização fundiária e a transformação urbana, a exemplo da operação urbana consorciada, da aplicação da outorga onerosa, o direito de preempção e consórcio imobiliário, através da criação de fundos municipais regulatórios.

O EC abriu um leque de possibilidades para trabalhar com as questões urbanas, sua efetividade e destino ficaram à cargo do contexto local, nas instâncias participativas e na gestão municipal. Por exemplo, na cidade de São Paulo o Decreto 51.920/2010⁵⁵ regulamentou a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórias para os perímetros definidos pela Lei 15.234/2010 como áreas que não cumpriam a função social da propriedade. Algumas destas localidades, foram designadas como as ZEIS 2, 3, 4 e 5.

A Figura 27, mostra um levantamento atual dos imóveis notificados por não cumprimento da função social da propriedade na cidade de São Paulo.

Em 2014 o PDE trouxe, em seu Art.90º⁵⁶, a autorização necessária para que o executivo exigisse dos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação direta dos instrumentos de penalidade. No entendimento de Maria Lucia Refinetti:

⁵⁵ Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 15.234/ 2010, que estabeleceu no Art.11º que as áreas para aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias as: I- As ZEIS-2 e ZEIS-3 delimitados nos mapas 04 descritos nos correspondentes quadros 4, constantes dos 31 Livros dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, anexos da Parte II da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

⁵⁶ **Art.90º:** O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; III desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

[...] em termos de qualidade urbana, garantindo a função social da cidade e da propriedade, induzindo a destinação dos imóveis para o consumo e não para a reserva de valor, o mais importante dos instrumentos é a utilização compulsória e a sanção por sua não utilização. É fundamental explicitar socialmente esse objetivo. Assim como a multa tem o objetivo claro de induzir comportamentos socialmente adequados [...] é assim que se justifica o imposto territorial progressivo no tempo- tem caráter de coibir, não de arrecadar. (REFINETTI, 2003, p.185)

Figura 27. Demarcação dos terrenos sem cumprimento da sua função social. Fonte: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 19/01/2018.

O que se pode observar é que as infinitas possibilidades e arranjos propiciados pelo EC, para fazer cumprir a função social da propriedade, aplicadas às ZEIS, não tem sido explorada pelos administradores municipais, subjugando a ferramenta ao desuso.

2.2.3. AS ZEIS, PLANOS DIRETORES ESTRATÉGICOS E OS DECRETOS DE HIS EM SP

Quais as possibilidades implantadas com os Planos Diretores e legislações correlatas para a utilização dos benefícios das ZEIS? As “ZEIS na prática” (SANTO AMORE, 2013, pg. 129).

O PDE 2002, os artigos 79, 171 e 175, trataram da questão habitacional e das ZEIS. O Art.79^o definiu as diretrizes para uma Política Habitacional do Município, o Art.171^o, classificou as áreas de Zonas Especiais de Interesse Social, como áreas prioritariamente destinadas à recuperação urbanística distinguindo-as entre ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 4⁵⁷ e o Art.175^o trata das diretrizes para a elaboração dos Planos de Urbanização em ZEIS. O PDR de 2004, no (Lei 13.885/2004), dos artigos Art.136^o ao Art.144^o reforçam sobre as condições das ZEIS.

A criação de uma legislação específica para empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) em São Paulo surgiu da necessidade de promover uma base legislativa para a política habitacional do município, a partir de 1992. São três os principais Decretos de HIS entre 1992 e 2016: o Decreto 31.601/1992, o 44.667/2004 e o 56.759/2016⁵⁸, que aconteceram em paralelo às discussões dos Planos Diretores Municipais, embora na primeira situação não tenha sido aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo, sendo os dois últimos sob a influência do Estatuto das Cidades.

A implementação dos Decretos HIS na cidade de São Paulo, foram feitas durante as três gestões do Partido dos Trabalhadores (1989-1993; 2001-2005; 2013-2017). Os Decretos, dentro de suas especificidades, pretenderam ao final, o incremento do setor e atendimento da demanda municipal. O primeiro Decreto 31.601/1992 durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina, marcou com o incentivo a execução de empreendimentos habitacionais com tipologias e agrupamentos diferenciados, incentivando principalmente as vilinhas em áreas periféricas. A segunda versão, o Decreto 44.667/2004, no governo da Prefeita Marta Suplicy, incorporou os instrumentos do Estatuto das Cidades de 2001 e o PDE de 2002- 2004, com a institucionalização da função social da

⁵⁷ **PDE 2002- 2004- ZEIS 1**, área ocupada por população de baixa renda, abrangendo favelas, parcelamentos e loteamentos irregulares ou precários, e EHIS promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta, em que haja o interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a promoção e manutenção de HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. **ZEIS 2**, área com predominância de glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequados à urbanização, onde haja o interesse público na promoção e manutenção de HIS e HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local; **ZEIS 3**, área com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas, situada em área dotada de infra- estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que esteja recebendo investimentos dessa natureza, em que haja interesse público na promoção e manutenção de HIS e HMP e na melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local; **ZEIS 4**, gleba ou terreno não edificado e adequado à urbanização, localizado em Área de Proteção aos Mananciais - APM ou de proteção ambiental, na Macro área de Conservação e Recuperação, definida no Art.153^o do PDE, destinadas à promoção de HIS; (HIS: até três salários mínimos; HMP: até dez salários mínimos.)

⁵⁸ Foram promulgados decretos intermediários, que trabalham com alterações no enquadramento, no entanto, esses três representam as mudanças estruturais dentro de cada contexto político em que foram elaborados. Em outubro de 2016 foi promulgado novo Decreto de HIS, o 57.377/ outubro de 2016, posteriormente à Lei de Zoneamento de março de 2016; é o texto que está em vigor.

propriedade, criando condições para a ocupação de vazios urbanos. Detalhou e enquadrou os empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) em ZEIS (EZEIS) ou em outros zoneamentos, regulamentou a utilização dos edifícios ociosos na área central e definiu diretrizes para intervenções nas áreas de ocupação irregular, as ZEIS 1, permitindo sua urbanização, através de Planos de Urbanização (PU). Definiu também as instâncias para aprovação do Plano de Urbanização, em primeiro trâmite nos Conselhos Gestores de ZEIS, em segundo na CAEHIS (Comissão de Aprovação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social), até sua consolidação na forma de Decreto específico. O texto sobre Plano de Urbanização (PU) no Decreto de 2004, refletia uma postura, à época, sobre que tipo de intervenção em áreas precárias a política pública municipal pretendia disseminar, como a urbanização de assentamentos precários, com aparelhamento da infra-estrutura, regularização fundiária e melhorias habitacionais além de tentar promover a viabilidade de edifícios ociosos para uso habitacional em áreas centrais.

Com a revisão do PDE 2014⁵⁹, a relação quantitativa e qualitativa das ZEIS, se alterou e foi criado um novo zoneamento, a ZEIS 5, com uma classificação diferenciada das demais, voltada a produção habitacional para a média renda (HMP). Na mudança, algumas ZEIS 2 foram transformadas em ZEIS 3 e designados novos terrenos em regiões servidas de infraestrutura urbana. A ZEIS 5, apareceu como demanda do setor imobiliário, aproveitando-se da facilidade financiamento público do governo federal para habitação, para famílias com composição de renda acima de 6 salários mínimos, utilizando recursos do Programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 3^{60,61}.

⁵⁹ PDE de 2014 alterou o enquadramento das ZEIS proposto em 2004. **ZEIS 1** são áreas ocupadas precariamente e de forma irregular, predominantemente por pessoas de baixa renda, que exigem regularização fundiária e qualificação habitacional, urbanística e ambiental, por meio de melhorias na infraestrutura e construção de equipamentos urbanos **ZEIS 2**: áreas vazias, glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequados para urbanização e destinados para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS); **ZEIS 3**: áreas com imóveis ociosos, encortiçados ou deteriorados, subutilizados ou não utilizados, localizados em regiões com infraestrutura urbana, boa oferta de empregos e equipamentos urbanos, destinados à moradia social; **ZEIS 4**: áreas vazias, glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas próprias à urbanização para atendimento de famílias reassentadas em função de intervenções em área de proteção aos mananciais; **ZEIS 5**: áreas vazias ou subutilizadas, bem-dotadas de infraestrutura onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social; HIS Faixa 1: até três salários mínimos; HIS Faixa 2: até seis salários mínimos e HMP: até dez salários mínimos.

⁶⁰ O Programa Minha Casa Minha Vida, na Fase 3 do programa, alterada pelo Presidente Michel Temer, definiu o valor para a Faixa 1 de até R\$1.800,00, para a Faixa 1,5 até R\$ 2.600,00, para a Faixa 2 até R\$ 4.000,00 e a Faixa 3 para renda mensal de até R\$ 7.000,00 para um valor de imóvel de até R\$ 240.000,00 e com uma nova modalidade para a Faixa 3 atendendo famílias com renda mensal de até R\$ 9.000,00 para imóveis de até R\$ 300.000,00.

⁶¹ Pelo Decreto de HIS em vigor (Decreto 57.377/2016), HMP refere-se a imóveis destinados as faixas de renda superior a R\$ 5.280,00 e igual ou inferior a R\$ 8.800,00.

Do PDE 2014 o percentual de áreas em ZEIS cresceu na ordem de 23% em metros quadrados em relação a 2004 (Tabela 05). Além das ZEIS 5, o número e localização das ZEIS 3 aumentaram significativamente segundo dados da PM de São Paulo, delimitadas dentro da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade.

Tabela 05: Comparação do número de ZEIS e área entre o PDE 2014 e PDE 2004.

TIPO	QTDADE ZEIS- PDE 2014	ÁREA (km2)	QTDADE ZEIS-PDE 2002	ÁREA (km2)
ZEIS 1	1382	143,02	640	122,23
ZEIS 2	380	13,83	147	7, 73
ZEIS 3	363	6, 81	145	5, 91
ZEIS 4	45	4, 86	32	3,56
ZEIS 5	114	3,49	NA	NA
TOTAL	2284	172,04	964	139,71

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/3827-2>. Levantamento das ZEIS no PDR 2004 e do Plano Regional Estratégico do Município de São Paulo – Lei Municipal 13.885/2004.

Na Figura 28 é possível observar como essas áreas de exceção se distribuem na cidade. As ZEIS 3 se concentram na região centra, o maior número de ZEIS 2 está na Zona Leste e Norte, as ZEIS 5 se localizam em maior número na Zona Leste, Oeste e Sudoeste da cidade, e as ZEIS 4 na região Sul e Extremo Sul.

A revisão do Decreto de HIS que acompanhou o PDE de 2014 é a versão 56.759/2016, elaborado na gestão do Prefeito Fernando Haddad. Com ela foi possível uma flexibilização maior de parâmetros construtivos, em benefício do mercado imobiliário para a provisão habitacional⁶². Discutido durante o período de euforia dos investimentos federais do PMCMV, o texto legal refletiu a intenção de abrir novas frentes para a atuação da iniciativa privada nos mercados de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação do Mercado Popular). Tais prerrogativas substanciam a proposta do PDE 2014, diante do incentivo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, em consonância com o plano de mobilidade urbana e também a ocupação das ZEIS 5.

O que todos estes Decretos possuem em comum? Aconteceram em paralelo às discussões dos Planos Diretores Municipais e se dedicaram em especificar o enquadramento e as condições para o licenciamento de HIS e HMP em ZEIS e os EHIS e EHMP em outros zoneamentos, sob as diretrizes das leis maiores como Plano Diretor e Lei de Zoneamento.

⁶² Maior detalhamento dessa discussão ver o artigo da autora: A evolução dos Decretos de Habitação de Interesse Social e a flexibilização de parâmetros na cidade de São Paulo. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v.25, p.86-101, 2018.

Figura 28: Mapa com as ZEIS 1, 2, 3, 4 e 5 (Lei de Zoneamento 16.402/2016). Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

No entanto, sob alguns aspectos, os Decretos e os Planos Diretores, lograram a cada versão uma maior flexibilização no enquadramento, sob o discurso do déficit habitacional e a necessidade de provisão de novas unidades. Assim os percentuais para destinação de HIS e de HMP nos diferentes tipos de ZEIS também foram alterados em prejuízo do número de unidades de HIS. Da versão de 2004 para a de 2016, passou de 70% para 60% a porcentagem de HIS, como mostra a Tabela 06, que atende a população de 0 a 3 salários mínimos, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional⁶³.

Na Tabela 06 abaixo pode-se observar a variação do tipo de uso sobre cada tipo de ZEIS entre os dois Decretos.

Tabela 06: Coeficientes de uso e ocupação do solo permitido em ZEIS nos Decretos de 2004 e 2016.

	Decreto 44.667/2004		Decreto 56.759/2016 ⁶⁴		
	HIS	HMP/ Outros	HIS1	HIS2	HMP/ R e nR
ZEIS 1	Mín 70%	Máx 30%	Mín 60%	permitido	Max 20%
ZEIS 2					
ZEIS 3	Mín 50%	Max 50%			
ZEIS 4	Mín 70%	Máx 30%			
ZEIS 5	Não se aplica		Mín 40%	permitido	Max. 40%

Fonte: Autora. Referência: Quadro 1 do Decreto 44.667/2004 e Quadro 4 do Decreto 56.759/2016.

Em uma aproximação com a área de estudos na Zona Sul, pode-se observar o número de cada tipo de ZEIS e a porcentagem que representa no território, de acordo com a Tabela 07 a seguir:

Tabela 07: Levantamento das ZEIS das Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim

	CAMPO LIMPO (36,7 km²) (27,21% em ZEIS)	M'BOI MIRIM (62,1 km²) (30,95% em ZEIS)
ZEIS 1	24,36%- 8,94 km ² (159 perímetros)	27,76%- 17,24 km ² (79 perímetros)
ZEIS 2	1,52%- 0,56 km ² (36 perímetros)	0,45%- 0,28 km ² (9 perímetros)
ZEIS 3	0,21%- 0,076 km ² (9 perímetros)	0,27%- 0,17 km ² (2 perímetros)
ZEIS 4	-	2,47%- 1,54 km ² (14 perímetros)
ZEIS 5	1,14%- 0,42 km ² (18 perímetros)	% - 0,028 km ² (1 perímetro)

Fonte: Shapefile obtido no site: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>, com dados compilado pela autora.

Durante o processo de consulta pública para a aprovação do Plano Diretor 2014 e da Lei de Zoneamento 2016 da cidade de São Paulo, o tema das ZEIS levantou grandes polêmicas no debate público dos setores conservadores diante do aumento do número de ZEIS, revelando o que havia passado despercebido nas discussões do Plano Diretor da versão de 2002- 2004.

⁶³ Segundo a Fundação João Pinheiro (2014) o déficit habitacional é de 83,9% para a população que possui renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos.

⁶⁴ No Art.1º do Decreto, que trata do enquadramento dos tipos de HIS e HMP definiu que HIS 1 se destina para famílias com renda de até R\$ 2.1782,00. HIS 2 para famílias com renda até R\$ 4.344,00 e HMP para famílias de até R\$ 7.240,00. Esses valores são atualizados anualmente pela Prefeitura de acordo com o Índice de Preços ao Consumidos (IPCA).

O Plano Diretor 2014, o tema das ZEIS foi o que causou maior polêmica. Durante as audiências públicas, a população dos bairros de classe média, localizados na Macroárea de Qualificação da Urbanização, como Penha, Tatuapé, Parque Continental, Aricanduva, Vila Leopoldina, entre outros, manifestaram-se contra a marcação das ZEIS, solicitando sua extinção. Os argumentos foram de toda ordem, como por exemplo: que a habitação nos vazios urbanos poderiam ocupar o lugar de outros usos que incentivam a geração de empregos; ou, a não existência de equipamentos urbanos públicos para atender a demanda da população local, o que não justifica um adensamento; ou ainda, sob o discurso da saúde, a população defendeu a execução de parques em ZEIS com problemas de contaminação do solo; e também, sob a bandeira ambiental, argumentaram sobre o impacto negativo provocado pelo adensamento em ZEIS lindeiras a bairros de baixa densidade (ZER). Outras justificativas argumentaram sobre a falta de critério técnico para a definição das novas ZEIS, principalmente as novas ZEIS 3 e as ZEIS 5.

Não foram poucas as alegações lançadas, que refletiram a intolerância à miscigenação social que a proposta carrega em seu bojo, reforçando a intenção embutida de levar os pobres para longe dos locais com boa localização e privilegiados de infraestrutura urbana. Todos os argumentos apresentados por moradores escondiam a real proposição: a disputa é pelo privilégio da localização, e pela sua manutenção sem o compartilhamento com segmentos sociais de baixa renda.

Essa já não foi a postura do mercado imobiliário, que nas discussões do Plano Diretor de 2002-2004 ainda não havia despertado o interesse pelas ZEIS. Na ocasião, ainda não tinham dimensionado os desdobramentos dessa proposta, pois estavam mais preocupados em saber o que aconteceria com o estoque de terras, montado às vésperas da transição de zoneamento, das Z2 (Zonas 2) para ZM (s) (Zonas Mistas), com o fator do coeficiente básico 1 e o custo da outorga onerosa do direito de construir. No Plano Diretor de 2014, o mercado voltou sua atenção para a produção de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação do Mercado Popular), resultado da disponibilidade de crédito, e passou a olhar as ZEIS como um estoque protegido de terras, para o qual, seria possível a produção habitacional, focada na classe popular e média, nos bairros da Macroárea de Qualificação Urbana (MCU), avançando também para a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) onde o valor do m² da terra é mais barato.

O estigma de que as ZEIS estão reservadas aos pobres, à promoção pública habitacional, ao movimento popular e a luta por moradia, não é uma verdade. Na primeira rodada em 2002-2004, os movimentos populares eram os maiores interessados em fazer a indicação dos terrenos

subutilizados, principalmente as ZEIS 2. Com o Programa Minha Casa Minha Vida, e o incentivo à produção privada de habitação social, as áreas de ZEIS viraram objeto de interesse também dos incorporadores, uma vez que a elas estão agregados os benefícios do Decreto de HIS no parcelamento, uso e ocupação do solo, isenção de taxas e emolumentos e o não pagamento de outorga onerosa. Soma-se a isso as facilidades promovidas para as aprovações de projetos dentro dos órgãos de licenciamentos específicos (PARHIS⁶⁵) e nas concessionárias, que trabalham com parâmetros diferenciados para um EHIS em ZEIS (EZEIS).

Nos Anexos V, VII e VIII estão demonstradas as 3 principais tabelas do Decreto 56.759/2016. O Quadro 03- Parâmetros de aproveitamento e ocupação em ZEIS (Anexo V) mostra os parâmetros urbanísticos para Empreendimentos em ZEIS (EZEIS). Nesse quadro é possível notar que à exceção das ZEIS 1 e a ZEIS 4, as demais propiciam um adensamento construtivo de 4 vezes a área do terreno.

O Quadro 01- Parâmetros de aproveitamento e ocupação dos lotes para EHIS e EHMP na área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (Anexo VII) revela o alinhamento com o conceito de cidade promovido pelo PDE de 2014, onde é permitido o maior índice de toda a cidade: o coeficiente de aproveitamento 6 para HIS e de 5 para HMP. Esses parâmetros se referem aos lotes que não possuem o zoneamento de ZEIS grafado. Para o caso de lotes fora dos Eixos, o Quadro 02- Parâmetros de aproveitamento e ocupação dos lotes para EHIS e EHMP (Anexo VIII), orienta o CA no máximo de 3 com pagamento de outorga onerosa.

A terra e o uso do solo entram novamente como ponto estratégico do debate, o que parecia interessar somente ao interesse público, atingiu o interesse dos que produzem o espaço construído. Diante dessa realidade, segundo Pedro Abramo, “há necessidade de entendimento da lógica de produção da terra para a formulação de políticas públicas de enfrentamento da necessidade de oferta do solo urbano qualificado para os setores populares” (ABRAMO, 2009, p.8), que não concorram com o mercado imobiliário. A proteção destas áreas para enfrentamento do problema habitacional dentro de um Plano de Habitação era uma demanda dos movimentos sociais por políticas públicas que promovessem a RU. As ZEIS de vazio, com todo um aparato legal de incentivo à sua ocupação e produção, sem a utilização dos instrumentos do EC de punição, sem a proteção para usos indevidos, tem sido um alvo fácil para ser capturada pelos interesses privados.

⁶⁵ Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS)

Um novo capítulo dessa história vem sendo palco de debates e disputas na revisão da Lei de Zoneamento na cidade de São Paulo, iniciada em 2017, proposta pela gestão do Prefeito João Doria. Entre os atores que debateram o tema, o setor da construção civil reclama por mais flexibilidade nas ZEIS, com o argumento de que o setor tem sofrido com a crise imobiliária desde 2014. As propostas que circularam sobre o tema, variaram de acordo com os interesses de seus proponentes. Há sugestões que foram no sentido de possibilitar maior porcentagem de outros usos, incluindo empreendimentos com pequenos centros comerciais. Há propostas que giraram em torno da diminuição da proporção de HIS 1 e 2 em ZEIS 3 para imóveis com alguma edificação construída, com a possibilidades de permanência do uso existente. Há propostas de reforma com ampliação de área sem considerar o existente, etc. A consulta pública disponibilizada pela na internet no período de janeiro de 2018 a julho de 2018 apresentou alguns argumentos interessantes, que refletem a disposição do privado de se apropriar do que foi pensado como de âmbito público. Como exemplo, segue a contribuição do Sr. João Druira Mendes:

Contribuição: Sobre o Art.5º: Nas ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 4, quando o agente promotor público ou privado optar por executar apenas HIS, o percentual mínimo obrigatório para atendimento de HIS 1 não precisará ser atendido, conforme o Quadro 4 da Lei 16.050, de 31 de julho de 2014, nesse caso o empreendimento poderá ser até 100% de HIS 2.

O Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais (SECOVI), defendeu que a produção de HIS em ZEIS tem sido executada prioritariamente pela iniciativa privada e não pelo poder público, o que justificaria a necessidade de maior flexibilidade no uso das ZEIS, potencializando unidades de HMP e reduzindo os percentuais para HIS. Segundo o representante do setor, Sr. Eduardo Della Manna: *“A produção privada foi responsável pela execução de 70% das unidades de HIS no município de São Paulo”* ⁶⁶

O dado apresentado pelo SECOVI, pelo representante do setor imobiliário deve ser entendido a luz do funcionamento do programa habitacional que incentivou a produção do período. Importante observar que essa produção foi financiada por um programa público federal, com dinheiro público, que, no seu funcionamento, transferiu a execução de uma política pública de âmbito federal para o local, utilizando o setor da construção civil como intermediário. Os setores da construção civil e o imobiliário são parte da política pública, não o seu substituto ou patrocinador,

⁶⁶ Dado apresentado pelo SECOVI na reunião de discussão da revisão do Zoneamento em 13/03/2018 na SMUL, pelo representante do setor imobiliário, Sr. Eduardo Della Manna.

como o discurso evidenciou. A Tabela 08 a seguir, mostra a proposta do SECOVI para a utilização das ZEIS e compara, na coluna da direita, com o que está em vigor pelo PDE 2014 e Decreto de HIS. Nela pode-se notar que, só não foram propostas alterações nas ZEIS 1 e ZEIS 4, as demais zonas de uso tiveram propostas de porcentagens diminuídas de unidades de HIS 1.

Tabela 08: Comparação do Quadro 04-Decreto 56.759/2016- Quadro 4 PDE/2014 com a proposta de alteração dos índices para usos habitacionais feita pelo SECOVI:

	Quadro 4 do Decreto 56.759/16 e Quadro 4 PDE 2014			Proposta de alteração Quadro 4 PDE 2014- SECOVI		
	HIS1	HIS2	HMP/ R e Nr	HIS 1	HIS 2	HMP/ R e nR
ZEIS 1	Mín 60%	permitido	Max 20%	Mín. 60%	permitido	Max 20%
ZEIS 2				Mín. 40%	permitido	Max 40%
ZEIS 3				Mín. 60%		Max 20%
ZEIS 4				Mín. 60%	permitido	Max 20%
ZEIS 5	Mín 40%	permitido	Max. 40%	Mín 40%	permitido	Max. 20%

Fontes: Quadro 04-Decreto 56.759/2016- Quadro 4 PDE/2014 e dados apresentados em reunião na SMUL pelo representante do setor imobiliário Sr. Eduardo Della Manna.

2.3. O NÓ DA TERRA NO AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PARQUE NOVO SANTO AMARO.

Sobre o objeto de estudo, a partir do conteúdo apresentado até aqui, é possível o aprofundamento em relação a questão da terra e a forma de ocupação do território abordado.

Ao mergulhar na imbricada concha de retalhos de base fundiária, percebe-se como o território foi sendo ocupado e onde as favelas foram se instalando, ora nos vazios deixados para áreas institucionais, ora nas áreas verdes nos fundos de vale dos parcelamentos que atenderam parcialmente a Lei Lehmann de 1979. Podemos compreender a prática da disputa pela terra do período, a partir do relato feito pelo Padre Jaime Crowe em entrevista à autora:

“Foi em 1970 que começaram os loteamentos populares, mas primeiramente era interessante. Os loteamentos tinham 250,00m2 e eram populares na época. Se você ver quem comprava esses lotes na época eram os trabalhadores rurais que conseguiam comprar. Compravam o lote e ganhavam 5000 tijolos e 500 telhas francesas para construção. Quem fazia esse negócio na região era a imobiliária Ingai. A prestação era meio salário mínimo e era acessível para um trabalhador rural ou trabalhador de mão de obra um pouco especializada como metalúrgicos. O Jardim Santo Eduardo e o Jardim Dom José foram os últimos a fazer esse negócio. A Ingai era uma imobiliária respeitada, depois veio a imobiliária Ramos de Freitas que atuava região, essa inclusive pegava terrenos que não eram deles para lotear. Posso dar um exemplo no Jardim Independência, loteamento feito em 1972. A igreja tinha uma capela no local. Fui viajar com uns parentes e quando voltei não tinha mais capela. Tinham passado a máquina em cima do terreno e feito

os lotes 5,00 por 25,00, naquele esquema de lote “a” e lote “b”, porque o lote mínimo oficial era 250,00m². Me deu trabalho reaver a terra, ainda bem que eu tinha a escritura do lote da capela com 1.200 m². Esse é um exemplo de como os loteamentos clandestinos agiam. Depois vieram os loteamentos do Jd. Santa Tereza, Parque Pirajuçara, no mesmo esquema: lotes de 5,00 por 25,00 e depois diminuíram para lotes de 5,00 por 20,00. Interessante que naquela época não tinham favelas, elas vieram somente no fim dos anos 1970 e ocuparam os córregos com barracos”⁶⁷

Para o entendimento do intenso processo de ocupação irregular periférico, o mapa abaixo (Figura 29) mostra onde estão registrados os parcelamentos ilegais (clandestinos ou irregulares⁶⁸) das glebas primárias na área estudada. Desse mapa, os perímetros que não constam com número e hachura, são as glebas regulares.

Figura 29: Mapa com a divisão territorial dos loteamentos irregulares originais- Capão Redondo e Jardim Ângela.
Fonte: Elaborado pela autora. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.
Acesso 03/04/2018.

Esses loteamentos foram ocupados por construções executadas de forma familiar, no sistema de ajuda mútua. A autoconstrução, feita sem orientação técnica deu aos loteamentos irregulares

⁶⁷ Padre Jaime, 24/02/2018.

⁶⁸ Loteamentos clandestinos: executados de acordo com os parâmetros mínimos, sem áreas públicas, infraestrutura e aprovação. Loteamento irregular é aquele que seguiu todos os parâmetros de uso e ocupação do solo da Lei 6.766/1979, porém não foram instaladas a infraestrutura pelo loteador, condição para seu licenciamento.

uma aparência comum às periferias, com a apropriação de uma tecnologia social, disseminada entre as classes de baixa renda, como confirma Vera Telles:

[...] longe de ser apenas a constatação de práticas e fatos recorrentes nas nossas cidades, a autoconstrução aparecia como evidência- e era construída como evidência- que permitia figurar as relações entre o “arcaico” e o “moderno”, entre o formal e o informal, de tal modo que práticas e tradições populares da auto- ajuda operavam como um prisma que esclarecia as relações entre a superexploração da força de trabalho e as formas selvagens de urbanização ou, então, para colocar nos termos do debate, aquilo que então se convencionou chamar de urbanização por expansão de periferias. (TELLES, 2010, pg.59).

Como apontado em outros momentos da tese, os loteadores irregulares, na sua maioria, atendiam as condições de ocupação exigidas pela lei federal e a municipal, no entanto vendiam os lotes sem infraestrutura, com contrato de compra e venda, o que se constituía e, ainda constitui, em crime; o que após 5 anos com a prescrição, passava para as mãos do poder público. Nesta situação o município fica com o ônus de instalar a infraestrutura e oficializar o arruamento para garantir a propriedade aos compradores, que devem ter lotes para vias oficiais. A Prefeitura, para o licenciamento, exige uma caução do loteador como garantia para que sejam cumpridas as obras de infraestrutura necessárias. Há loteamentos clandestinos feitos sobre área pública e também privada, comercializados com um instrumento de compra e venda sem valor jurídico; muitos desses casos, não são necessariamente destinados para a classe baixa.

Importante pontuar a força desse setor dos “loteadores populares”, que se organizaram, inclusive, para discussão do primeiro Decreto de Habitação de Interesse Social, em 1989, a fim de defenderem seus interesses e privilégios de forma “legal”.

“ [...] os empresários queriam uma lei de loteamento de interesse social, que até se chamava LIS (Loteamento de Interesse Social), separada do Decreto. Queriam trabalhar só o loteamento, não estavam interessados no resto. Esse era o pessoal capitaneado pela AELO. (...) As coisas mais complicadas do decreto não eram os aspectos técnicos; era sim a questão do enquadramento. Então, que tipo de empreendimento você enquadra? Só os do poder público? Enquadra os da iniciativa privada? E se forem os da iniciativa privada, até que categoria de renda? Que faixa de renda? Como comprovar a renda? ”⁶⁹

⁶⁹ Entrevista concedida à autora em dezembro de 2004 pelas arquitetas Arq. Eliane Guedes e Arq. Alejandra Devecchi, que fizeram parte da Comissão de Análise de Empreendimentos de Interesse Social (CAEIS), na gestão Luiza Erundina, e foram consultoras do projeto de lei para a revisão do Decreto HIS 44.667/2004.

É possível ver a evolução das glebas irregulares, comparando a Figura 29 com a 30. Na 30, os perímetros dos loteamentos originais, que tiveram seu arruamento oficializado pelo poder público, estão anotados com a textura lilás; os que ainda não possuem o arruamento oficializado continuam com a textura verde. Os que não possuem solução fundiária estão com uma coloração rosa-loteamentos sob a textura verde (para os parcelamentos de renda até 6 s.m.), e os marcados com um fundo lilás sob a textura verde, são os loteamento ainda irregulares de renda superior a 6 s.m..

Na sequência, serão detalhados 4 núcleos da área de estudo. O primeiro a Norte onde se encontram os loteamentos do Jardim Comercial e o Jd. São Bento. O segundo à Leste, os loteamentos do Parque Cristina, Morro do Índio e o Paranapanema. O terceiro à Sudoeste com a Chácara Santa Maria e o último ao Sul os loteamentos do Jardim Ana Paula, Jararau e Ranieri.

Figura 30: Mapa com a divisão territorial dos loteamentos irregulares originais, os que possuem arruamentos aprovados. Capão Redondo e Jardim Ângela. Elaborado pela autora. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

2.3.1. JARDIM COMERCIAL E JARDIM SÃO BENTO

Uma das maiores glebas da área, que ainda persiste sem regularidade estão ao Norte do aglomerado de ZEIS 1 do estudo. Uma delas é o Loteamento Jardim Comercial (Figuras 31 e 32) que data de 1972, com 196.430 m², 401 lotes residenciais, de tipologia horizontal de baixo padrão, hoje com arruamento e infraestrutura instalada.⁷⁰

Figura 31: Tipologia das unidades habitacionais autoconstruídas no Loteamento Jardim Comercial. Rua Waldemar Ortega. Fonte: imagem google. Acesso 03/04/2018.

Figura 32: Tipologia das unidades habitacionais autoconstruídas no Loteamento Jardim Comercial. Rua Majer Kucinski: imagem google. Acesso 03/04/2018.

Jd. Comercial | Jd. São Bento

Figura 33: Mapa patrimonial com loteamento do Jardim Comercial e Jd. São Bento. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

Este parcelamento originou a favela do Jardim Comercial I (1372 domicílios), II (634 domicílios), III (65 domicílios) e o IV (70 domicílios) localizada ao longo da linha de água do Córrego

⁷⁰ Os dados apontados nos itens 2.3.1 ao 2.3.6 sobre cada favela, loteamento irregular ou núcleo, foram obtidos no site: www.dados.prefeitura.sp.gov.br.

Moenda. Note na Figura 33 acima que a favela ocupa as margens do córrego e seus afluentes que fazem fundos com outras glebas do entorno.

A outra área contígua ao Jardim Comercial, abriga o Conjunto Habitacional Jardim São Bento Campo Limpo B, construído em 1989 pela CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) com 717 lotes residenciais com tipologia horizontal geminada (Figura 34) e 660 unidades habitacionais em conjunto vertical com 5 pavimentos (Figura 35). Nesta divisão há ainda uma área remanescente da matrícula original com 23.064 m², utilizada posteriormente para um empreendimento do PMCMV para a Faixa 1, em parceria com o poder público municipal.

Figura 34: Tipologia das unidades habitacionais horizontais - Jd. São Bento- CDHU. Fonte: imagem google.

Figura 35: Tipologia das unidades habitacionais verticais - Jd. São Bento- CDHU. Fonte: imagem google.

A área do Jd. São Bento, faz divisa com o Córrego da Moenda Velha que, no Parque Santo Dias se encontra com a Bacia do Córrego do Morro do S, juntamente com o outro córrego importante que corta a área de estudo, que é o Córrego do Capão Redondo. Nesse fundo de vale, ladeando o Jd. São Bento se instalou a favela do Jardim São Bento Velho, que data de 1972 e possui 626 domicílios.

2.3.2. PARQUE CRISTINA E MORRO DO ÍNDIO

Na porção leste da área de estudo, há outras duas grandes parcelas ainda irregulares (Figura 36). A primeira é oriunda do loteamento do Parque Cristina com 232 lotes, 113.158 m², que gerou a favela Jd. Fraternidade II com 80 domicílios e o Jd. São Manoel de 1970 com 530 domicílios. Essa região faz divisa com o fundo de vale do Córrego Capão Redondo, onde se encontra uma rua de grande importância, a Rua Abílio César (Figuras 37 e 38), que corta uma boa parte da área de estudo. Na outra ponta, a porção Leste da área em questão, faz divisa com a Estrada do M'Boi Mirim.

Parque Cristina | Morro do Índio

Glebas originais

Legenda

- Gleba original dos loteamentos
- Loteamento irregular até 6 s.m.
- Loteamento irregular acima de 6 s.m.
- Loteamentos com arruamento oficial
- Favelas

Legenda

- 1 Loteamento Parque Cristina
- 2 Invasão Morro do Índio
- 3 Favela Jd. São Manoel
- 4 Favela Jd. Fraternidade II
- 5 Favela Jd. Jangadeiro
- 6 Favela Jd. Caiçara

- Área pública cedida
- Área com diretriz
- Conjunto Habitacional

Glebas com arruamento aprovado

Figura 36: Mapa patrimonial com parcelamento original do Parque Cristina e Morro do Índio. Elaborado pela autora.
Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

Figura 37 e 38. Rua Abílio Cesar. Lado direito Loteamento Jardim São Bento. Lado esquerdo Favela Jd. Jangadeiro.
Fonte: Autora. 04/02/2018.

Outra área irregular, também localizada no quadrante Leste da área de estudo é conhecida como Morro do Índio- Invasão E. Livre. A área possui 198.764 m² com 373 lotes, que deu espaço, no fundo de vale, a um complexo de favelas nomeadas por Jd. Jangadeiro, Jd. Caiçara e Paranapanema III. Dentro desta gleba, consta um reparcelamento de 3.309 m² com 29 lotes, um desmembramento de 9 lotes e a favela Jd. Tamoio.

Da Estrada do M'Boi Mirim adentrando o quadrante do Parque Cristina e Morro do Índio, passa-se pelo Loteamento do Jardim São Manoel (Figura 39) com uma área com apelo paisagístico (Figura 40), com parque e área de lazer. Parte desse loteamento foi incorporada no perímetro do PIU do Terminal do Jardim Ângela que será detalhado no Capítulo V.

Figura 39-Loteamento Jardim São Manoel. Favela Jd. São Manoel. Fonte: Autora. 04/02/2018.

Figura 40- Loteamento Jd. São Manoel/ Lado esquerdo Parque e ao fundo a Favela Jd. São Manoel. Fonte: Autora. 04/02/2018.

Figura 41. Loteamento Jardim São Manoel. Rua Tobias Stimmer com Rua Fernão de Castanheda. Fonte: Autora. 04/02/2018.

Figura 42- Loteamento Parque Cristina. Esquina Fernão de Castanheda com Gagliano Neto. À esquerda Favela Fraternidade II. Fonte: Autora. 04/02/2018.

2.3.3. LOTEAMENTO PARANAPANEMA

Um caso especial é o loteamento Paranapanema (Figura 46), com auto de regularização emitido em 1984. Trata-se de um parcelamento que deu origem a uma grande favela dividida em setores, Paranapanema I, II, III, IV e V, que totalizam 4.868 domicílios.

O loteamento irregular Paranapanema (Figuras 44 a 47) é um dos locais mais verticalizados da área. Isso demonstra uma característica nova de ocupação, a de que os assentamentos tendem a se consolidar, a adensar- verticalizar- e não a expandir-se. No depoimento do Padre Jaime, o adensamento e verticalização das áreas informais apareceu como narrativa:

“[...]nos anos 1980 e início dos anos 1990, com a automatização das empresas, a mão de obra barata virou sucata e ficou jogada por aqui. Foi assim que a população ocupou a área dos córregos com barracos e aí surgiu a questão dos puxadinhos, nos loteamentos clandestinos, primeiro os puxadinhos foram para os lados e depois para cima. Tudo irregular”.

Paranapanema

Figura 43- Mapa patrimonial do Loteamento Paranapanema I, II, III, IV e V. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

O adensamento urbano, tanto na cidade formal quanto informal, tem como um dos fatores, a valorização do solo diante de vários requisitos que atraem o mercado consumidor, o principal deles, que se baseia na tese de Flavio Villaça, está diretamente ligado com a localização. O Paranapanema e Morro do Índio possuem acesso fácil à Estrada do M'Boi Mirim, ao Terminal de Ônibus do Jardim Ângela e ao Hospital Dr. Moysés Deutsch, por essa razão se dá o alto índice de domicílios.

Figura 44- Jd. Paranapanema – Rua Prof. José Augusto Bartholo, vista para a Favela Paranapanema V. À direita o Morro do Índio (Imagem capturada do Google Earth por Lula Alves). Acesso 08/02/2018.

Figura 45- Jd. Paranapanema V. Rua Vânio Mondini. Vista do lado direito para a Favela Jd. Bento Novo. (Imagem capturada do Google Earth por Gleise Silva). Acesso 08/02/2018.

Figura 46- Loteamento Paranapanema. Rua Simão Caetano Nunes, vista para o Morro do Índio ao fundo, lado esquerdo de quem sobe em direção à Estr. M'Boi Mirim. Fonte: Autora 04/02/2018.

Figura 47- Loteamento Paranapanema, vista para o Morro do Índio ao fundo, à direita de quem desce a Rua Simão Caetano Nunes. Fonte: Autora 04/02/2018.

2.3.4. CHÁCARA SANTA MARIA

O loteamento Chácara Santa Maria se divide entre os municípios de Itapeverica da Serra e São Paulo. Dentro da área paulistana ocupa dois distritos, uma parte no Capão Redondo, e a outra metade, que pertence ao Jardim Ângela, dentro da ZEIS S005, já em Área de Proteção aos Mananciais da Represa Guarapiranga (Figura 48).

Chácara Santa Maria

Figura 48- Detalhe do Loteamento Chácara Santa Maria. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

Essa é uma das maiores glebas irregulares destinadas a famílias até 6 s.m. da cidade de São Paulo com 1.499.889 m², perdendo em dimensões para outras glebas loteadas irregularmente de

baixo padrão como a Cidade Ipava, também no distrito do Jardim Ângela (1.623.330 m²) e Vargem Grande em Parelheiros (2.820.436 m²). Perde também para outros loteamentos irregulares de alto padrão como Vila Andrade (2.505.872 m²), Jurubatuba no distrito de Campo Grande (2.069.957 m²), Sítio Eldorado no Distrito de Pedreira (3.077.183 m²) e Vila Silvia nos Distritos de Cangaíba e Ermelino Matarazzo (2.682.493 m²).

Em toda sua extensão foram demarcados diferentes perímetros de ZEIS 1 como mostra a Figura 48. A ZEIS 1 W 105 do Cj. Habitacional Feitiço da Vila, a ZEIS 1 W233 e 106, com casas autoconstruídas e a ZEIS 1 S005, onde se encontra a favela do Boulevard da Paz, e ainda abriga uma porção do território com condomínios horizontais, que será detalhado no Capítulo V (número 5 da Figura 48).

A Chácara Santa Maria surgiu como loteamento em 1979 com 1112 lotes. O projeto não atendia às restrições impostas pela Lei de Proteção aos Mananciais e nem a Lei Lehman; no entanto, consta nos documentos consultados na PMSP no Departamento INFO 2 (Figura 49) que o loteamento foi registrado no 11º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo, com base na Lei 58/1937 e no Decreto 3079/1938, foi executado, mas não aprovado.

Figura 49: Planta do Loteamento Original Chácara Santa Maria (ARR 2096).

Fonte: Departamento INFO2 da PMSP.

Todo o traçado viário existente hoje é o da proposta original com lotes de 5,00m de largura x 25,00m de profundidade, dispostos sem considerar o que determinava a lei federal de parcelamento

e uso do solo, ou seja, que as declividades acima de 30% não são possíveis de ocupação para uso residencial, gerando um grande passivo ambiental na área sul do loteamento original, onde se encontra a favela do Boulevard da Paz, onde há alto grau de risco por deslizamento.

O que ocorre com o processo de regularização de uma área pode ser observado em algumas partes do loteamento original da Chácara Santa Maria. No histórico da terra, no site da própria Prefeitura do Município de São Paulo⁷¹, consta como loteamento irregular. A escritura abaixo (Figura 50) pertence a um terreno na Rua Pietro Vanuchi e confirma o histórico irregular da área grifado na matrícula, assim como o cancelamento da situação de irregularidade, fruto de um processo na Corregedoria Geral da Justiça. Segundo consulta feita a Coordenadoria de Regularização Fundiária da PMSP (CRF)⁷², é possível regularizar parcialmente um loteamento como o caso da Chácara Santa Maria, como afirma a Arq. Cyntia Fugi de Oliveira, atual Diretora do DAC:

“A matrícula conta que era irregular e que devido ao desfazimento do loteamento, cancelaram a averbação...A regularização por etapas já era uma prática por aqui mesmo antes da Lei 13.465/2016...Algumas vezes nós regularizamos reparcelamentos de lotes de um loteamento irregular. Tem alguns processos maiores que tem muitas complexidades, então como estratégia, dividimos em vários perímetros conforme características do local, necessidade de obras ou interferência com APP, risco, etc....”

Av.2/266.177:- Com fundamento no artigo 246 da Lei 6.015/73 e com base no item 151 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, bem como nas decisões de 30.03.93 e 23.09.93, proferidas nos Processos de Dúvidas nºs 123/93 e 758/93 da 1ª Vara de Registros Públicos, **procede-se a presente para constar que**, de conformidade com o Ofício nº 245*RESOLO.3/DENÚNCIA/97, de 29 de julho de 1997, (Ref. Procº PASTA-1.558/97) da PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE

- Continua no verso -

SÃO PAULO, através do Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, **no imóvel da presente matrícula foi implantado loteamento irregular.**
Data:- 25 de agosto de 1997.

JOSÉ PINHO
Escrivente Autorizado

Av.3/266.177:- De conformidade com o Ofício nº 063/Resolo G/2004, de 05 de abril de 2004, (Processo Resolo nº 1997-0.165.700-4) da Prefeitura do Município de São Paulo, através do Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo, da Secretaria da Habitação e desenvolvimento Urbano - SEHAB, **procede-se o cancelamento da Av.2, tendo em vista o desfazimento do loteamento irregular.**
Data:- 19 de maio de 2004.

Marcia R. Bressanin A. Calemi
Escrivente Autorizada

Figura 50: Matrícula 266.177 do imóvel a Rua Pietro Vanucci, antiga Rua Nogueira do Cravo. Chácara Santa Maria. Fonte: Construtora e Incorporadora Residencial Nova Conquista.

⁷¹ Site: www.geosampa.sp.gov.br.

⁷² Consulta feita por e-mail ao CRF à Diretora do DAC (Departamento de Regularização de Assentamentos Consolidados e Empreendimentos Habitacionais, Arq. Cyntia Fugi de Oliveira, em 04/10/2018).

Ainda na Chácara Santa Maria, no extremo Norte do loteamento, próximo a Estrada de Itapecerica da Serra, no Distrito do Capão Redondo, há uma área que representa o padrão morfológico do urbanismo moderno, marcado pela presença do Conjunto Habitacional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) Feitiço da Vila (Figuras 51 e 52), ainda irregular, de grande apelo paisagístico, apesar da precariedade e falta de manutenção. Apesar das críticas sobre essa produção (MORETTI, 1997) no que diz respeito a localização, custos de infraestrutura, tipologia, qualidade construtiva, etc., representa um tipo de parcelamento do solo onde conviviam na malha urbana, de forma “aberta”, a áreas públicas e áreas privativas, que nos projetos contemporâneos não são mais utilizadas, sob o pretexto da violência urbana.

Figura 51 e 52- Conjunto Habitacional da CDHU Feitiço da Vila e parque. Fonte: Autora 04/02/2018.

Agora é possível notar a parte mais vulnerável da Chácara Santa Maria que se encontra no Distrito do Jardim Ângela, dentro da APRM- Guarapiranga (Figura 53).

Chácara Santa Maria

Figura 53- Mapa do loteamento Santa Maria com a Favela do Boulevard da Paz. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

Essa parte da gleba é marcada com 80% do seu território em área de risco 4⁷³ e pela presença de uma das maiores favelas de São Paulo em extensão territorial (378.294,48m²): o Boulevard da Paz. Apesar da sua extensão, esta favela não é uma das mais populosas (1.209 domicílios) isso se deve a dificuldade de ocupação do território.

Apesar de ser denominada como favela, a ocupação principal é bem regular, porém precária e segue a divisão de lotes do loteamento original. As edificações que foram sendo incorporadas pouco a pouco nos locais de alta declividades são precárias e obedecem um ordenamento irregular, espacialmente à margem de qualquer regramento urbanístico. A favela se estabeleceu a partir de 1995 (Figuras 54 a 59) por ocupação das áreas privadas sem uso. Hoje ainda possui baixa taxa de infra-estrutura, apenas 20% com água luz, esgotamento sanitário, vias pavimentadas. Coleta de lixo e drenagem em apenas metade da área, no entanto está classificada como uma favela urbanizável com índice total de infraestrutura de 0,26 segundo dados da PMSP (variação de 0 a 1).

Figura 54- Rua Cíclades. Boulevard da Paz, com vista para Estrada de Itapeverica ao fundo à esquerda. (Imagem capturada do Google Earth por Francisco Araújo). Acesso 03/04/2018.

Figura 55- Rua dos Cedros com vista para o alto do Boulevard da Paz. Fonte autora, 04/02/2018.

Figura 56- 57-Rua dos Cedros. Vista do limite de município e da ZEIS 1 entre São Paulo e Itapeverica da Serra.

⁷³ Classificação de risco segundo Instituto de Pesquisas Tecnológicas: Risco 1 – baixo, Risco 2- médio, Risco 3- alto, Risco 4- muito alto.

Em 2010 o arquiteto Hector Vigliecca foi convidado pela Secretaria Adjunta da Habitação, a Arq. Elisabete França da administração do Prefeito Gilberto Kassab, a realizar um projeto para o Boulevard da Paz, pelo Programa Guarapiranga dentro do Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê. O partido adotado pelo arquiteto se apoiou na preservação dos fundos de vale e encostas com passagens aéreas (Figura 58) com a instalação de equipamentos de comércio, serviços e habitação nas cumeeiras e planícies, por onde se faria a conectividade com o sistema viário principal. O diferencial da proposta previa a ligação entre os topos de morros por intermédio de passarelas sobre os fundos de vale, buscando trazer a mobilidade para toda região.

Figura 58- Boulevard da Paz. Imagem com a proposta de interligação das cumeeiras por pontes. Projeto Vigliecca e Associados. Fonte: <http://www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/boulevard-da-paz-urban-and-housing-plan>. Acesso em 13/04/2018.

Embora a proposta não tenha sido viabilizada, demonstra um propósito e também uma forma de atuação sobre os assentamentos precários, onde o projeto arquitetônico e do edifício teria o papel de elemento transformador e articulador das deficiências geradas por um processo expansão urbana precária, acumulada dos últimos 40 anos.

2.3.5.

JD. ANA PAULA | JARARAU E RANIERI

Essa é a região mais ao sul da área de estudo, é a mais próxima de áreas ambientalmente suscetíveis à depredação dos recursos naturais. Nesse quadrante se mesclam glebas com loteamentos irregulares não populares como o loteamento Estância Mirim (Figura 59), loteamentos irregulares até 6 salários mínimos como o Jardim São Lourenço, Jararau, Três Marias (Figura 60) e dos Reis e ainda algumas favelas como demonstram os mapas da Figura 61.

Figura 59- Rua do Loteamento Estância Mirim. Fonte: Autora, 04/02/2018.

Figura 60- Esquina da Rua Três Marias com a Estrada do M'Boi Mirim. Fonte: Autora, 04/02/2018.

Jardim Ana Paulo | Jararau

Figura 61- Mapa patrimonial do Loteamento Jardim Ana Paula e Jardim Jararau. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

A favela Costa do Valado (Figura 61) se originou em 1987 em área de 52.808,67m² com 339 domicílios, índice de infraestrutura de 0,58. A favela Jararau tem sua ocupação originada em 1976, com 16.212,29m² e 158 domicílios, índice baixíssimo de infraestrutura com 0,10. A favela Renato Locchi é de 1970 com 41.006,68 m², 259 domicílios e 0,52 de índice de infraestrutura. A favela São Lourenço é a mais antiga, foi formada em 1962 com 127 domicílios, sem informação sobre o índice

de infraestrutura. Já a favela do Lote 18 ocupa uma área de 25.150,19 m², também sem dados quanto a infraestrutura e número de domicílios. Todos esses assentamentos dentro da área de estudos estão classificados pela PMSP como urbanizáveis.

2.3.6. PARQUE NOVO SANTO AMARO

O Loteamento Parque Novo Santo Amaro, de propriedade da empresa Nova Santo Amaro Imobiliária e Construtora Ltda, teve um Alvará de Licença em 1966 e a regularização do arruamento em 1982. A área total soma 598.700m² com 25% de sistema viário, 11% de espaços livres e 64% de lotes residenciais de tamanhos que variam em torno de 125 m², na base de 5 x 25. A Figura 62 mostra o projeto de arruamento executado por ocasião da oficialização do sistema viário pela PMSP. O loteamento é um retrato dos processos de transformação da ilegalidade em legalidade.

Figura 62: Projeto do arruamento e lotes irregulares do Parque Novo Santo Amaro. ARR 4306. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: material fornecido pelo Departamento INFO2 da PMSP.

A Figura 63 mostra o caráter interno das ZEIS 1 de estudo, onde se pode observar o tipo de ocupação de favelas e também os núcleos, assim denominados pela Prefeitura para designar os setores de favelas que receberam algum tipo de tratamento.

A área em questão abrigava cinco ocupações nomeadas por Parque Novo Santo Amaro I, II, III, IV e V instaladas nas áreas livres do loteamento original. Notar que o perímetro da ZEIS 1 nessa

extremidade não corresponde ao loteamento Parque Novo Santo Amaro todo, persistindo a incompreensão sobre qual o critério utilizado para determinar quais lotes do loteamento são ZEIS 1 e quais não são; o fato é que somente parte do Loteamento do Parque Novo Santo Amaro é ZEIS 1 (S005), como mostra a Figura 63.

Parque Novo Santo Amaro

Figura 63: Loteamento Parque Novo Santo Amaro com a marcação do perímetro da ZEIS 1 na figura da esquerda e as áreas de núcleos e favelas na figura da direita. Elaborado pela autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso 03/04/2018.

Com essa amostragem, pretendeu-se mostrar um panorama das dinâmicas existentes sobre a disputa da terra, nos processos de ocupação das áreas periféricas, que se assemelham, e em particular a área detalhada na Zona Sul.

DETALHANDO AS ZEIS 1

CAPÍTULO III

A ilegalidade e a precariedade que permeiam grande parte da cidade, com o marco regulatório, ganharam um zoneamento próprio, as ZEIS 1 (de ocupação). Neste capítulo, tratar-se-á da pré-existência das favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, como um fato, e as ZEIS 1 como um zoneamento de exceção consumado.

Com a Lei de Zoneamento de 2016, apareceram novas zonas decorrentes das ZEIS, como as ZEIS (ZC-ZEIS) e as Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS). Será avaliada as particularidades das ZEIS 1; aspectos não incorporados ao zoneamento. Para entendimento da complexidade do zoneamento, será proposto como método que tem por base um diagrama-diagnóstico, aplicado para a área de estudo. Por fim, será investigado os limites admissíveis da regularização com ou sem urbanização e as desventuras promovidas pela alteração do marco legal.

3.1. DESMISTIFICANDO A HOMOGENEIDADE DO ZONEAMENTO ZEIS 1 [SP]

3.1.1. ZEIS 1, ZONEAMENTO DE EXCEÇÃO

As áreas demarcadas como ZEIS 1⁷⁴ no PDE de 2002- 2004 e, reforçadas posteriormente no PDE de 2014, são zonas caracterizadas pela separação entre a legalidade e a ilegalidade, entre a formalidade e a informalidade e fundamentalmente pela ausência do Estado provedor de políticas públicas inclusivas (ROLNIK, 2015, pg. 174). Os Planos Diretores, ao demarcarem e nomearem essas áreas nos mapas com o zoneamento ZEIS 1, incorporaram o que antes estava à margem, tornando visível o invisível, trazendo para a legalidade o que era ilegal, pela via do uso e ocupação do solo. Para Boaventura dos Santos (1988), os mapas (Figura 64) servem de representação simbólica da ordem social; fazem com que os fenômenos ganhem o direito de “EXISTIR”, como segue:

“São vários os modos de imaginar e representar o espaço. Dentre eles, seleciono os mapas e, nestes, os mapas cartográficos. Parte deles para analisar um fenômeno marcante do Estado e da sociedade modernos, o direito. A comparação proposta é, pois, entre mapas e o direito. O direito, isto é, as leis, as normas, os costumes, as instituições jurídicas, é um conjunto de representações sociais, um modo específico de imaginar a realidade que, em meu entender, tem muitas semelhanças com os mapas. A análise de tais semelhanças, pressupõe, num primeiro momento, que o direito seja concebido, metaforicamente, como mapa e, num segundo momento que a metáfora seja tomada literalmente. Obviamente, o direito é mapa tão-só em sentido metafórico. Mas os tratados de retórica ensinam-nos que o uso repetido de uma metáfora durante um longo período de tempo transforma gradualmente a descrição metafórica numa descrição literal”. (SANTOS, BOAVENTURA DOS, 1988, p.141)

No caso dos assentamentos precários, institucionalizados nos planos diretores com o zoneamento ZEIS 1, isto se consolidou. Não que não existissem anteriormente, mas, a partir do mo-

⁷⁴ **No PDE 2002- Lei 13.439/2002- Art. 171º - I: ZEIS 1** foram definidas como áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, parcelamentos e loteamentos irregulares ou precários, e EHIS promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta, em que haja o interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a promoção e manutenção de HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

No PDE 2014- Lei 16.050/2014- Art. 45º - I: ZEIS 1 essa definição foi alterada para: são áreas ocupadas precariamente e de forma irregular, predominantemente por pessoas de baixa renda, que exigem regularização fundiária e qualificação habitacional, urbanística e ambiental, por meio de melhorias na infraestrutura e construção de equipamentos urbanos.

Figura 64: Mapa com as ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) do Município de São Paulo. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Ximenes. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

mento em que estas áreas foram incorporadas aos mapas e foram tratadas com um zoneamento, uma nova condição e visibilidade lhes foi dada, o quão metafórica, ou literal; é um dos fatores a serem examinados.

As ZEIS 1, apesar de incorporadas ao quadro de normas, são um zoneamento que revelam territorialmente o estado de exceção e *apartheid* social, que se fortalecem com a política do não atendimento público; condição que caracteriza as áreas precárias periféricas, e também, em menor quantidade, áreas precárias centrais.

Dentro do processo de visibilidade da sua condição, o que antes era fora do aparato legal, ao ser incorporado à legislação adquiriu regras⁷⁵. De outra forma, é possível dizer conceitualmente, que o zoneamento ao ganhar regras, que colocam condições mínimas para a regularização fundiária, deixou de ser um território à margem da cidade, não que essa situação houvesse tirado a condição de precariedade. Na nova condição, estabeleceu-se outra linha de corte, e com essa prerrogativa, as áreas precárias foram reconhecidas oficialmente ao serem inseridas aos mapas.

A regularização jurídica, para a garantia da posse da terra e da permanência, tem sido a questão nevrálgica e fundamental do zoneamento ZEIS 1, e é o que tem substanciado sua existência, porém a regularização sem urbanização não quebra a segregação territorial existente entre as ZEIS 1 e o restante da cidade.

O entendimento sobre como intervir em áreas precárias, seja com a aceitação de padrões edilícios nem sempre qualificados, ou com o estabelecimento de parâmetros de exceção básicos, ou ainda, com o entendimento de que a urbanização não enfrenta a precariedade, divide a comunidade acadêmica e também os programas e políticas públicas de intervenções.

Desse universo há, resumidamente, pelo menos três perspectivas. A primeira que entende que *“a favela não é o problema é a solução”*, expressão utilizada por Anthony Leeds na década de 1970, que reflete um olhar sociológico diferenciado sobre a precariedade, resultante do histórico de pesquisas realizados com as favelas cariocas por Padre Lebrecht, SAGMACS, Peace Corps, etc. (VALLADARES, 2005, p.78 a 118), que influenciou enormemente a linha de atuação carioca.

Uma segunda vertente que entende que ao assumir a pré-existência, se está assumindo a precariedade como condição, o que seria uma subcategoria do urbanismo (SMOLKA, 2003). Não se

⁷⁵ Por exemplo as regras de uso e ocupação do solo como Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento.

pode deixar de lado a questão de fundo que envolve a aceitação da urbanização com parâmetros de exceção, resguardada a questão do direito à permanência, que trata da baixa qualidade ambiental e edilícia. “Reconhecer o fato de que as habitações já existem não significa admitir que isto seja uma alternativa mais interessante!” (SMOLKA, 2003, pg. 10). Sobre o mesmo assunto, em outro texto, Martin Smolka cita Brennan:

“Ainda que a engenhosidade e a imaginação creditem méritos aos ‘favelados’ por solucionar seu problema de moradia sob condições extremamente desfavoráveis, estas moradias são, em sua maioria, impróprias para abrigar seres humanos” (BRENNAN, 1993, p.85, apud SMOLKA, 2012, pg. 10)

O autor mostra como o custo da urbanização precária no Brasil e América Latina, que *“incorpora recursos e energias ‘intangíveis’ que escapam ao mercado formal”*, é alto (US\$ 27,00/m²) se comparado aos loteamentos formais dos países desenvolvidos (entre US\$ 28,00 a US\$ 145,00/ m² nos EUA) (SMOLKA, 2003, pg. 3). Esse custo é pago diretamente pela população de baixa renda, isentando os cofres públicos desse encargo.

A legitimação do reconhecimento desse investimento coletivo, através da regularização fundiária como prerrogativa de direito, foi a base de sustentação de todo arcabouço legislativo do direito à cidade e à moradia que envolveu a agenda da luta pela Reforma Urbana, no entanto não é possível deixar de contabilizar que esse custo social, e a reparação desse esforço é mais barata aos cofres públicos, se comparado à medidas preventivas, como a provisão de terras urbanizadas à baixo custo ou de novas unidades, ou de outras políticas como o aluguel social.

Por último, a atuação que entende a precariedade como um fato e também como processo de desenvolvimento urbano de direito à cidade e à moradia, concepção que norteou as ações na região do ABC em SP (DENALDI, 2003, 2012).

Para acompanhar as alterações que nortearam a demarcação das ZEIS 1 em São Paulo, será apresentado alguns argumentos que pretendem colaborar na compreensão do instrumento.

3.1.2. ZEIS 1, DA HACHURA AO RECORTE

O reconhecimento da precariedade urbana nos mapas, com o estabelecimento das ZEIS 1 em SP, percorreu uma evolução conceitual do PDE 2002- 2004 (*HACHURA*) para o PDE 2014 (*RECORTE*).

Figura 65- Delimitação das ZEIS 1 no PDR de 2004. Sub- Prefeituras de Casa Verde e Vila Nova Cachoeirinha. Acesso 28/08/2015. Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/zeisplanodiretor.pdf>

Marcadas inicialmente em 2002 e confirmadas em 2004 nos PDR (s), foram estabelecidas sobre um pano de fundo; um zoneamento homogêneo de base, indicando de certa forma, qual seria a vocação inicial da área (Figura 65).

Por exemplo, no caso acima, o mapa da Subprefeitura de Vila Nova Cachoeirinha, aponta uma ZM-p (Zona Mista de Preservação Ambiental) em bege, sobre a qual foram marcadas as áreas de ZEIS 1. Nesse entendimento, as áreas precárias foram “*hachuradas*” sobre um zoneamento de fundo; um “DEVERIA SER” das áreas precárias, como se o caráter da precariedade fosse transitório.

É possível entender o avanço dessa conquista dentro do histórico do planejamento urbano brasileiro; antes desse marco, os assentamentos subnormais não faziam parte da legislação, ou dos mapas; a partir desse momento, assumiram um caráter de legalidade, ganharam um reconhecimento “superficial”, mas fundamental.

Figura 66- Delimitação das ZEIS 1- Lei de Zoneamento 2016- Casa Verde e Vila Nova Cachoeirinha. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso 16/11/2016.

Já no Plano Diretor Estratégico de 2014, o zoneamento de ZEIS 1, tratou o território precário na forma de “RECORTE”, da mesma maneira que os demais zoneamentos da cidade, qualificando-o como uma unidade; um “ENTE” do instrumento. As Figuras 65 e 66 acima ilustram o que se quis demonstrar, no mesmo território de Casa Verde e Vila Nova Cachoeirinha.

Na estrutura de representação dos mapas, é possível avaliar que o entendimento sobre as ZEIS 1 e os territórios que elas representam, evoluíram de uma condição de transitoriedade (metafórica) para uma consolidação (literal) ((SANTOS, BOAVENTURA DOS, 1988). São estágios pelos quais as conquistas iniciadas com o MNRU vêm passando, e que caminham em uma direção que será defendida no desenvolvimento do texto.

3.1.3. ZEIS 1 E AS MACROÁREAS DO PDE 2014 ISPI

As ZEIS 1 foram demarcadas de forma homogênea em toda a extensão da cidade de São Paulo, nesse contexto, deve-se entender as especificidades destes territórios e sua inserção nas dinâmicas urbanas, atreladas às hierarquias territoriais e do planejamento propostas pelo PDE 2014 (Figura 67).

Figura 67: Mapa das Macroáreas (PDE 2014) com as ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 2016) da cidade de S.P. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Ximenes. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

Em relação a localização, observa-se que as ZEIS 1 dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) ⁷⁶terão um tratamento, enquanto que as ZEIS 1 nos bairros periféricos terão outro; que também será distinto das ZEIS 1 nos PIU⁷⁷(s), ou próximas aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Dentro desta premissa, e obedecendo a escala de urbanização por Macroáreas do PDE de 2014, primeiramente será verificado se esse ordenamento interfere ou não no entendimento do zoneamento.

O mapa da Figura 67 acima, mostra a situação das ZEIS 1 por Macroáreas. Dentro dessa apresentação, contabilizou-se o seguinte panorama em relação a localização das ZEIS 1 em SP, apontados na Tabela 13:

Tabela 13- Quantificação das ZEIS 1 por Macroárea, cidade de S.P., PDE 2014.

Macrozona	Macroárea	Porcentagem
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC)	1,30%
	Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)	15,66%
	Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU)	15,38%
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU)	24,91%
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (MRVUA)	35,67%
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA)	6,77%
	Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS)	0,09%
	Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN)	0,18%

Fonte: Autora. Referência: PDE 2014.

O PDE 2014 definiu algumas características de aproveitamento construtivo das edificações por Macrozona/ Macroárea (Lei 16.402/ 2014- Quadro 2A- Anexo III). Em todas as Macroáreas da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, foi definido o CA de 2 com um gabarito máximo de 28 m (pavimento térreo mais 8 andares) para as edificações novas. Uma tentativa de conter a verticalidade e concentrar um adensamento maior na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), definidos com CA entre 2 e 4, dependendo da Macrozona (Lei 16.402/ 2014- Quadro 2- Anexo IX). Na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental/ Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Ambiental (MRVUA) o CA é de 1, com gabarito máximo de 15 m. de altura

⁷⁶ Estatuto das Cidades, Art.32 º: Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

⁷⁷ PIU, PDE 2014: Art. 136 º. Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

A Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC)⁷⁸, em lilás no mapa da Figura 67 é composta por partes das Subprefeituras da Sé, Lapa, Pinheiros, Vila Mariana, Santo Amaro e Butantã, no quadrante Sudoeste de São Paulo. Nesse setor, o percentual de ZEIS 1 (Tabela 13 acima) é baixo (1,3%), são lotes públicos ou privados ocupados por população de baixa renda em sítios bem localizados. São áreas pequenas que variam de 1.000 m² a 10.000 m². Desse amostral, 90% correspondem aos perímetros das favelas existentes, são áreas formadas por conjuntos habitacionais irregulares e não há registro de loteamento irregular de baixa renda. A precariedade na MUC está marcada pela existência de um grande número de cortiços e não pela concentração de favelas⁷⁹.

Coroando os rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), em rosa escuro no mapa da Figura 67 (pg.131), é um perímetro onde se concentram as atuais e futuras OUC e os PIU (s) em andamento. Segundo o PDE 2014 no Art.11º define a MEM⁸⁰ como áreas “[...] onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia”.

Essa região é composta por grandes quadras urbanas, utilizadas predominantemente pelo ciclo econômico da industrialização, constituindo-se em uma grande frente de expansão para o padrão urbanístico definido pelo PDE de 2014. Do total das ZEIS 1 da cidade, na MEM- onde se concentram os Arcos-, concentram-se 15,66% do total de ZEIS 1 da cidade. Nos levantamentos foi

⁷⁸ **PDE 2014 Art.13º:** A MUC localiza-se na região sudoeste do Município, é caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio.

⁷⁹ Segundo o Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2009-2014, os tipos habitacionais que existem nas ZEIS 1 são compostos por favelas, definidas: [...] “como a ocupação feita à margem da legislação urbanística e edilícia, de áreas públicas ou particulares de terceiros, predominantemente desordenada e com precariedade de infraestrutura, com construções predominantemente autoconstruídas e precárias, por famílias de baixa renda e vulneráveis socialmente” (PMH 2009-2014, pg. 21)

Por núcleos urbanizados, definidos como: [...] “a antiga favela, que conta com 100% de redes de infraestrutura urbana implantada através de diferentes programas habitacionais, mas que ainda não conta com regularização jurídica e legal, por conjuntos habitacionais, definido como aquele que, apesar de ter sido produzido pelo poder público, ainda não tem regularização fundiária, jurídica e registraria. São objeto deste Plano apenas os conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público municipal” (PMH 2009-2014, pg. 21).

E por loteamentos irregulares caracterizado como: [...] “aquele assentamento onde se caracteriza a existência de um agente promotor e/ou comercializador, cuja tipologia e morfologia do parcelamento do solo estejam voltadas ao uso unifamiliar e multifamiliar de pequeno porte, que tenham sido implantados e ocupados sem prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado”. (PMH 2009-2014, p.21).

⁸⁰ Ibidem 49.

percebido que a mancha da MEM foi sendo esticada ao longo do processo de aprovação do PDE e Lei de Zoneamento e acabou incorporando a favela de Heliópolis, o que colaborou por elevar o índice de número de ZEIS 1 por Macroárea. Na MEM, na Zona Leste é onde se encontra boa parte das ZEIS 1 desse perímetro. Nessa localidade há ZEIS 1 com dimensões superiores a 300.000 m² e de grande diversidade interna.

As ZEIS 1 na MEM estão submetidas aos parâmetros de urbanização e de financiamento das Operações Urbanas Consorciadas e dos Projetos de Intervenção Urbana, já instalados e os futuros. Na sua grande maioria, estão sujeitas à remoção total e/ou à realocação da população moradora. Nas OUC em vigor, não há muito espaço para urbanização de favelas em ZEIS 1, e a prática tem mostrado que as famílias enquadradas e cadastradas para atendimento nesses perímetros, em alguma proporção, quando realocadas, vão para conjuntos habitacionais novos. Contudo toda essa ginástica depende da equação econômico-financeira da OUC, da definição do rol de intervenções e frente de obras e, principalmente da força do poder público em fazer valer a ordem do atendimento social. Pode-se dizer que as ZEIS 1 nas OUC vivem sob grande instabilidade da dinâmica imobiliária gerada pela valorização do entorno, provocada pela dinâmica da própria OUC e do projeto de desenvolvimento urbano, postulado pelos setores que integram os interesses econômicos nesses perímetros.

A Macroárea de Qualificação Urbana (MQU)⁸¹, em cor salmão no mapa da Figura 67 (pg.131), compõe o segundo anel de urbanização estruturada da cidade de S.P., via de regra transcende os Rios Pinheiros e Tietê. É composta pelas subprefeituras Pirituba- Jaraguá, Freguesia- Brasilândia, Casa Verde- Cachoeirinha, Santana- Tucuruvi, Vila Maria- Vila Guilherme, Ermelino Matarazzo, Penha, Aricanduva- Formosa- Carrão, Vila Prudente, Ipiranga, Jabaquara, Cidade Ademar, parte de Santo Amaro, parte de Butantã e Lapa. A quantidade de ZEIS 1 nessa Macroárea corresponde a 15,38% (Tabela 13, pg. 132) das ZEIS 1 da cidade de S.P., e possuem na média dimensões que giram em torno de 30.000m², sendo somente 2% das unidades com tamanhos superiores a esse padrão; excepcionalmente há uma grande área com 879.000 m² no Distrito de Pirituba, à NO da cidade. Pode-se afirmar que a MQU é o limite entre a pobreza e a precariedade, que se inicia com o próximo anel de Macroáreas.

⁸¹: A MQU, definida no PDE 2014 Art.14º, é caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, como um padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos

A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU), cor alaranjada no mapa da Figura 67 (pg.131), ainda está localizada dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, porém sua característica e definição incorporam a precariedade, afirmada pela existência de uma grande quantidade de ZEIS 1. No PDE 2014, Art.15º a MRVU foi definida como:

“...área urbanizada do território municipal caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundação e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas”.

A MRVU ocupa a segunda posição em relação a porcentagem do número de ZEIS 1 por Macroárea; abriga 24,91% do total das ZEIS 1 da cidade. Nesse perímetro existem também ZEIS 2 e ZEIS 5, que poderiam servir de apoio à provisão habitacional, porém em número insuficiente para atendimento da grande quantidade de ZEIS 1. Uma das características das ZEIS 1 nessa Macroárea, é a dimensão. São áreas de grandes proporções, na média glebas com 500.000 m² e com grande diversidade de ocupação, contendo áreas de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em proporções variáveis. São perímetros com grande apelo para ações de urbanização com regularização fundiária e de Planos Urbanísticos integrados de ZEIS 1.

Adentrando a segunda grande Macrozona da cidade, a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, tem-se a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (MRVUA), na cor rosa claro, como demonstra o mapa da Figura 67 (pg. 131), definida no Art.18º do PDE de 2014 como:

“.....localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação”.

Essa é a Macroárea com maior número de ZEIS 1 (35,67%- Tabela 13, pg. 132), e esse fato confirma a tese de que todo deslocamento da população empobrecida ocorreu na direção das áreas ambientalmente desprotegidas.

A MRVU e a MRVUA somam juntas 60% das ZEIS 1, formando um anel de alta densidade populacional, caracterizado pela precariedade de sua ocupação. Na Zona Leste e Sudoeste, essas Macroáreas se estendem aos municípios vizinhos, ao Norte ela é supostamente contida pelo obstáculo, não tão intransponível, da Serra da Cantareira, ao Sul, pela dificuldade dos mananciais e a Sudeste abre outra frente de expansão em direção aos municípios da Região do Grande ABC.

Desse ponto em direção à restrição total, segue com a Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA)⁸², de cor verde claro no mapa da Figura 67 (pg. 131), com 6,77% das ZEIS 1 da cidade, a Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS)⁸³, de cor verde acinzentado no mapa da Figura 67 (pg. 131), com o menor índice de 0,09% e pôr fim a Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN)⁸⁴, de cor verde escuro no mapa da Figura 67 (pg. 131), que não tão surpreendentemente segue ainda com 0,187% das ZEIS 1 de S.P., esta pontuação se dá devido a ocupação ao norte do município, em direção a APP da Serra da Cantareira.

Nas diretrizes de ocupação definidas no PDE 2014, Quadro 2A (Anexo III), para as MRVUA e MCQUA, onde se encontram 42,44% das ZEIS 1 da cidade, como mostra a Tabela 13 (pg. 132), foram concedidos o CA de 1 com gabarito máximo de 15 m, podendo construir edificações com pavimento térreo mais 4 andares. Na MPEN não se aplicam essas categorias por tratar-se de área de preservação⁸⁵, e na MCUUS é permitido o CA de 0,1 e gabarito de 15 m, sob condicionamento do uso e ocupação da Legislação dos Mananciais da Guarapiranga e Billings.

Como demonstrado, o zoneamento ZEIS 1 é um zoneamento de exceção, possui índices urbanísticos diferenciados, que independem das diretrizes das Macrozonas/ Macroáreas, essa situação é diferente para os outros zoneamentos, onde o uso e ocupação do solo relacionam-se com

⁸² A MCQUA, definida no Art.19º da Lei 16.050/2014 como: [...] caracterizada pela existência de vazios intra-urbanos com ou sem cobertura vegetal e áreas urbanizadas com distintos padrões de ocupação, predominantemente horizontais, ocorrendo ainda reflorestamento, áreas de exploração mineral, e algumas áreas com concentração de atividades industriais, sendo este um território propício para a qualificação urbanística e ambiental e para provisão de habitação, equipamentos e serviços, respeitadas as condicionantes ambientais.

⁸³ A MCUUS, definida no Art.20º da Lei 16.050/2014 como: [...]conforme Mapa2 anexo, localizada ao sul do território municipal é caracterizada pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa, entremeados por atividades agrícolas, sítios e chácaras de recreio que protegem e ou impactam em graus distintos a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, com características geológico-geotécnicas e de relevo que demandam critérios específicos para ocupação, abrigando também áreas de exploração mineral ativas ou desativadas.

⁸⁴ A MPEN, definida no Art.21º da Lei 16.050/2014 [...] é caracterizada pela existência de sistemas ambientais cujos elementos e processos ainda conservam suas características naturais.

⁸⁵ Nesse sentido as 3 ZEIS 1 enquadradas na MPEN ficam em situação de suspensão. Uma vez ZEIS 1 adquirem o direito de existência e contraditoriamente possuem sua situação vulnerável pela característica da MPEN.

as diretrizes gerais do PDE 2014. Esse fato, reforça o caráter de segregação territorial e descontinuidade urbana, ainda que esses índices indiquem uma projeção, diante de futuras intervenções. A diferenciação reflete a intenção de promover adensamento nas ZEIS 1, como forma de garantir o atendimento de um maior número de famílias, porém, diante de determinadas Macroáreas, onde a proposta do PDE de 2014 é de densidade baixa, acaba por reforçar um território diferenciado do entorno, fortalecendo a situação de segregação espacial. No entanto, entende-se que essa questão poderia ser equalizada com projetos habitacionais casados entre a urbanização das ZEIS 1 e o uso das ZEIS de vazio disponíveis no entorno com a utilização dos demais instrumentos do EC.

3.1.4. O CARÁTER INTRA- URBANO E DE ENTORNO DAS ZEIS 1

O termo espaço intra-urbano utilizado por Villaça (2007) se relaciona a estrutura urbana necessária para que os produtos sejam produzidos, escoados e consumidos dentro da malha urbana. A relação ótima entre produção e consumo é definida pela localização e pela acessibilidade ou mobilidade urbana. Assim as áreas melhores localizadas, são as áreas mais acessíveis e, portanto, com disponibilidade de infraestrutura. Essas características definem o espaço intra-urbano utilizado por Villaça, segundo as palavras do autor:

“Os produtos específicos resultantes da produção do espaço intra-urbano não são os objetos em si: as praças, as ruas, os edifícios [...] etc. – enquanto objetos urbanos certamente é produção do espaço. [...] A produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações. A localização é, ela própria, também um produto do trabalho e é ela que especifica o espaço intra-urbano” (VILLAÇA, 2007, p.24)

Se observadas as ZEIS 1 sob essa ótica, elas são o avesso do que se possa considerar acessível, dentro da infraestrutura das relações de produção “oficiais”. No entanto despertam nos seus espaços internos, relações intrínsecas semelhantes, que demandam da sua própria sobrevivência. Assim como nenhuma favela é igual a outra, (VALLADARES, 2005), essa máxima serve para as ZEIS 1, no entanto, respeitadas as particularidades, pode-se entendê-las dentro de alguns parâmetros de semelhança.

Além da localização em relação as Macroáreas, como desenvolvido anteriormente, outros aspectos diferenciam umas ZEIS 1 de outras, como por exemplo sua extensão territorial. Muitas ZEIS 1, possuem a dimensão de um distrito administrativo da cidade de São Paulo e ainda são tratadas como territórios homogêneos, sem distinção de suas dinâmicas internas.

Pode-se ainda fazer uma análise sobre o impacto da somatória de todas as ZEIS 1 por distrito, por exemplo, no Distrito de Campo Limpo, dos 36,7 km² de extensão, 11,22 km², ou seja 30,51% são ZEIS 1. Já em M'Boi Mirim, dos 62,1 km² do distrito, as áreas de ZEIS 1 ocupam 17,6 km² compreendendo 28,34% do território. Nessa aproximação não foram retiradas as áreas da Represa Guarapiranga nem as áreas do Parque Guarapiranga. Se forem consideradas somente as áreas habitáveis, o adensamento das ZEIS 1 sobre esses dois distritos pode chegar a 40% do território. Estas áreas, representativamente, são maiores em extensão territorial à alguns distritos da cidade, como por exemplo o Distrito da Sé (2,10 km²) e superam algumas Subprefeituras como Guaianazes com 17,80 km² ou Ermelino Matarazzo com 15,10 km²⁸⁶.

Como já foi observado, o zoneamento ZEIS 1 foi se transformando do PDE 2002- 2004 para o PDE 2014. Numericamente houve um aumento do número de ZEIS 1 (Tabelas 5 e 7 (pg. 101 e pg. 104, respectivamente) onde se pode confirmar o aumento de superfície da ordem de 17,00%. Além do número de ZEIS 1 e da alteração conceitual relatada no início desse capítulo- da “*hachura*” ao “*recorte*”-, outras alterações foram incorporadas em 2014. Foram criados novos zoneamentos internos aos perímetros das ZEIS 1 como as Zonas de Centralidade em ZEIS (ZC ZEIS)⁸⁷ e um zoneamento destinado às ZEIS 1 regularizadas, nomeado por Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS)⁸⁸ com a variante ambiental (ZMIS (a)) para as situações dentro da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

A seguir serão mostrados três recortes de ZEIS 1 na cidade de S.P., que servirão de argumento para justificar a diversidade da condição externa e também interna dessas áreas. No contexto urbano observa-se regiões onde se concentram várias ZEIS 1, que juntas formam grandes aglomerados em diferentes partes da cidade paulistana. Sobre o caráter intra- urbano, os exemplos apresentarão a diversidade da composição desses territórios. A primeira situação está na Zona Norte

⁸⁶ Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos. Acesso: 25/10/2015.

⁸⁷ Ver descrição do Art.9º da Lei de Zoneamento 2016, no Anexo XIV.

⁸⁸ Ver descrição do Art.11º da Lei de Zoneamento 2016, no Anexo XIV.

Freguesia do Ó e Brasilândia, a segunda em Cidade Tiradentes e a terceira no Extremo Sul no Distrito de Socorro. O objetivo é pontuar situações excepcionais que envolvem o zoneamento, observando dentro dos perímetros e no entorno imediato os elementos que podem ajudar a construir um repertório e solidificar a investigação.

A primeira amostragem na Zona Norte da cidade, é um aglomerado com 25 ZEIS 1. Esse complexo encontra-se na MRVUA e juntas perfazem uma superfície de 9,60 km² como demonstra a Figura 68 abaixo. A região possui outros zoneamentos internos como ZC, ZEPAM e ZEIS 2. Nesse território encontram-se 45 favelas dispersas entre loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares.

Distrito de Brasilândia, Cachoeirinha, Freguesia do Ó | Zoneamento 2016

Figuras 68: Mapa do Zoneamento 2016 na Zona Norte (Brasilândia, Cachoeirinha e Freguesia do Ó). Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso 06/09/2016.

Esse conglomerado de ZEIS 1 é a faixa contígua de pobreza que corre em paralelo a Av. Deputado Cantídio Sampaio e que pressiona à Área de Preservação do Parque da Serra da Cantareira. Essa faixa se prolonga transversalmente desde a Av. General Edigard Facó, passa pela ZEU (Eixo de Estruturação da Transformação Urbana existente) da Av. Inajar de Souza até a Av. Santa Inês e o Horto Florestal. Nessa localidade há algumas centralidades como a ZC- ZEIS (marcação feita

na Figura 68) contígua à Av. Inajar que dá acesso a uma ZER da Serra da Cantareira, onde há um loteamento de alto padrão.

Esse recorte é importante para mostrar como as ZEIS de vazios do entorno, que poderiam servir de reservas de terras para realocar a população de processos de urbanização das ZEIS 1, são em número pequeno diante da demanda⁸⁹. O mesmo não ocorre na Zona Leste no exemplo a seguir.

O exemplo a seguir é na Zona Leste, na ZEIS 1 L 144 de Cidade Tiradentes (Figuras 69 e 70). A Zona Leste, apesar de precária, tem sua origem e permanência na classe trabalhadora e se manteve como bairro dormitório. Algumas ações de incentivo têm sido promovidas no sentido de atrair empresas e serviços para o desenvolvimento da região e a geração de empregos, entre eles a Operação Urbana Consorciada Jacu Pêssego, o Polo Tecnológico da Zona Leste, a USP Leste e ainda uma área de ZUP 1 (industrial).

Distrito de Cidade Tiradentes | PDE 2014 | ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 5, favelas e núcleos

Figura 69: ZEIS1 L 144. Cidade Tiradentes. Área no PDE 2014: 8.015.666,80m2. Fonte: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 31/10/2016.

⁸⁹ Esse dado é uma aproximação qualitativa, não foi quantificada.

Pode-se perceber através da Figura 69, que apesar da grande extensão das ZEIS 1 L 144 no PDE de 2014 (8.0 km²) e de representar somente uma ZEIS 1, nela encontram-se poucas favelas e são de pequenas proporções, a maior delas conhecida como Favela dos Têxteis.

Nessa região localizam-se grandes conjuntos habitacionais executados nas décadas de 1980-1990 pela COHAB e CDHU, como o Conjunto Habitacional Santa Etelvina I, II e III, construído para o deslocamento de famílias oriundas de obras viárias no centro urbano. São áreas de pouca diversidade territorial, que geram grande monotonia espacial, falta de centralidade e identidade. Nesse exemplo pode-se notar a presença de Zonas de Centralidades em ZEIS (ZC- ZEIS), detectadas no Zoneamento de 2016, que mostram a formação dos centros urbanos espontâneos, necessários para o abastecimento local com comércio e serviços, como mostra a Figura 70 abaixo.

Distrito de Cidade Tiradentes | Zoneamento 2016

Figura 70: ZEIS1 L 144. Cidade Tiradentes. Área na Lei Zoneamento 2016: 2.757.808,65m². Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso 31/10/2016.

Outro para ser evidenciado nesse exemplo, é a mudança de status ocorrida do PDE 2014 para a Lei de Zoneamento de 2016, onde a ZEIS 1 de 2014 (L 144 e L143) foram destituídas da condição de ZEIS 1 em 2016, devido a regularização fundiária de grande parte da ZEIS 1 (5.2 km² da área original), e transformada em Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMIS a). Nos dois casos

permaneceram ainda como ZEIS 1 as áreas próximas às favelas existentes, e os locais onde existem loteamentos irregulares. As áreas dos conjuntos habitacionais não são mais ZEIS 1.

O que significa essa alteração em relação ao papel do zoneamento no processo de desenvolvimento urbano em favor ao direito à cidade e à moradia? O fato das ZEIS 1 se transformarem em ZMIS, tira o território da faixa de excepcionalidade, dessa forma, a área foi incorporada a cidade sem ter mais a chancela da excepcionalidade. Esse fato conferiu qualidade urbana e ambiental a esses territórios, ou a transformação se pautou somente na regularização fundiária? Não que isso seja pouco, mas é preciso entender em que condição urbana ambiental e social esse processo ocorreu e também o caráter simbólico dessa nova condição.

Em relação a reserva de áreas (ZEIS 2,3 e 5) para processos de urbanização, pode-se observar nas Figuras 69 e 70 que o entorno imediato das ZEIS 1 em evidência, é bem servida de áreas de grandes proporções de ZEIS 2 e ZEIS 5, reforçando o potencial desse quadrante para a vocação habitacional de interesse social. A soma das ZEIS de vazios supera por exemplo, as áreas compostas por favelas.

Por último, será observada uma área no Extremo Sul da cidade, na Subprefeitura de Capela do Socorro e Distrito de Grajaú. A região da Figura 71 pertence a Área de Proteção do Manancial da Represa Billings (APRM-B). O acesso principal se dá pelas ruas transversais ao eixo da Av. Senador Teotônio Vilela onde foi proposto, pela Lei de Zoneamento em vigor, um adensamento edilício com o C.A de 2,0 (ZEU a). A região foi ocupada por loteamentos irregulares e edificações autoconstruídas, e também por algumas ilhas de loteamentos de alto padrão, alguns desses também irregulares, e outros que obedeceram às restrições construtivas impostas pela Lei do Manancial, com chácaras de recreio e clubes náuticos.

Nesse setor da cidade há poucos Conjuntos Habitacionais construídos pelo Município ou pelo Governo do Estado. Há uma grande concentração de áreas de ZEIS 1, um aglomerado, formado por loteamentos irregulares e favelas, e também um grande número de ZEIS 4, designadas como reserva de terras para habitação social em área de Manancial, que como tal, deveriam atender somente ao remanejamento de famílias de áreas de risco e ambientalmente frágeis nos mananciais.

Distrito de Grajaú | Zoneamento 2016

Figuras 71: ZEIS 1 e favelas no Extremo Sul (Capela do Socorro)

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso 06/09/2016.

Na região é perceptível o adensamento maior de favelas (amarelo escuro), predominantemente em algumas ZEIS 1 específicas. Há a presença de núcleos urbanizados (áreas que receberam melhoramentos pelo poder público) em cor azul acinzentada na Figura 71. Na região há também ZEIS 1 regularizada que viraram ZMIS (a) como a do Conjunto Habitacional Cohab Brigadeiro Faria Lima.

Nesse quadrante da cidade de São Paulo há o apelo pela retenção do adensamento habitacional na área do manancial. As ZEIS 4 são terras reservadas para servir a situações de urbanização de assentamentos precários específicos; tipo chave a chave. Essas áreas também podem ser destinadas à empreendimentos habitacionais novos, no atendimento às famílias, de forma pulverizada nos mananciais, através de convênios entre o poder público (Governo do Estado e Prefeitura) e o proprietário da área, com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida; por exemplo. Nessa perspectiva, para o proprietário da terra, que anteriormente só possuía a opção da irregularidade ou do congelamento, uma vez que para o uso de chácaras não há mais interesse de

mercado, agora, por ser uma ZEIS 4, consegue disponibilizar a mesma área no mercado imobiliário, por meio de um convênio com o poder público.

Nesse exemplo, para estabelecer uma relação entre o potencial de atendimento das ZEIS 4 disponíveis e a demanda das ZEIS 1, seria necessário fazê-lo por recortes territoriais e um aprofundamento nos dados, que não é objeto dessa pesquisa.

Os exemplos tomados aqui, em diferentes regiões da cidade, serviram para observar o contexto das ZEIS 1 por Macroárea, os diversos tamanhos das ZEIS 1 e dos aglomerados de ZEIS 1. Foi identificado a existência de outros zoneamentos internos aos perímetros das ZEIS 1 (ZEPAM, ZEIS 2, ZPDS), a separação das áreas comerciais das ZEIS 1 em um novo zoneamento (Zona de Centralidade em ZEIS), e também observado que as ZEIS 1 regularizadas perderam a condição de excepcionalidade e se transformaram em ZMIS (a).

3.1.5. O DIAGRAMA- DIAGNÓSTICO COMO MÉTODO DE ANÁLISE DAS ZEIS 1

Com base nos aspectos apresentados, que mostraram como o zoneamento possui características diferenciadas. Pretende-se apresentar uma metodologia de análise, que possa auxiliar no reconhecimento das particularidades, que ao final possa contribuir para a elaboração de Planos de Urbanização e políticas públicas adequadas às situações encontradas.

Para isso utilizou-se como referência o método utilizado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo (SBC), que estabelece parâmetros específicos para cada tipo de situação dos assentamentos precários. Essa experiência pode estabelecer algum diálogo com os pontos levantados nessa pesquisa; só que direcionados às especificidades urbanas das ZEIS 1.

Tassia Regina (2014) descreveu que devido a diversidade de situações no interior dos assentamentos precários, houve necessidade de divisão das áreas em seis tipologias como demonstra a Tabela 14, que substanciaram as políticas públicas de intervenção no município, respaldadas pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A necessidade de classificação em SBC, pode ser entendida a seguir:

[...] o processo de ocupação resultou em assentamentos muito diversificados, variando em localização, tamanho, densidade, qualidade construtiva,

grau de ilegalidade, situação de risco e nível de consolidação e integração. Porém, em comum, têm geralmente a ilegalidade da posse da terra ou da propriedade, a precariedade das condições de moradia, a carência de infraestrutura urbana e a segregação em relação a cidade formal. A variedade de configurações dos assentamentos precários dificulta a ação do Estado e o desenho de suas políticas públicas urbanas” (MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012, apud REGINO, 2014, pg. 4)

A categorização pretendeu prover a municipalidade de um mínimo de planejamento diante da diversidade de demandas habitacionais, urbanas e de regularização fundiária, para as situações de Zoneamento Especial de Interesse Social, ZEIS 1, pelo PDE de SBC, Lei 6.184/2011, com as atualizações de 2012, 2014 e 2015.

Tabela 14: Classificação dos assentamentos irregulares utilizado pela PMSBC. Fonte: REGINO, T., 2014, pg. 13.

Tipologia	Especificação	Programa de Intervenção
Tipologia 1	Assentamentos consolidados que demandam regularização fundiária.	100% Regularização Fundiária
Tipologia 2	Assentamentos irregulares parcialmente urbanizados, cuja regularização não depende de obras	100% Regularização Fundiária + Urbanização Pontual
Tipologia 3	Assentamentos irregulares parcialmente urbanizados, cuja regularização demanda remoções pontuais	93% Obras Urbanização + 90% Regularização Fundiária + 7% Reassentamento/ Relocação
Tipologia 4	Assentamentos irregulares e precários consolidáveis cuja solução demanda obras complexas e percentual significativo (40%) de remoções	60% Urbanização complexa. 40% produção de UH. Reassentamento/Relocação
Tipologia 5	Assentamentos irregulares. Não consolidáveis	100% Produção de UH
Tipologia 6	Conjuntos Habitacionais públicos	100% Regularização Fundiária

A hierarquização utilizada em SBC dividiu os assentamentos humanos em tipologias, que variam de acordo com o estágio de precariedade, e os conjuntos habitacionais. Essa classificação, guarda relação também, com o critério utilizado pelo Plano Municipal de Habitação⁹⁰, (PMH- PL 0619/2017) de São Paulo; ambos tratam de parâmetros para gestão de políticas públicas e não tratam diretamente das ZEIS de ocupação, mas sugerem uma hierarquia no tratamento das áreas precárias.

Na cidade de São Paulo, o PMH em discussão na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CCJ), na Câmara Municipal, não estabeleceu parâmetros de atuação que respeitasse algum tipo de hierarquização, dentro da diversidade do zoneamento ZEIS 1. O texto em tramitação, trabalha com duas grandes divisões: a primeira dentro do guarda-chuva: Necessidades Relacionadas à Precariedade Habitacional e Urbana, onde há outra divisão entre Favelas, Loteamentos e Conjuntos Habitacionais Irregulares, Cortiços e Moradores de Rua. Dentro dessa subdivisão vincula a condição de cada tipo em consolidado, consolidáveis e não consolidáveis. O

⁹⁰ Esse era um Projeto de iniciativa do Prefeito Fernando Haddad (PT), desenvolvido pelo então Secretário de Habitação o Prof. João Whitaker Ferreira.

segundo guarda-chuvas se relaciona com as Dinâmicas Econômicas e de Crescimento Demográfico, demandas que inclui unidades novas e regulações sobre o mercado de aluguel (PMH, 2016, p.23).

O PMH 2016 não relacionou as necessidades habitacionais com o zoneamento das ZEIS 1, que incorporam territórios diversos, por vezes com todas essas demandas juntas em estágios variados de consolidação. Nessa chave, a base não é a do planejamento urbano, é a da gestão, distinguindo as situações de acordo com a especificidade e sua condição. Dessa forma, dentro de uma mesma ZEIS 1 pode haver diferentes Programas de Intervenção.

O plano chamou esse acontecimento em ZEIS 1 de Intervenção Integrada de Assentamentos Precários. Para essas intervenções substitui o Plano de Urbanização das ZEIS por Plano de Operação Integrado, que pretende ser um instrumento de operacionalização e de possibilidade de articulação de políticas setoriais. Esse plano define a possibilidade de ações conjuntas dentro de três programas: Programa de Urbanização, Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Melhorias Habitacionais, como descreve o texto:

(...) Nesse sentido, a cada tipo de assentamento precário corresponde a um tipo de intervenção integrada, o que permite planejar as ações tanto internamente à política habitacional quanto em articulação às ações de outras políticas públicas que incidem nos assentamentos precários”. (PMHSP, 2016, pg.67)

A crítica vai no sentido de que o plano não se atentou para o fato de que as ZEIS 1, por si só, já possui a capacidade de incorporar, a depender de sua característica intra- urbana, uma Intervenção Integrada em um Plano de Urbanização de ZEIS. O fato do PMH em discussão, não utilizar o instrumento existente em sua totalidade, propondo outra forma de atuação, que se sobrepõe, provoca fragilidade na ferramenta, que já vem sofrendo uma espécie de “apagamento”.

Como metodologia para o aprofundamento dos aspectos intrínsecos ao zoneamento ZEIS 1, será proposto uma diretriz que estabelece um diálogo entre a recomendação feita pela PMSBC e a metodologia de análise construída sob a forma de diagrama – diagnóstico (RAJCHMAN, 2013) para entendimento da complexidade do zoneamento. O diagrama, como método de decupagem da realidade, busca verificar vários aspectos e ao mesmo tempo eleger prioridades, o que permite estratificar ações conjuntas.

A forma de diagrama- diagnóstico, proposta por Rajchman (2013), e construída aqui como método de análise, traz elementos que estejam em consonância com a “nova ordem da urbana”, estabelecida pelo marco do PDE de 2014, que leva em consideração os elementos territoriais de

entorno e internos desses perímetros. É um modelo expedito, e procura absorver as dinâmicas e movimentos que confere o tema. Esse método propõe uma nova cartografia pragmática que não se alimenta “*mais dos espaços excessivamente organizados, controlados ou racionalizados e sim e espaços e ambientes cada vez mais aleatórios [...] que operam por meio de diagramas*” (RAJCHMAN, 2013, p. 78), segundo o autor:

“...o diagramático supõe uma relação pragmática com um futuro que não é futurista nem imagético. Está ligado aos múltiplos futuros desconhecidos dos quais não temos nenhuma imagem, simplesmente porque estamos em processo de nos transformar neles ou de inventá-los. Segue-se daí que o diagramático requer e desperta outras espécies de solidariedade ou “movimento” entre nós, diferentes das vanguardas tradicionais, [...] todas baseadas no pressuposto de um futuro que seríamos capazes de conhecer e dominar” (RAJCHMAN, 2013, p. 81)

Dos pontos já elencados sobre as ZEIS 1, foi possível destacar alguns aspectos que poderiam ser incorporados na análise de tipos, apresentados na forma de esquema ilustrado (Figura 72). São eles: 1- A localização (Qual Macroárea pertence); 2- Se estão ou não inseridos em outros perímetros (AIU, AEL, OUC ou PIU), 3- Se pertencem ou não a um aglomerado de ZEIS 1; 4- Qual o tamanho (nesse quesito identifica-se dimensões que vão de 1.000 m² a 5 km²); e por último, 5- A porcentagem do território ocupada por favelas, núcleos urbanizados e conjuntos habitacionais de promoção pública (parâmetros podem variar entre 0 e 100% a depender da situação). Esses apontamentos, estruturados na forma de diagrama- diagnóstico, podem servir para a análise e aprofundamento do tema e também para a elaboração de diagnósticos mais precisos.

Figura 72: Proposta de Diagrama- Diagnóstico para as ZEIS 1, primeira etapa. Elaborado pela autora.

Como sequência do método, é possível acrescentar no diagnóstico camadas que incorporem a condição de cada tipo habitacional (consolidada, consolidável e não consolidável), fechando assim um ciclo de investigação aplicado para cada situação de ZEIS 1, e aglomerados de ZEIS 1.

3.2. ZEIS 1 PARÂMETROS LEGAIS PARA URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO

O que seria uma ação de urbanização com regularização fundiária “*ideal*”? Há de se entender que existem experiências diferenciadas e uma sucessão de erros e acertos diante desse legado. Não há como deixar de entender a responsabilidade do Estado sobre o passivo e o que tem à ser feito.

3.2.1. PARÂMETROS PARA O PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS ZEIS 1

Os parâmetros jurídicos para o trabalho da urbanização e de regularização fundiária em ZEIS 1, tem como marco regulatório o EC, os PDE de 2002 e PDR (s) de 2004, o Decreto de HIS 44.667/2004; o PDE de 2014 e o Decreto, 56.759/2016⁹¹. No geral toda a normativa está estruturada para subsidiar a elaboração, execução, aprovação e gestão do Plano de Urbanização das ZEIS na sua natureza urbanística, habitacional, social e ambiental, e estabelecem as bases para a regularização fundiária e titulação.

A apresentação desse arcabouço legislativo, segue com o testemunho de funcionários que trabalham diretamente com urbanização e regularização fundiária na PMSP. A abordagem feita vai no sentido de entender os entraves e possibilidades contidas no Plano de Urbanização (PU) das ZEIS 1, que deve ser questionado a luz do seu fortalecimento como instrumento urbanístico e de direito.

No PDE 2002, os artigos que traçaram recomendações para a elaboração, implantação e aprovação do PU vão dos Art.175º ao Art.181º. No Art.175º ficou determinado as condições para a elaboração do PU, que deveria ser composto por diretrizes de uso e ocupação do solo, um diagnóstico que descrevesse a análise físico ambiental, urbanística e fundiária da área e também a caracterização sócio econômica da população residente. O PU deveria conter também os projetos urbanísticos necessários para a recuperação urbanística da área, instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária, condições para o remembramento dos lotes, forma de implementação da gestão participativa, forma de integração das ações frente aos diferentes setores públicos, fontes de

⁹¹ Na hierarquia jurídica a LEI maior (PDE), estabelece condições, que são regulamentadas por Decretos, que regem sobre a execução da operação.

recursos e abordava sobre a necessidade de integração do PU aos Planos Regionais, atividades de geração de emprego e renda e um plano de ação social.

O Art.176º definiu algumas normas de uso e ocupação do solo para a aprovação do PU para as diferentes ZEIS. No caso das ZEIS 1 era exigido inicialmente, que no parcelamento do solo fosse destinado 70% dos usos para HIS e que fosse atendido os índices urbanísticos de uma Z 2⁹² com a possibilidade do uso R2-02⁹³. No caso das áreas de favelas em ZEIS 1, o PU deveria seguir as diretrizes emitida pelo Executivo.

No PDR de 2004 os artigos que trataram da matéria, estavam no texto dos Art.136º ao Art.144º. Neles não foram acrescentados elementos novos às definições anteriores para elaboração dos Planos de Urbanização, mas é fundamental destacar o que trata o Art.138º, que estabeleceu algumas disposições para os Planos de Urbanização das ZEIS, dentre elas, destaca-se: “I - o Plano de Urbanização poderá abranger mais de um perímetro ou parcela da área da ZEIS”.

O Decreto de HIS 44.667/2004, em seus Art.19º ao Art.22º, definiu diretrizes para as intervenções em áreas de ocupação irregular, as ZEIS 1, permitindo sua urbanização. Os referidos artigos explicam as condições para a elaboração e aprovação do PU e também as premissas para a instituição dos Conselhos Gestores das ZEIS. No Art.19º implantou a sequência do rito administrativo das ações necessárias para intervenção em ZEIS 1:

Art.19º. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte sequência de ações:

- I - Criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;
- II- Elaboração de diagnóstico;
- III - Elaboração e aprovação, pelo Conselho Gestor, das Diretrizes para o Plano de Urbanização, na forma de Plano de Massas;
- IV - Aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização pela CAEHIS;
- V - Elaboração do Plano de Urbanização;
- VI - Aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEHIS;
- VII - Aprovação da minuta de decreto correspondente ao Plano de Urbanização pela CAEHIS;
- VIII - Edição do decreto correspondente ao Plano de Urbanização.

No desenvolvimento da legislação posterior, o PDE 2014, no Quadro I, sobre as definições, observa-se a seguinte designação sobre o Plano de Urbanização:

⁹² Lembrar que o PDE de 2002 trabalhou com as denominações do zoneamento proveniente da Lei 9.413/1981.

⁹³ R2.02 - unidades residenciais agrupadas verticalmente em um único bloco.

“ Plano de Urbanização em ZEIS é aquele que integra medidas administrativas, jurídicas, urbanísticas e sociais, conforme a complexidade de cada caso, destinadas à regularização dos assentamentos precários e irregulares, visando à titulação de seus ocupantes, o reassentamento, a adequação urbanística, ambiental e administrativa, integrando-os à cidade formal; elaborado pela Prefeitura ou pelos demais legitimados na forma da lei, com a participação de seu respectivo conselho gestor e do conjunto dos beneficiários;”

O PDE 2014, dos Art.48º ao 54º (Anexo X) estabelecem critérios para a elaboração dos Planos de Urbanização para as ZEIS 1 e 3. Especificamente para as ZEIS 1, o Art.51º define parâmetros para encaminhamento do Plano de Urbanização de ZEIS 1, apontando a necessidade de análise da área, cadastramento das famílias, diretrizes urbanísticas, remembramento, drenagem, áreas verdes, dimensionamento físico financeiro, participação social e plano pós ocupação. Um dos pontos do Art. 51º, confirma o Art.138º (PDR (s) 2004), apontando a possibilidade de desmembramento do PU “§ 1º Os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS”, permitindo que o plano de intervenção seja feito de forma parcial”.

Dessa forma, desde os PDR (s) de 2004, reforçado no PDE 2014, o PU pode ser elaborado e executado parcialmente, não necessitando que seja pensado para o perímetro todo. Esse aspecto torna a ação do executivo flexível, diante da necessidade de intervenções parciais, determinadas pela disponibilidade de recursos, ou pela oportunidade. Entende-se, que esse fato é um dos pontos encontrados na legislação, que debilitam o instrumento diante da sua efetividade, principalmente para fins do planejamento urbano.

Diferentemente das ZEIS 1, o tratamento dado às ZEIS 3 pelo PDE 2014, de acordo com o que estabelece o Art.52º, é diferenciado, propondo para esses casos, que seja elaborado um plano, na forma de Área de Estruturação Local (AEL) ou Área de Intervenção Urbana (AIU), podendo utilizar o Reordenamento Urbanístico Integrado, previstos nos Art.134º e 145º e seguintes do PDE 2014. Dessa forma, o PDE coloca o PU dentro de outra lógica de exceção, porém sem a possibilidade de arrecadação da outorga onerosa do direito de construir. Essas manobras legais provocam contrassensos de toda ordem utilizando dois instrumentos opostos de forma sobreposta. O primeiro não arrecada tributos (ZEIS 3) e o segundo é cobrador (AIU).

O Plano de Urbanização em ZEIS 1 e das ZEIS 3 no Decreto de HIS 56.759/2016, foi tratado em dois artigos e um deles remete para o PDE 2014. No entanto, é importante notar, que no Art.43º do Decreto (Anexo XI) § 1º, incentiva ações de provisão habitacional e não detalha intervenções com melhorias habitacionais e urbanização como possibilidade, como reproduzido a seguir:

“Art. 43 § 1º O Plano de Urbanização da ZEIS poderá incluir o licenciamento de novas HIS e EHIS nas condições referidas no “caput” deste artigo, inclusive quanto à dispensa do atendimento dos índices e parâmetros estabelecidos neste decreto” (Decreto 56.759/2016)

O rito administrativo que envolve oficialmente os Planos de Urbanização, inicia-se na Secretaria Municipal de Habitação, por alguma demanda de frente de obras ou do Departamento de Regularização Fundiária, antigo RESOLO, atual REGFUND. Isso não impede que possam também ser elaborados pela população moradora e encaminhado ao setor público como forma de articulação política. A Arq. Marcia Terlizzi⁹⁴, em entrevista concedida a autora em 23/02/2016 fala sobre o ganho dos Planos de Urbanização de ZEIS 1:

“O EC e o PDE reforçaram para que nessas áreas de interesse social fosse feito um plano, cumprindo várias obrigações, que devem ser levadas em conta na hora de intervir. A questão é o formato e todos os itens que ele obriga. O grande ganho de ter a obrigatoriedade de um PU em lei é que há necessidade de estabelecer previamente a relocação das famílias num Plano de Situação Fundiária e um Plano de Ação Social. Fora isso qualquer outro entendimento de plano de intervenção em ZEIS não teria sentido. Para o setor de obras sempre que houve a necessidade de se fazer uma intervenção, ela veio acompanhada de um plano, mas para esse setor, se faz obra e remove famílias e ponto. Quando a lei obriga a pensar na relocação dessas famílias e dar uma solução para elas e a obrigatoriedade de se fazer um trabalho social, foi o que qualificou o PU. O PU é mais para garantia de direitos do que qualquer outra coisa, ele é uma forma de qualificar a intervenção; pois em qualquer situação, quando se vai fazer intervenção, ela sempre está acompanhada de um plano”.

Uma busca no Diário Oficial do Município com a palavra-chave “Plano de Urbanização”, foram encontradas 366 incidências do período de 02/01/2005 a 28/09/2016. Dentro dessa amostra, os assuntos variam de aprovação, revogação, instituição de Conselhos Gestores, entre outras deliberações, diante das 640 ZEIS 1 (PRE 2004) atualizadas para as 1382 ZEIS 1 instituídas no Plano Diretor Estratégico 2014, não é preciso fazer uma conta para entender o que acontece com a efetividade dos Planos de Urbanização das ZEIS 1 na cidade de São Paulo.

Segundo Marcia Terlizzi, o fato de existirem poucos planos formais, não significa que não haja planejamento do poder público para as intervenções, quer dizer que eles não estão sendo feitos dentro do que estabeleceu o rito da regulação. *“Uma gestão é muito curta para passar por todo processo definido na legislação. A formalização é em menor grau do que é feito.”*

Segundo a entrevistada, as ZEIS 1 são territórios heterogêneos com variações infinitas,

⁹⁴ Arq. Marcia Terlizzi, coordenadora do setor de Coordenadoria de Regularização Fundiária da PMSP, na gestão do Prefeito Fernando Haddad.

[...] “temos áreas onde é tudo consolidado e não precisa de nenhuma obra, áreas onde há necessidade de obras e remoções, e nestes casos, quando é necessário intervir, a lei determina a necessidade de PU. Quando a situação é consolidada, há a necessidade de um plano de regularização, mostrando a planta do parcelamento, com memorial descritivo de definição das áreas públicas e com a individualização do que é privado. Há casos onde todas as situações estão no mesmo complexo”.

Marcia mostrou o exemplo do Jardim Jaqueline onde havia área consolidada a regularizar, área de risco, área com necessidade de obras e remoções, etc. Nesse caso, optou-se por uma planta geral de regularização, separando o risco em um lote e a área onde havia necessidade de remoção com obras em outro, regularizando o conjunto. Para as duas situações mais complexas foram abertos novos processos com Planos de Urbanização específicos, envolvendo urbanização com regularização fundiária.

Para Marcia Terlizzi, no PDE o PU é flexível, cabe um plano para parte de uma ZEIS, cabe para uma ZEIS inteira, para mais de uma, etc. Deixa em aberto para que o poder público possa aplicar de acordo com a característica de cada situação.

“Alguns lugares precisam de obras simples, sem remoção, que não necessitam de todo o rito estipulado para o PU no Decreto, são coisas pequenas que podem ser resolvidas sem mesmo a constituição de um CG. Os instrumentos estão aí, temos que ter a expertise e o conhecimento necessário para nos utilizarmos dele com um único objetivo: garantir o direito à moradia, com qualidade e tudo mais”.

Segundo Marcia Terlizzi, o PU pode ser utilizado também para o planejamento de ações de forma faseada, uma vez que o poder público não tem capacidade financeira para obras de grande monta. Desta forma, todas as diretrizes podem estar previstas no PU e separadas em um cronograma a ser concretizado ao longo do tempo.

Outro ponto fundamental, colocado pela entrevistada, que qualifica a instituição dos Planos de Urbanização em ZEIS, diz respeito ao processo participativo do Conselho Gestor (CG) de ZEIS.

“O outro ganho do PU é o Conselho Gestor. Dentro de uma ZEIS você tem que aprovar a intervenção com a população. É bipartite, os moradores têm que deliberar e opinar sobre as ações. Esse conjunto de instrumentos traz elementos urbanísticos, sociais, jurídicos e de participação. Ele traz vários aspectos, parte de um zoneamento existente e estipula para dentro dele uma forma de atuar: uma forma participativa e integrada, para que a intervenção não seja um “arrasa bairro”. Quando você tem uma fragilidade social em território que vai sofrer intervenção, que ela seja respeitada através de um PU, o que em outra situação seria menos cauteloso e provavelmente se iria abrir mão da parte social”.

Segundo Katia Celene Batista dos Santos⁹⁵, em entrevista concedida à autora em 19/04/2018, na atual gestão, os Planos de Urbanização em ZEIS 1 estão dentro do Programa de Urbanização de Favelas, *“aí que entra a necessidade de constituir os Conselhos Gestores, antecedendo o processo de formalização do Plano Urbanístico, sem o CG você não consegue dialogar com a população, o melhor instrumento é através do CG”*.

Hoje existem 37 CG constituídos na Prefeitura de São Paulo, e estão em andamento formalização de mais 17 novos conselhos das 1382 ZEIS 1. Segundo argumento de Katia Celene:

“Só constituímos o CG se existe a proposta ou necessidade de intervenção. Se a área é passível de regularização e tem que passar por intervenção, por obras e estabelecer um diálogo com a população, para isso tem que constituir o Conselho. Seja para áreas de reurbanização ou regularização fundiária, independente da intervenção, se ela é Estadual, Municipal ou Federal é obrigação da SEHAB a criação do CG segundo o PDE”

Há situações em que o Conselho Gestor foi constituído posteriormente à obra, só para fazer cumprir a lei. Segundo a entrevistada esse fato se deve, porque “anteriormente” não era dada a devida importância para a participação da população,

[...] “de entender que o CG é uma forma participativa e de organização da população para escolher o que quer para seu bairro. Uma forma deliberativa e fiscalizadora”, mas sabemos que outros interesses estão na dinâmica do jogo político e administrativo. Para populações que estão fora do alcance da mídia, que sofrem remoções, sem o devido reconhecimento dos seus direitos, ainda é uma lógica fora da lei, utilizada em situações diversas, de acordo com a conveniência. Hoje está na mídia a constituição do Conselho Gestor da Quadra 36 na ZEIS 3, área da Santa Efigênia conhecida como “cracolândia”, há uma mobilização social e várias entidades se comprometeram na composição do CG”.

Segundo Katia Celene, a constituição dos CG é animada pelo poder público com a interlocução de lideranças locais. Estabelecido este vínculo, o poder público, no papel da Coordenadoria de Trabalho Social, fomenta reuniões periódicas para o grupo possa ir se estruturando. Em algumas áreas onde há trabalho da Universidade, entidades de classe, ONGs ou fóruns de discussão, acabam arregimentando pessoas para fazer parte da composição do CG de ZEIS, tornando a conversa um pouco mais técnica. A maioria dos conselhos criados possui a inserção de membros que estão fora da comunidade afetada. Para Marcia Terlizzi:

[...] “é ótimo que exista tudo isso, mas não existe linha de montagem, é ferramenta, dependendo do caso utiliza bem ou mal. O PU é um instrumento para

⁹⁵ Coordenadora de Trabalho Social (CTS) na gestão municipal 2017-2020 (Prefeito João Dória, vice Bruno Covas).

negociar a permanência da comunidade no local. É mais um instrumento de fortalecimento da população do que qualquer outra coisa”.

3.2.2. MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Nos anos em que se adensaram as áreas periferias nos centros urbanos do país, foram estabelecidas as principais leis federais para o ordenamento territorial. O Código Florestal, Lei 4.771/1965, e em 1979 a lei federal de parcelamento do solo, a Lei 6.766/1979. O marco inicial da prevenção da irregularidade fundiária, segundo a Dra. Rosane Tierno⁹⁶, está na lei federal. Essa Lei, buscou regradar a irregularidade estabelecendo as condições necessárias para a garantia do direito público e privado, colocando parâmetros para a regularização e para projetos novos. Dentro do que as duas leis federais determinavam, de forma geral sobre uma gleba, retiravam-se as Áreas de Proteção Permanente (APP), destinavam-se 30% para as áreas públicas, entre elas o sistema viário, área institucional e áreas verdes. O remanescente era área comercializável, dividida em lotes para diferentes usos como indústria, comércio, serviços ou para o uso residencial. Seguindo esse parâmetro nacional de parcelamento do solo, a grande maioria dos municípios pós 1979, foram formatados dentro da mesma base urbanística, que passou a reproduzir uma composição única para todo o território nacional.

Retomando a discussão sobre loteamentos irregulares e clandestinos; a Lei 6.766/1979 trouxe a régua de corte da legalidade, para os loteadores, desacostumados com esse tipo de restrição, que continuavam a pratica de execução de loteamentos de acordo com os parâmetros mínimos, sem o trâmite da aprovação. Essa condição passou a configurar o loteamento como clandestino, o que, após 5 anos, ao prescrever o “crime”, a infraestrutura urbana passa como ônus do poder público, que assume a responsabilidade da sua regularização. Para regularizar, a Lei previa a remoção de áreas dentro do loteamento clandestino, transformando-as em áreas públicas, o que inviabilizava a permanência de uma parcela dos moradores. A garantia de regularizar sem remover famílias foi um dos pontos defendidos pela agenda da Reforma Urbana, porém as experiências

⁹⁶ Rosane Tierno é Advogada Urbanista, consultora jurídica na área de regularização fundiária. Trabalhou como Superintendente de Patrimônio da COHAB/SP e Gerente de Regularização Fundiária na Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Apresentação feita pela Advogada no Grupo de Estudos de Favelas- FAU-USP em 25/09/2017. Entrevistada posteriormente pela autora, por e-mail, em 18/04/2018.

mostram que isso não é possível. O que é necessário é um plano efetivo de realocação das famílias removidas.

De outra forma o loteamento irregular é aquele que seguiu todos os parâmetros de uso e ocupação do solo da Lei 6.766/1979, porém não foram instaladas a infraestrutura pelo loteador, condição para seu licenciamento. O loteamento irregular, também onera os cofres municipais a medida que ao descumprir esse quesito, transfere ônus da infraestrutura para a cidade, muitas vezes via Ministério Público.

Nos dois casos, clandestinos ou irregulares, as áreas do parcelamento destinadas a demanda pública, por não terem sido averbadas e designadas oficialmente ao poder público, ficam “sem dono” e vulneráveis à ocupação.

Com a Constituição de 1988, no Art.183º, foi rompido o paradigma da propriedade privada como algo imutável, instituindo a função social da propriedade e também o usucapião especial urbano, com o prazo de comprovação de posse, mansa e pacífica de no mínimo 5 anos para áreas de até 250 m², destinadas para a utilização para moradia pessoal ou da família. Esse instrumento pretendia regularizar situações fundiárias das periferias urbanas, construídas por loteamentos irregulares e clandestinos. Essa condição só poderia ser emitida uma vez e para possuidores que não tivessem outro imóvel em seu nome.

Entre a Constituição e o EC, alguns instrumentos intermediários permitiram padrões de exceção para a regularização fundiária como a Lei 9.785/1999, que acabou com a porcentagem rígida dos 30% para áreas públicas e flexibilizou a infra- estrutura urbana em situações especiais como as Zonas de Habitação de Interesse Social (ZHIS)⁹⁷, relativizou a infraestrutura para essas situações como infra básica (esgoto e água), fundamental para garantia da regularização fora dos parâmetros anteriores. Essa Lei, o PL 3.057/2000 (Responsabilidade Territorial Urbana) e a MP 2.020/ 2001, que dispôs sobre a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que colaboraram na estruturação do Estatuto das Cidades.

Os artigos referentes a regularização fundiária presentes no Estatuto das Cidades, Lei 10.257/ 2001, Art.9º ao 14º, discorreram sobre o usucapião especial urbano coletivo para lotes com área

⁹⁷ Lei 9.785/1999. Art. 3º, § 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

superior a 250 m², ocupados por moradia de pessoas de baixa renda, autorizada por todos, por parte dos que ocupam ou individualmente, aplicando as regras do coletivo. Nesses casos, para o usucapião especial urbano coletivo, segundo o EC, o tempo de posse mansa, pacífica e contínua é de 5 anos e a regularização é feita por fração ideal de terreno. Nessa condição os possuidores não são proprietários, devendo haver um acordo escrito por todos os envolvidos, concordando sobre as frações ideais de cada um. Nesse processo há também a possibilidade da substituição do possuidor por uma Associação de Moradores, legalmente constituída, ou por todos os possuidores em situação de composses (condomínio). Essa possibilidade apareceu no processo de consolidação da Lei, porque em muitas das situações as Associações de Moradores são intermediadora dos conflitos internos que surgem durante o processo de regularização.

No caso dos loteamentos irregulares, há a necessidade de se fazer um Plano Urbanístico anterior à ocupação, para o processo de regularização, demonstrando as áreas privadas e públicas definidas primeiramente, que foram ocupadas por favelas, seguida de um Plano de Urbanização com a apresentação do novo parcelamento do solo, que inclui a solução fundiária, a solução de risco e ambiental e de qualidade urbanística.

O processo de regularização fundiária através dos instrumentos do EC, se sobrepõe aos processos anteriores que eventualmente existam na área a ser regularizada. O EC dá proteção ao urbano e ao coletivo e depois revê as concepções individuais. O usucapião especial urbano coletivo é feito através do Ministério Público para garantia dos direitos coletivos. Com esse processo, produz-se um título de concessão.

Em relação a regularização de áreas públicas para efeito de moradia, a experiência em São Bernardo do Campo relatada por Tassia Regino (2014) mostra que são adotados dois instrumentos: “[...] a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), não onerosa; ou o Contrato de Compra e Venda, oneroso, mas que assegura a transferência da propriedade por meio da aquisição subsidiada do lote ou unidade” (REGINO, 2014, pg. 18). No mesmo município, a experiência para regularização de ocupações em áreas privadas segue descrita pela autora:

[...] utiliza-se o instrumento da Demarcação Urbanística e a outorga de título de legitimação de posse aos moradores. Nos termos da lei, esta demarcação é apenas perimétrica. Assim, o município lavrará auto de demarcação urbanística, a ser averbado na matrícula, definindo limites, área e confrontantes. A partir do projeto de urbanização integrada efetivamente implantado, tem-se a definição dos lotes e unidades a serem titulados e após registrado o parcelamento, poderão ser

outorgados às famílias cadastradas os títulos de legitimação de posse. Atendidas as exigências legais, os títulos são conversíveis em propriedade, decorridos cinco anos de emissão”. (REGINO, 2014, pg. 18)

Com o Programa Minha Casa Minha Vida I (PMCMV) em 2009, e a necessidade de se implantar uma agenda para atendimento do financiamento do PAC Urbanização, foi regulamentada, no Capítulo III da Lei 11.977/2009 (Lei do PMCMV), regras gerais autoaplicáveis em relação a urbanização e regularização fundiária. O texto da Lei criou primeiramente o enquadramento normativo de ZEIS e da Regularização Fundiária, deu preferência para que a Regularização Fundiária fosse feita em área marcada como ZEIS pelo município. Dessa forma, segundo a Dra. Roseane Tierno, uma lei federal fortaleceu a competência constitucional dos municípios e dos estados no trato da matéria, para adequar as situações locais a partir de marco nacional do EC. Essa regulação foi importante e se estendeu para outras situações, como por exemplo, em relação aos emolumentos cartoriais, ao atendimento de água, esgoto e energia, entre outros. *“Se é ZEIS o rito é um, se não é ZEIS, é outro”*.⁹⁸

Os municípios que quiseram se beneficiar dos recursos federais do PAC- PMCMV e não tinham instituídas as ZEIS em seus planos diretores, tiveram que aplicar revisões ou leis específicas para acessar a regularização. Em 2012, com a Presidente Dilma Rousseff, foi aprovada a segunda fase do PMCMV II, através da MP 514/2012, regulamentada pela Lei 12.424/2012, que não alterou a situação da regularização fundiária. Em 2016 a MP 759/2016, regulamentada pela Lei 13.465/2017, revogou todas as disposições anteriores e institui um estado de conflito nos processos de regularização fundiária. A nova lei utilizou-se do arcabouço jurídico em favor da regularização fundiária da moradia destinada à população em vulnerabilidade social, para regularizar outras demandas que estavam fora da pauta da agenda pela Reforma Urbana.

3.2.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, URBANIZAÇÃO E AS ZEIS 1

Para Ermínia Maricato (1999) o que define o direito de permanência é a situação jurídica da propriedade. *“Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é que conta,*

⁹⁸ Ibidem 17.

na definição, já que, somente ela, assegura o direito de permanência no local”. (MARICATO, 1999, p.1)

Dentro dessa chave, pode-se dizer que o zoneamento não garante a permanência dos moradores à terra, enquanto que o processo de regularização “pode” garantir; ou ao menos, permite uma outra situação de segurança jurídica. Mesmo na situação de regularidade fundiária, mesmo diante do fato de ser uma ZEIS, nenhuma dessas possibilidades, sabe-se que está garantida a estabilidade dos assentamentos precários.

Na Vila Autódromo⁹⁹, no Rio de Janeiro, uma ZEIS regularizada, assistimos a expulsão das 780 famílias, que foram assediadas pelo poder público e por construtoras envolvidas com a construção do Cidade Olímpica. A luta da comunidade foi intensa e contou com a colaboração de arquitetos e outros profissionais, incluindo professores da Universidade Federal Fluminense, que elaboraram um Plano Urbanístico, propondo alternativas para a manutenção da Vila em seu local de origem. Ao final dos 2 anos de negociação, apenas 20 famílias permaneceram no local, demonstrando, que os assentamentos informais, mesmo em ZEIS, não convivem com novos empreendimentos voltados à promoção da cidade- mercadoria, da cidade voltada ao turismo e ao marketing da cidade global.

A demarcação das ZEIS, como locais onde a regularização fundiária pode ser aplicada, fazendo cumprir a função social da propriedade, é a consagração dos ideais de Reforma Urbana, que defendeu a permanência no local de origem da população de baixa renda. No entanto, regularizar só não garante a qualidade ambiental e urbana, que também faz parte do direito constitucional. Já a regularização com intervenção física, com melhoria nas condições de infraestrutura, na qualidade ambiental e das moradias, pode promover alguma mudança de status.

Durante os anos que sucederam o processo de construção do aparato legal para a institucionalização do instrumento da regularização fundiária e do direito à cidade e à moradia, alguns esclarecimentos sobre a constituição dos territórios ilegais foram sendo clarificadas, uma delas diz respeito ao grande número de loteamentos irregulares que atendem a outras classes sociais, não ligadas ao déficit habitacional. Essas situações estão fora do contexto tratado aqui, no entanto, como será constatado mais à frente, foram incorporadas na Lei 13.465/2017.

⁹⁹ A área foi decreta ZEIS por Lei Complementar 074/2005 do Município do Rio de Janeiro e os moradores possuíam uma Concessão de Direito Real de Uso.

No tema da regularização fundiária é necessário pontuar que no direito urbanístico, os bens públicos não podiam ser usucapidos antes da Lei 11.977/2009, pois, essa situação estimularia a ocupação das áreas públicas. Porém, dado o caos urbano instalado, por conta da ausência de políticas públicas sociais voltadas à moradia, toda a legislação em discussão até aqui se destinou à garantia destas populações em áreas ocupadas, mesmo públicas, que somente a partir de 2009, foi possível a titulação, quando comprovado o uso para fins de moradia social.

Para fazer cumprir a função social da propriedade na defesa do direito, alguns dos institutos jurídicos especificados no Art.4º § V do EC (Anexo VI) não dependem exclusivamente da marcação das ZEIS nos Planos Diretores Municipais para que seja executado o processo de legalização das áreas informais e sua titulação.

Em entrevista concedida a autora em 18/04/2018 a Dra. Rosane Tierno coloca:

“Não há qualquer exigência que esses instrumentos sejam aplicados em áreas gravadas como ZEIS. Acontece que entendemos que a ZEIS, por si só, além de zoneamento específico, pode ser um instrumento urbanístico, uma vez que flexibiliza parâmetros urbanísticos utilizados para a cidade formal, e assim possibilita que seja aprovado pelos órgãos competentes”.

Essa colocação serve para clarificar que o papel das ZEIS 1 são em primeira instância um instrumento urbanístico, que ao aceitar parâmetros de uso e ocupação do solo de exceção, permite que seja feita a regularização fundiária, não o contrário. Não é um instituto criado para o fim da regularização, e isso se confirmou com o novo marco regulatório, bastando para isso um processo administrativo, concedendo-lhe a condição de área onde há moradia popular.

3.2.4. O NOVO PARADIGMA DA MP 759/2016, LEI 13.465/2017 E AS ZEIS 1

A alteração do marco legal da Regularização Fundiária com a Lei 13.465/2017, veio junto com uma série de medidas de violação dos direitos garantidos pela Constituinte 1988, diante da sequência de ações que culminaram no impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Nesse âmbito, a questão da terra fez parte dessa transformação.

Trata-se de uma nova Lei de Terras, que diante da conjuntura nacional, fomentou um novo arranjo sobre a propriedade. É uma lei que tem como foco a regularização das áreas rurais para o agronegócio e na área urbana a legalização do condomínio de lotes fechados. Com esse novo marco,

o usucapião coletivo, que na situação anterior era garantia de moradia para a população de baixa renda, se estendeu como direito para todas as faixas de renda, desvirtuando a intenção original.

Segundo especialistas, essa Lei alterou toda legislação construída ao longo dos últimos 50 anos referentes ao instituto da Regularização Fundiária, de forma contundente. As principais leis atingidas foram a Lei 6.766/1979, Estatuto das Cidades, MP 2.220/2001, o Código Civil, Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), Código Florestal.

Importante ressaltar que a Lei 11.977/2009 (antiga lei de regularização fundiária), promoveu importantes alterações sobre regularização de assentamentos urbanos, tornando a regularização autoaplicável, principalmente quando se tratava de ZEIS. A Lei 13.465/2017 ao revogar a de 2009 substituiu-a por normas que não são autoaplicáveis e poderá acarretar em discordâncias jurídicas na hora da execução. Segundo a relatoria do Ministério Público:

“A lei [...] autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais”. (BARROS, R.J.M., ADI da Lei 13.465/2017, p.25)

A Lei atual se estrutura em 3 blocos: Regularização Rural, Regularização Urbana e Avaliação e Alienação de Imóveis da União. Para as áreas urbanas institui o instrumento denominado REURB^{100/101} (Regularização Fundiária Urbana) e classifica as áreas, objeto de regularização em 3 partes: *I – núcleo urbano; II – núcleo urbano informal; III – núcleo urbano informal consolidado.*

A discussão que nos afeta diz respeito a exigência de a regularização fundiária estar subordinada ao instrumento da ZEIS. Para esse argumento, a Dra. Rosane Tierno (2018) demonstra

¹⁰⁰ **Lei 13.465/2017 Art. 9º** Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

¹⁰¹ **Lei 13.465/2017 Art. 13º** A Reurb compreende duas modalidades: I- Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

que a Lei 13.465/2017 não vincula a regularização fundiária à ZEIS e para isso compara, como segue o Art.18º da referida Lei ao Art.47º da lei anterior.

Art.18º. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

1º § Para efeitos desta lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

2º § A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, a redação do Art.47º da Lei 11.977/2009, considerava, entre outros, as ZEIS como perímetro. De acordo com a Dr. Roseane Tierno:

“Observe que, não obstante condicionar a regularização fundiária à demarcação como ZEIS, essa poderia ser substituída por declaração do órgão público competente, informando se tratar de área destinada à implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Assim, mesmo privilegiando a regularização fundiária de interesse social em ZEIS, podemos afirmar que no plano legislativo federal nunca houve uma determinação absoluta que a área fosse ZEIS para ser regularizada, admitindo excepcionalmente que não o fosse nos casos do Art.47º, VII”.

VII- regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; c) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; d) de imóveis situados em ZEIS; ou e) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

De uma forma geral, o fato de serem as ZEIS grafadas nos mapas dos Planos Diretores Municipais, a regularização para fins de moradia social era automática no marco anterior, pois se não fosse ZEIS era necessária uma manifestação da administração pública confirmando tratar-se de área de interesse social. O novo marco regulatório desconsidera os Planos Diretores Municipais, porém de forma geral, os municípios incorporaram nacionalmente o conceito das ZEIS, que segundo Rosane Tierno (2018) *“difícilmente uma nova legislação conseguirá incorporar outro instrumento, o que poderá gerar inconsistências jurídicas”.*

Na nova situação, a Lei 13.465/2017 coloca a figura municipal como ente administrativo, capaz de dispensar as exigências relativas ao percentual e dimensões de áreas públicas, tamanho dos lotes e outros parâmetros urbanísticos e edílios e estabelecer parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, passando por cima de todo ordenamento legislativo voltado ao planejamento urbano e territorial construído a nível nacional pós EC. Nesse âmbito não se trata de fortalecimento municipal, mas sim da abertura de negociações de varejo, sujeitas ao poder político local. A designação da área passível de regularização que passa pelo instituto da *“legitimação fundiária”*, é uma das atribuições administrativas relegadas pela Lei para o âmbito da administração municipal, segundo o qual é possível regularizar áreas públicas.

A Lei é recente e contraditória, e se aproveita do esforço em torno do tema da regularização fundiária para fins de moradia social para agregar outras possibilidades que não dizem respeito ao conceito da regularização fundiária, associada a função social da propriedade. Pontos ainda bastante polêmicos foram acoplados à Lei como os institutos do Direito Real de Laje; Condomínio de Lotes; Condomínio Urbano Simples; Arrecadação de Imóveis Abandonados; Consórcio Imobiliário; Loteamento com acesso controlado.

Dos procedimentos do processo de regularização, a Dra. Rosane Tierno (2018) esclarece:

“O processo de regularização fundiária não precisa abranger a ZEIS toda, ela pode ser realizada por etapas, de acordo com as características dominiais do solo, sociais e outros fatores. Geralmente a regularização fundiária é realizada sobre as glebas originais numa mesma matrícula ou transcrição, de mesmo (s) proprietários (s)”

Nesse sentido, dentro de uma ZEIS 1 com várias matrículas dominiais, a Reurb se dará passo a passo para cada registro, dentro de um cronograma onde as primeiras áreas à serem regularizadas são as que já possuem a infraestrutura instalada, no entanto isso deve estar dentro de um Plano de Regularização que incorpora a área toda. Um dos planos que acompanha o Plano de Urbanização das ZEIS 1, onde são previstos os melhoramentos e o parcelamento do solo com o Plano de Urbanização é o Plano de Regularização.

“Pela Lei 13.465/2017, há possibilidade de ser feita a titulação antes, e depois ou concomitante ser realizadas as obras de infraestrutura, mediante a apresentação e aprovação de um cronograma de obras e assinatura de um termo de compromisso. Contudo, tal dispositivo não aplicado em São Paulo, pois a legislação municipal exige a prévia implantação de infraestrutura para aprovação da regularização fundiária”. (TIERNO, 2018)

Apesar de a cidade de São Paulo exigir que seja urbanizada a área, para posteriormente seja feita a regularização, na legislação, não fica claro os parâmetros mínimos necessários ou admissíveis. O que se têm por certo é que o PU deve conter as informações e que deve ser aprovado por um Conselho Gestor da ZEIS.

3.3. DETALHANDO O AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PARQUE NOVO SANTO AMARO

3.3.1. DIAGRAMA- DIAGNÓSTICO E ANÁLISE FÍSICO, AMBIENTAL E URBANÍSTICA DA ÁREA DE ESTUDO

De acordo com o diagrama- diagnóstico proposto nesse capítulo, aplicado à área de estudo, no que trata da localização da ZEIS em relação à Macrozona/ Macroárea, o aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro se localiza na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e sua maior parte está inserida na MRVUA, com uma pequena parcela ao norte na MRVU e outra parte pequena ao sul na MCQUA, como mostra a Figura 73.

O PDE de 2014 estabeleceu critérios de ocupação para as Macrozonas/ Macroáreas, como abordado anteriormente, que definem padrões mínimos para a ocupação e para a urbanização. Ao analisar o local, detectou-se um contrassenso, que é incidente em grande parte da cidade. Uma boa parte da área de estudo pertence a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Ambiental (MRVUA) que possui um CA de 1, com gabarito máximo de 15 m. de altura; esse índice é menor do que o permitido para a ZEIS 1, que de acordo com os parâmetros indicados (Anexo III) o CA é de 2,5. Esse fato deve ser incorporado na construção do diagrama- diagnóstico. Entende-se que tal diferenciação reforça a distinção entre um território segregado de outro menos vulnerável, que ao adquirir parâmetros legais, potencializarão a separação, que na paisagem construída espontaneamente entre as ZEIS 1 e o entorno imediato, hoje ainda é tênue.

Macroáreas

Figura 73: Macroáreas da área de estudo. Elaborado pela autora.

Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

Dentro da metodologia proposta, a segunda etapa trata de identificar se a ZEIS está dentro ou não de outro perímetro como (AEL, AIU, OUC ou PIU). Detectou-se que parte da ZEIS 1 W101 está dentro do perímetro do PIU Terminal do Jardim Ângela. Esse aspecto será tratado em detalhe no Capítulo V.

O terceiro ponto que trata a metodologia de investigação, diz respeito a inserção urbana. Se é uma ZEIS 1 isolada ou se pertence a um complexo de ZEIS 1. Nesse aspecto a área toda compreende um complexo de 4,76 km² (Figura 74), formada por 4 áreas de ZEIS 1. A ZEIS 1 W101, conhecida por Paranapanema, possui uma extensão de 2,96 km², localizada no distrito Campo Limpo, Subprefeitura Campo Limpo. Faz limite com a Estrada de Itapeperica, onde foi construído o Conjunto Habitacional Jardim São Bento da CDHU. É um território composto por partes de um loteamento original do Paranapanema, Cristina, Jardim Comercial, Jardim Guarujá e Invasão do Índio e possui 32 favelas (Ver Anexo XII).

A ZEIS 1 S005 (Parque Novo Santo Amaro) (Figura 74) possui a extensão de 1,2 Km², está localizada no distrito Jardim Ângela, M'Boi Mirim, foi constituída pelo loteamento do Parque Novo Santo Amaro e Chácara Santa Maria, possui 9 favelas (Ver Anexos XII e XIII), sendo uma delas a maior favela da região, o Boulevard da Paz. A ZEIS 1 S009 (Jarará II) com 0,51 km², abriga dois principais loteamentos irregulares o São Lourenço e o Jarará e contém 3 favelas. A ZEIS 1 S006 (Jardim Naka -

Figuras 74: ZEIS 1 + ZEIS 2 + ZEIS 3 + ZEIS 4 com favelas, núcleos e loteamentos irregulares da área de estudo com a influência da Lei de Zoneamento do Manancial Guarapiranga. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem Bruna Teixeira Ximenes. Referências: <http://datageo.ambiente.sp.gov.br> + <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> + <http://mapa.habitasampa.inf.br>

mura) possui uma área de 0,08 km² com um loteamento irregular de mesmo nome e uma favela também com mesmo nome. As ZEIS 1 S005, S006 e S009, na Subprefeitura de M'Boi Mirim estão dentro da Área de Proteção ao Manancial da Represa Guarapiranga como demonstrado no mapa da Figura 74.

Esse complexo de ZEIS 1 totaliza uma área maior que a soma de Paraisópolis e Heliópolis juntas. Na particularidade do seu território interno são 3,23 km² de loteamentos irregulares, ou seja, 68% do seu território é formada por loteamentos irregulares, com 1,91 km² de território em favelas, 40% em favelas (lembrando que as favelas estão dentro dos próprios loteamentos, nesse caso os dados não se somam e se sobrepõe). São 0,12 km² de núcleos urbanizados (2%) e 1,45 km² de conjunto habitacional (30%).

Algumas considerações podem ser feitas diante desses elementos. Os dados indicam a necessidade de um Plano Integrado de ZEIS 1, onde seriam trabalhados os Planos de Urbanização de cada ZEIS 1 e também a escala do aglomerado.

Dentro de uma diretriz geral, algumas propostas podem ser tiradas no tocante as tipologias habitacionais como: regularizar os conjuntos habitacionais e os núcleos urbanizados, classificar o grau consolidação dos 28% das áreas em favelas em consolidado, consolidável e não consolidável; propor planos de regularização dos loteamentos e suas favelas.

Desse ponto em diante entra-se no diagnóstico local, proposto pela legislação vigente, necessários para elaboração de um Plano de Urbanização, elencados no PDE de 2014 (Anexo X) e Decreto (Anexo XI). Deste os pontos necessários para o diagnóstico estão a análise físico-ambiental, a análise fundiária, análise urbanística, análise socioeconômica da população residente e levantamento das potencialidades para geração de renda e emprego, que se pode chamar de diagnóstico intra- urbano.

A análise físico-ambiental, compreende a indicação das bacias hidrográficas, que está representada juntamente com a drenagem. Sobre a drenagem urbana, geograficamente a região é dividida por três córregos principais, o Córrego Moenda Velha e o Córrego Capão Redondo a Noroeste, que contribuem com a Bacia Hidrográfica do Morro do S, e o Córrego Jararau a Sudoeste, divisa com o município de Taboão da Serra, que contribui com a Bacia do Embu Mirim Piraporinha e desagua na Represa do Guarapiranga como mostra a Figura 75.

Drenagem | Bacias Hidrográficas

- 1 Córrego Pirajussara
- 2 Córrego da Moenda
- 3 Córrego Capão Redondo
- 4 Córrego Guavirituba
- 5 Córrego Itupú
- 6 Córrego Jararau

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

Figura 75: Bacias hidrográficas e linhas de drenagem da área de estudo. Elaborado pela autora.
Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

A Figura 80 abaixo revela um Parque Municipal Proposto (MB-03) na área onde se localiza a Favela do Boulevard da Paz. No Quadro 7 do PDE de 2014, o Parque Embu Mirim Fase 2 é o PQ_MB_03, Parque Natural, em planejamento; com essa característica, seria enquadrado como ZEPAM (Art.375 º do PDE de 2014). Esse feito deveria conjuntar ações da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) com a Secretaria de Habitação (SEHAB), uma vez tratar-se de área densamente ocupada por habitações precárias, no entanto, segundo informação da SVMA¹⁰² em dezembro de 2014, houve desistência da desapropriação da área do Embu Mirim para essa finalidade.

A proposta de Parque (Figura 76), poderia corrigir a ocupação das áreas de risco, como é possível observar na Figura 77, que sofre um processo de degradação ambiental, por conta da ação humana desorientada. Há uma grande porção do território em áreas de risco. Esses pontos localizam-se junto às cabeceiras dos córregos, compreendendo áreas de escorregamento e solapamento devido a presença de água e relevo acidentado. A região dos afluentes do Córrego Jararau, onde se localiza maior favela em extensão da área de estudo (Boulevard da Paz), é classificada como de alto grau de risco (R4) (Figura 77), onde residem 1209 famílias.

¹⁰² Informações obtidas por consulta a SVMA.

Rede Hídrica Ambiental | PDE 2014

- Parque Municipal Existente
- Parque Municipal Proposto: em Implantação
- Parque Municipal Proposto: em Planejamento
- Parque Estadual de Proteção Integral
- Parque Estadual Urbano
- Bacias Hidrográficas
- Hidrografia
- Área de Proteção e Recuperação de Mananciais
- Limite Macrozonas

Fonte: Mapa 05- Rede Hídrica Ambiental- PDE 2014.

Figura 76: Áreas de Parque e rede hídrica. Elaborado pela autora.

Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

Risco

- Risco baixo- R1
- Risco médio- R2
- Risco alto- R3
- Risco muito alto- R4

- 1 Fav. Jardim Comercial
- 2 Fav. Jardim São Bento
- 3 Fav. Jardim São Manoel
- 4 Fav. Jardim Caiçara
- 5 Fav. Paranapanema III
- 6 Fav. Paranapanema II
- 7 Fav. Jd. Nakamura
- 8 Parque Novo Santo Amaro
- 9 Fav. Boulevard da Paz
- 10 Chácara Santa Maria

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

Figura 77: Relevo e áreas de risco na área de estudo. Elaborado pela autora.

Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

Densidade

- Até 92 hab/ha
- De 92 - 146 hab/ha
- De 146 - 207 hab/ha
- De 207 - 351 hab/ha
- Mais de 351 hab/ha

- 1 Lt. Paranapanema
- 2 Fav. Jd. Comercial
- 3 Morro do Índio Invasão
- 4 Fav. Ranieri
- 5 Fav. Jd. Nakamura
- 6 Fav. Jd. São Manoel
- 7 Fav. Boulevard da Paz

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

Figura 78: Mapa com a densidade populacional na área de estudo. Elaboração: autora.
Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.
Acesso 18/09/2016.

Vulnerabilidade social

Índice paulista de vulnerabilidade social IPVS

- Sem Informação
- Baixíssima vulnerabilidade
- Vulnerabilidade muito baixa
- Vulnerabilidade baixa
- Vulnerabilidade média
- Vulnerabilidade alta
- Vulnerabilidade muito alta

- 1 Fav. Jd. Comercial
- 2 Fav. Jd. S.B. Velho
- 3 Fav. Jd. S. B. Velho
- 4 Fav. Jd. S.B. Velho e Paranapanema
- 5 Fav. Jd. Jangadeiro
- 6 Fav. Jd. São Manoel
- 7 Fav. Paranapanema
- 8 Fav. Jd. Nakamura
- 9 Fav. Renato Locchi
- 10 Boulevard da Paz

Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

Figura 79: Mapa com o índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS). Elaboração: autora.
Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.
Acesso 18/09/2016.

Uma análise importante deve ser feita diante do cruzamento do risco, com a densidade urbana e os índices de vulnerabilidade social.

Os locais com as maiores densidades mostrado na Figura 78, onde se localizam a favela do Loteamento Paranapanema e o Morro do Índio, são locais que apresentam os maiores indicadores associados a vulnerabilidade social como demonstra a Figura 79, que no caso do Paranapanema coincide com o risco apontado. Essa relação acontece também na Favela São Manoel, em parte do Jardim Comercial e no Jd. Nakamura.

Cruzando a vulnerabilidade social com a densidade e o risco, há em maior grau o Loteamento Paranapanema, o Jardim São Manoel, seguido pelo Jardim Comercial. O Boulevard da Paz, apesar de possuir o maior risco e maior vulnerabilidade social, não é um local com alta densidade.

Como abordado em outras partes do texto, a forte questão que se insere nas ZEIS 1 é de base fundiária, o *“nó da terra”* (MARICATO, 1999/2008), que se reflete na falta de áreas para a implantação de equipamentos públicos. A disputa por um local para morar, acompanha a disputa da terra como negócio, mesmo sem atendimento das prerrogativas legais. Nesse campo, o poder público também compete pela mesma terra para implantar equipamentos de saúde, educação, lazer e cultura com a população local, uma vez que as áreas destinadas aos serviços públicos estão ocupadas por favelas. A disseminação de loteamentos irregulares e clandestinos, causa ônus social em outros âmbitos, faltam áreas destinadas aos equipamentos públicos, que deveriam ter sido previstas nos parcelamentos clandestinos, ou quando não; são áreas que não foram destinadas oficialmente ao poder público e foram ocupadas por favelas.

O ciclo da falta de habitação reflete a falta de equipamentos e a falta de educação, lazer, saúde, social e de cultura; *“a falta de tudo”* (PARTERNAK, 2006). Essa situação de precariedade fundiária e institucional, teve na proposta dos territórios CEU (Centro Educacional Unificado), uma possibilidade de solução com ações articuladoras e fundamentais, pois concentram as áreas de cultura, educação e lazer em um só equipamento, instalados em áreas de APP de córregos que seriam possivelmente ocupadas por moradias precárias. O partido arquitetônico e de implantação dos CEU (s) esbarra nas resoluções ambientais, que por sua vez conflitaram com a dinâmica de ocupação da periferia e provocaram um impasse na disputa entre os setores do meio ambiente, de habitação e de equipamentos urbanos. No entanto, os serviços implantados nestes locais passaram a representar a presença do poder público, antes ausente, e configuram-se como referências

urbanas; pequenas centralidades. A região em estudo é atendida por três equipamentos CEU, o Feitiço da Vila, do Capão Redondo e o CEU Guarapiranga, 21 Escolas do Ensino Fundamental e Médio, 23 Centros de Educação Infantil público e 11 Instituições de Educação Infantil privado. Do ponto de vista da saúde o Hospital Moyses Deutsch é uma referência e a região é abastecida por Unidades Básicas de Saúde na área e no entorno imediato¹⁰³. Completando o diagnóstico dos equipamentos e serviços público, para uma região que foi declarada nos anos 1970-1980 como uma das regiões mais violentas do mundo, a inexistência de postos policiais no entorno imediato, é o espelho de uma política pública de insegurança e abandono.

Sob o aspecto do zoneamento, como mostra a Figura 80, é ordenada por Zonas Mistas (ZM e ZM a), Zona Mista de Interesse Social (ZMIS), ZEIS (1, 3, 4 e 5), Zonas de Centralidades (ZC, ZC a e ZC-ZEIS), Zonas de Preservação (ZEO, ZEPAM E ZPDS) e dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU (a) - Existente e ZEUP (a) - Pretendido).

Para dar suporte a um possível processo de urbanização em áreas de mananciais das áreas de ZEIS 1, a área de estudo conta com algumas ZEIS 4 do entorno imediato, que poderiam para dar suporte à um eventual processo de realocação das famílias. Essas reservas são compostas pela S003 com 0,059 km² e a ZEIS 4 S002 com 0,019 km² (Figura 80). São áreas destinadas a execução de projetos novos de Habitação de Interesse Social, por parte do poder público municipal e estadual ou conveniado a eles, celebrado através do PRIS. Fora essas duas ZEIS 4, a região em 2014 recebeu uma grande área, adjacente ao Hospital Municipal Dr. Moysés Deutsche, no Jardim Copacabana, ZEIS 4 S 046/ S033/ S001, com um potencial muito grande para equacionar a questão habitacional da região, principalmente das famílias do Boulevard da Paz, do Morro do Índio e Paranapanema, áreas de alta vulnerabilidade apontadas anteriormente. Além das ZEIS 4 mencionadas, a de número S048 destina-se a ocupação Nova Palestina, já com processo encaminhado para a Caixa de um empreendimento do PMCMV Entidades.

A ZMIS lindeira a ZEIS 1 de estudo trata da regularização do loteamento Valo Velho I e II, executado por mutirão com financiamento do FUNAPS Comunitário na época da Prefeita Luiza Erundina (Figura 17, pg.72). Próximo a ZEIS 1 de estudo foi feita a marcação do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Existente (ZEU a), que passa ao longo da Estrada do M Boi Mirim e um Eixo Estruturação da Transformação e Urbana Previsto (ZEUP e ZEUP a) (Figuras 81 e 82), que vem

¹⁰³ Dados obtidos no <http://geosampa.sp.gov.br>.

1000

Zoneamento | LEI 16.402/2016

Figura 80: Mapa de Zoneamento Lei 16.402/2016 da área de estudo. Elaboração: autora.

Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

Do Terminal do Jardim Ângela em diante, a Estrada do M'Boi se liga a outras centralidades

Figura 81: ZEU a Estrada do M'Boi Mirim. Padaria Menininha. Foto: autora.03/02.2018.

Figura 82: ZEU a Terminal do Jardim Ângela. Foto: autora.03/02.2018.

Figura 83: ZC- ZEIS. Rua Abílio César. Foto: autora.03/02.2018.

Figura 84: ZC- ZEIS. Rua Simão Caetano Nunes. Foto: autora.03/02.2018.

Mobilidade | Transporte coletivo

Figura 85: Mapa de mobilidade e transporte coletivo. Elaboração: autora.

Referência: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 18/09/2016.

APLICAÇÃO

CAPÍTULO IV

Nesse capítulo, será abordado como as ZEIS 1, de acordo sua situação urbana, estão vulneráveis aos novos instrumentos urbanísticos promovidos pelo PDE de 2014, que promovem ações onde o setor privado assume o papel de agente da transformação urbana, usufruindo das oportunidades geradas pelo marco regulatório. Será mostrado como as forças desenvolvimentistas tem se aproximando das periferias, o que vem contribuindo com uma “nova cara” de regiões antes renegadas pelo mercado imobiliário.

Será investigada a hipótese das ZEIS 1 como uma unidade de planejamento urbano. Trata-se de um instrumento que envolve planos, projetos e obras, portanto deve se alinhar à todas as escalas do urbanismo. No âmbito das intervenções em ZEIS 1, desenvolvidas em SP pós EC, tratar-se-á de dois tipos de atuação: a racional e sistematizadora, que se alinha com a atuação das empreiteiras de obras públicas, e com a lógica do PAC Urbanização; e a intervenção processual, que valoriza a gestão dos interesses arrolados de forma coletiva, e pressupõe a participação dos atores na construção dos

processos. Com essas abordagens será tratado, indiretamente, do papel do arquiteto diante de intervenções em áreas precárias.

4.1. A SOBREPOSIÇÃO DAS ZEIS 1 COM OUTROS INSTRUMENTOS DO PDE DE 2014

4.1.1. A REDE DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA E A FORÇA CENTRÍFUGA SOBRE AS ZEIS 1

Na dicotomia entre políticas neoliberais e a institucionalização do estado democrático de direito (em relação a questão urbana, a legislação e os instrumentos defendidos pelo MNRU), construiu-se uma base legislativa pautada na soberania municipal, territorializada através dos Planos Diretores Estratégicos. Diante do contexto aparentemente contraditório, do qual se refere Francisco de Oliveira (2010, pg. 369), nos anos que sucederam o Estatuto das Cidades, a transformação urbana, promovida pelo poder público local na cidade de São Paulo, foi se demonstrando aliada às ações, cujo motor central tem sido a propulsão financeira e a utilização das oportunidades advindas da transformação da cidade e seus subprodutos, que interessam ao setor privado.

Desde então, a política pública local, no setor urbano e habitacional, tem se pautado por ações que transferem a responsabilidade do desenvolvimento urbano e habitacional das mãos do setor público para a gestão do setor privado; seja diretamente por meio das PPP(s)¹⁰⁴, das Concessões Comuns, ou ainda, pela presença das empresas gerenciadoras dentro da máquina administrativa (PULHEZ, 2014).

Esse é o retrato para o qual Harvey (2005) nos alertou a respeito da mudança da governança urbana do administrativismo para o empreendedorismo do Estado, situação em que o Estado passou

¹⁰⁴ O processo de redução substancial do domínio público sobre alguns serviços, e da própria gestão das coisas e negócios públicos, iniciou-se na década dos anos de 1990 com o Programa Nacional de Desestatização (1997) no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde então a transferência do âmbito público para o privado tem adquirido algumas roupagens, que vão da privatização- quando o privado passa a ser o proprietário do ativo, passam pelas Concessões Comuns- quando o contrato de financiamento se sustenta na base da arrecadação de tarifas, e também as Parcerias Público Privadas, que podem se ramificar em Concessão Administrativa ou Concessão Patrocinada (quando a operação não se sustenta somente com as tarifas e há necessidade de aporte de dinheiro público). Há ainda a modalidade de Permissão, que também se enquadra no panorama de transferência das responsabilidades públicas para o privado, nesse caso para o terceiro setor, com as OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e ONG (Organizações Não Governamentais).

do papel de provedor da equidade social, para propiciar igualdade de oportunidades de mercado. Nessa lógica, pode-se dizer que o gerenciamento das cidades brasileiras, nas últimas décadas, vem se pautando no planejamento estratégico, aliado ao empresariamento de Estado, que ao invés de controlar as ações privadas, tem assumido o papel de promotor de oportunidades setoriais, e ou pontuais, no âmbito urbano, em troca de contrapartidas para o setor público.

Segundo Harvey, o capital se utiliza do “ambiente construído como local de consumo e como forma de sua própria reprodução” (HARVEY, 1982, pg.12), nesse sentido, a cidade tem se mostrado cada vez mais um local para a obtenção de lucro, seja na produção propriamente do ambiente construído, ou ainda, pelo viés financeiro e imobiliário, como maneira de canalizar o capital excedente em solo firme. Para Harvey isso só é possível graças a posição do Estado, que trabalha como “facilitador”, para que o capital privado seja aplicado e reproduzido. Autores nacionais, como MARICATO (2000), VAINER (2001) e FERREIRA, S. (2010), demonstraram como o Estado, em várias situações e contextos, está atrelado aos interesses privados na atuação territorial.

No âmbito da “cidade mercadoria”, os investimentos estão condicionados à localização (VILLAÇA, 2007) e nesse aspecto, o instrumento urbanístico propiciado pelo EC e Planos Diretores Estratégicos que mais se beneficia com o quesito da localização é a OUC. Até o momento, tem sido a modalidade que concentra a maior extração da mais valia urbana, em favor do mercado, e por consequência é de grande aglutinação de riqueza. Nessa condição, o poder público deveria estabelecer regras para que a iniciativa privada aportasse as contrapartidas, na medida de seus ganhos; no entanto, a lógica praticada pende para o caminho inverso; ou seja, o Estado investe inicialmente para atrair o interesse privado, que só entra na operação quando há a segurança da valorização.

Nesse sentido, apresenta-se um contexto em que o privado depende do Estado para a manipulação de peças legislativas e ações, que ao final, facilitam sua inserção no mercado de oportunidades que a cidade oferece. O imbricamento do público com o privado tomou novo fôlego com o PDE 2014, e com ele foi construída toda uma narrativa de funcionamento dos instrumentos urbanísticos em função do desenvolvimento da cidade, que reforçam essa dependência. Sob o discurso da agilidade e da urgência, são feitas concessões do espaço urbano, o que vem colocando as cidades em um menu de oportunidades para negócios sob o interesse privado.

As opções trazidas pelo PDE de 2014, estão fundamentadas na hipótese de que, ao promover uma escassez de coeficientes para a cidade como um todo (CA básico igual a 1) e definir centralidades urbanas nas Macroáreas de Estruturação Metropolitana (MEM) e nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que juntos configuram a Rede de Estruturação da Transformação Urbana (onde é possível construir com o CA maior), se reverteria o processo de crescimento desigual da cidade entre centro e periferia.

Os Eixos, que unem desenvolvimento, transporte e habitação, seriam locais para onde se direcionariam o interesse de expansão da cidade, que por capilaridade, seguiria em direção às áreas limítrofes da cidade, atraindo novos investimentos. Completam essa lógica o fato de que as OUC¹⁰⁵ em andamento e as futuras se localizarem na MEM, assim como os Projetos de Intervenção Urbana¹⁰⁶ (PIU) compondo a Rede de Estruturação da Transformação. A Figura 86, da página seguinte demonstra o cruzamento da Rede (MEM e os Eixos) com os territórios das ZEIS 1, que é o ponto sensível dessa disputa.

No mapa pode-se notar o desenho da Rede, que se desenvolve de forma radial a partir do centro em direção aos bairros periféricos ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e o vetor reforçado pelos Arcos que compõe a MEM. Essas duas direções marcam uma vertente desenvolvimentista do centro em direção à periferia, exercendo uma força centrífuga sobre as áreas vulneráveis das ZEIS 1. Justamente essa foi a aposta do PDE de 2014, no entanto, ao tratar-se dessa lógica sem ferramentas de proteção aos instrumentos que sofrem com a dinâmica imobiliária, faz-se com que um dispositivo anule outro, comprometendo sua efetividade, ao final, entregando para o mercado, a sorte daqueles que estão fora dele, mas que sofrem com suas dinâmicas.

Em relação às ZEIS 1, seja ela em áreas centrais ou periféricas, há a aplicação dos instrumentos do Estatuto de Cidade com propósitos que seguem lógicas diferentes. Observa-se que as ZEIS 1 nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) estão sob a influência do capital financeiro privado, que geram recursos para custear a operação e a transformação dessas

¹⁰⁵ Idem 77, pg. 134.

¹⁰⁶ Idem 77, pg. 134.

Figura 86: As ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) e a influência da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos do PDE 16.050/2014. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

áreas. As ZEIS 1 em áreas de PIU estão sujeitas às dinâmicas das Concessões Urbanísticas, situações ainda em fase de experimentação na cidade de São Paulo, e as ZEIS 1 nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana estão sob a lógica de valorização urbana e da livre concorrência do mercado de terras. Importante afirmar que a direção formada pela capilaridade dos Eixos e a influência da MEM dinamizam novos mercados, que atravessando os rios Pinheiros e Tietê, seguem em direção às áreas ambientalmente sensíveis, precárias e irregulares, territórios à serem desbravados. Nesse cenário de sobreposição de instrumentos, as ZEIS 1 não estão garantidas como se segue pontuando.

4.1.2. ESCALAS DO PLANEJAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE REORDENAMENTO URBANO

O planejamento urbano em vigor, aplicado à cidade de SP, admitiu diferentes escalas de abordagem, que vão do Plano Diretor Estratégico, passam pelos Planos Regionais das Subprefeituras e chegam aos Planos de Ação, segundo o Art.344º da Lei 16.050/2014 (PDE):

Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei. (PMSP 1, 2016, pg.4)

A escala que vai do planejamento urbano estratégico ao projeto específico de intervenção, da forma como está estruturada atualmente, possui a característica de atrair capital privado através de grandes projetos de renovação urbana, desenvolvendo estratégias políticas, econômicas e culturais para viabilizar a remodelação territorial.

Na possibilidade de intervenções estratégicas na cidade de SP, inicialmente aconteceram os perímetros das Operações Urbanas, em evolução desde 1997 com a Operação Urbana Centro, que no PDE de 2002- 2004 foram definidas como Operação Urbana Consorciada, quando foi possível a comercialização da outorga onerosa do direito de construir através de CEPAC (s), definidos pela PMSP como:

“Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP URBANISMO, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação

Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto”.¹⁰⁷

Já no PDE de 2002- 2004 também foram demarcados outros territórios para intervenções estratégicas denominados por Área de Intervenção Urbana¹⁰⁸ (AIU). Nesses limites era possível prever índices urbanísticos diferenciados do restante da malha urbana, definidos por meio de um Projeto Urbanístico Específico¹⁰⁹ (PUE), aprovado por Decreto. Nesses locais os recursos oriundos do recolhimento de outorga onerosa do direito de construir deveriam financiar a requalificação urbanística local. Um dos PUE conhecidos dessa época foi o do Projeto Nova Luz, não implantado, uma vez que o *“escopo das intervenções previstas não se viabilizou economicamente somente com as receitas da outorga onerosa, sendo necessária uma subvenção financeira municipal ou de outras fontes para abarcar a totalidade dos investimentos”* (SP URBANISMO, 2011, p,11).

O mesmo instrumento foi utilizado no PDR de 2004 para a urbanização de uma parcela da favela de Paraisópolis, com a AIU Paraisópolis/ Vila Andrade. Nessa área, em um perímetro maior que a favela, foi adotado o CA máximo de 4, que financiaria, através do pagamento da outorga onerosa, o Plano de Urbanização (PU) e de Regularização Fundiária da ZEIS 1.

Dentro da lógica da intervenção estratégica, a partir de 2014, um novo ator passou a ser regulado, o PIU, que não estava previsto no Estatuto da Cidade. É um instrumento para o desenvolvimento de projetos na Rede de Estruturação da Transformação Urbana, junto à Rede Estrutural de Transporte Público (os Eixos), a Rede Hídrica e Ambiental¹¹⁰ e a Rede de Estruturação Local¹¹¹. São perímetros definidos pelo Executivo, dentro das diretrizes do PDE de 2014, sob a responsabilidade do Poder Público Municipal, regido pelos Art.134 º a 136 º da Lei 16.050/2014 (PDE)

¹⁰⁷ Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19565).

¹⁰⁸ **AIU, PDE 2004: Art.31º** - Os Projetos Urbanísticos Específicos deverão propor índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo para cada AIU, os quais, se diferentes das zonas de uso contidas no perímetro da Área de Intervenção Urbana, deverão ser determinados por lei.

¹⁰⁹ **PUE, PDE 2004: Art.2º, XXXVI:** Projetos Urbanísticos Específicos - PUE são aqueles aprovados pelo Executivo como necessários à concretização das finalidades das Áreas de Intervenção Urbana – AIU, das Operações Urbanas Consorciadas, das reurbanizações de territórios e de projetos de intervenção urbana estratégica;

¹¹⁰ **PDE 2014- Art.24º.** A rede hídrica ambiental é constituída pelo conjunto dos cursos d’água, cabeceiras de drenagem, nascentes, olhos d’água e planícies aluviais, e dos parques urbanos, lineares e naturais, áreas verdes significativas e áreas protegidas [...]

¹¹¹ **PDE 2014- Art.26º.** A Rede de Estruturação Local compreende porções do território destinadas ao desenvolvimento urbano local, mediante integração de políticas e investimentos públicos em habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos urbanos e sociais, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

e regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016¹¹², que *“tem por finalidade reunir e articular estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município de São Paulo”* (Decreto 56.901/2016, Art.1º).

Essas propostas podem ser promovidas pelo poder público e executadas por um ente privado para articular medidas de financiamento, gestão, aquisição de terras (reordenamento urbano) e ações intersetoriais, com processos de gestão e participação social. O instrumento serve também para atender demandas diretas do setor privado em áreas onde haja interesse em remodelação territorial, podendo ser propostas por um conjunto de proprietários e encaminhadas através de uma Manifestação de Interesse Público (MIP).

Segundo o Art.134º, § 5º do PDE 2014, o PIU pode ser implantado por meio de OUC, Concessão Urbanística (CU)¹¹³, Áreas de Intervenção Urbana (AIU)¹¹⁴, ou Áreas de Estruturação Local (AEL)¹¹⁵. Em princípio, todo instrumento pode ser testado por meio de um PIU para posteriormente ser definido dentro de uma das quatro possibilidades. Essas quatro portas estão detalhadas nos artigos 137 a 149 do PDE de 2014, e devem ser regulamentadas através de um Projeto de Lei específico, ou por Decreto, para cada caso. Nos casos dos PIU (s) serão regulamentados por meio de Decreto, onde o zoneamento não é alterado; já na situação de uma lei, esse fato pode ocorrer com um projeto de intervenção.

A Figura 87 abaixo ilustra um exemplo de ordenamento do planejamento urbano (PDE 2014) e os aspectos que devem ser abordados em cada nível, aplicados ao Arco Tietê (PIU ACT), a partir da

¹¹² Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no Art.134 º da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE.

¹¹³ **CU, PDE 2014: Art.133º:** Com base em autorização legislativa específica, poderá ser realizada concessão para implantar Projeto de Intervenção urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico. § 1º A implantação poderá ser delegada à empresa estatal municipal ou, mediante licitação, a empresa ou a um conjunto de empresas em consórcio. [...] § 3º A concessionária poderá obter sua remuneração mediante exploração: I- dos terrenos; II- do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana; III- das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada; IV- da renda derivada da exploração de espaços públicos; V- das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

¹¹⁴ **AIU, PDE 2014: Art.145º:** As áreas de intervenção urbana são porções de território definidas em lei destinadas à reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.

¹¹⁵ **AEL, PDE 2014: Art.149 º:** As Áreas de Estruturação Local são porções do território destinadas à transformação urbana local mediante integração de políticas públicas setoriais, associadas à Rede de Estruturação da Transformação Urbana, implantadas por meio de Projetos de Intervenção Urbana, destinadas ao desenvolvimento urbano especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

inserção na Macroárea de Estruturação Metropolitana até a escala de definição do Projeto Estratégico local.

Figura 87: Demonstração das escalas de planejamento para intervenções pontuais previstas no PDE de 2014. Fonte: Apresentação do PIU ACT feita pela PMSP/ SP Urbanismo. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/ACT_PIU_SECOVI_2016-10-03.pdf. Acesso 26/05/2018.

Em entrevista, o Arq. Marcelo Fonseca Ignátios¹¹⁶ da SP Urbanismo explicou:

“Há determinadas regiões da cidade com demanda de melhor reestruturação e aproveitamento, o PDE fala de maneira ampla, e vai falar quais instrumentos que viabilizam essas condições genéricas de melhor aproveitamento e redução da subutilização, reestruturação de áreas degradadas e articulação de políticas públicas, que são as 4 portas ou carinhas de saída para o PIU que são: OUC, CU, AIU, AEL. Ai que se começa a diferenciar as escalas. Se for adquirir forma de OUC deve ter as dimensões das OUC que a gente já conhece. Perímetros específicos como as AIU, que são grandes também e pressupõe que se tenha um programa de intervenções macro com o remanejamento de ruas, reparcelamento de lotes grandes, ataques a áreas que são vulneráveis como as ZEIS, ataque no sentido de dar condição de habitabilidade em locais onde não existe. Esses grandes projetos estão na Macroárea de Estruturação Metropolitana, o próprio PDE falou essas são as áreas indicadas para os grandes projetos”.

¹¹⁶ Entrevista concedida à autora em 06/09/2018.

O que diferencia um instrumento de outro é a escala e a forma como se dará a viabilização financeira da operação. As intervenções em AIU e AEL poderão estar contemplados dentro do perímetro de um PIU se valendo da captura de outorga onerosa do direito de construir ou, poderão seguir na forma de OUC com a venda de CEPAC (s) para promover a viabilidade financeira da transformação. Nesses casos, o desenvolvimento urbano financiado, direta ou indiretamente, pelo poder privado através da promoção do setor público. Em todas situações, resultarão um Projeto Estratégico (PE) para intervenção. Segundo o Arq. Marcelo Fonseca Ignátios:

“No PIU Jurubatuba temos adotado a metodologia da Área de Intervenção Urbana e não da OUC, fazendo com que os recursos auferidos com a venda da outorga onerosa sejam articulados dentro do próprio perímetro. Essa é uma dinâmica diferente da dinâmica feita até hoje no manejo desses recursos [...] A outorga é um instrumento distributivo [...], como o caso do Jurubatuba, que apresenta algum interesse imobiliário, estamos falando do prolongamento imaginário da Chucra Zaidan, que é uma fonte de receita de potencial construtivo. Fazendo por OUC teria uma dinâmica, fazendo por outorga, você consegue uma situação mais abrangente; não concentra apenas nos empreendimentos de mais alto padrão. A outorga traz uma arrecadação geral de todo e qualquer empreendimento que superar o coeficiente de aproveitamento básico e não tão somente para os empreendimentos de alto padrão que aderem a operação como no caso das OUC”. [...] o que permite que tenhamos empreendimentos acontecendo em qualquer padrão. “

Do ponto de vista territorial, todas são ações de planejamento urbano que envolvem projetos de intervenção e obras, neste ponto se assemelham. Na outra ponta, as ZEIS 1 são territórios que também envolvem projetos e obras, no entanto, não foram tratadas como instrumento de planejamento urbano e de intervenção, foram mantidas como um zoneamento à serviço da regularização fundiária. As ZEIS 1 não trabalham com a comercialização do solo criado como forma de recuperar a mais valia urbana, arrecadando fundos para as intervenções¹¹⁷, por essa razão foram designadas como zoneamento de qualificação urbana e não da transformação, embora trate ao mesmo tempo de ações que envolvem intervenção em perímetros específicos. Nas ZEIS 1, quem financia a intervenção, prioritariamente é o poder público, através de programas públicos de desenvolvimento, como é o caso do PAC Urbanização. Não há experiência de aplicação de instrumentos que envolvem contrapartidas financeiras em áreas de ZEIS 1, que continuam dependendo do Plano de Urbanização das ZEIS 1 e do financiamento público direto para o perímetro, porém nada impede que isso aconteça, há o precedente do Art.52º do PDE de 2014, que previu para

¹¹⁷ O coeficiente de aproveitamento acima do básico em ZEIS objetiva potencializar a terra para o uso habitacional e não como forma de recuperar o investimento público nessas localidades, pois supõe-se que o mesmo não exista.

as ZEIS 3 a possibilidade de uso do Reordenamento Urbanístico Integrado¹¹⁸, como foi comentado anteriormente¹¹⁹.

Através de um PIU também é possível propor um Reordenamento Urbanístico Integrado, como possibilidade para a obtenção de recursos de comercialização que garantam o financiamento da intervenção urbana, estabelecendo novas regras para o ordenamento do parcelamento do solo. Esse instrumento é similar a um outro muito utilizado na América Latina e Europa para financiamento da urbanização de áreas obsoletas que é o Land Readjustment (Reajuste de Terras). O sistema de Reajuste de Terra é uma ferramenta usada para a renovação urbana e rural onde proprietários diferentes se reúnem e contribuem para o financiamento e realização de um projeto de intervenção, sendo os custos e benefícios distribuídos entre os participantes de acordo com a porcentagem dos aportes individuais. Os proprietários entram por sistema de cotas dentro da configuração original da terra e a proposição de um novo reordenamento é feito, utilizando-se índices urbanísticos novos, extraíndo recursos desse reordenamento, combinado com a cobrança do coeficiente adicional de construção.

No Land Readjustment, são deixadas áreas para equipamentos públicos, sistema viário e áreas verdes, assim como uma “área reserva”, que é comercializada como outra forma de obter retorno financeiro da operação, descontado o investimento feito em infraestrutura. O ganho final com a operação retorna aos proprietários na forma de cotas, que se soma ao lucro imobiliário obtido da valorização causada pela renovação urbana como um todo. Esse sistema é utilizado tanto para o caso de áreas degradadas, como também para a expansão territorial da cidade, no Japão, Espanha e na América Latina (MARMOLEJO, 2017), no entanto não foi experimentada para situações onde a ilegalidade da terra é a realidade fundiária, como o caso das ZEIS 1.

Todas as possibilidades de reordenamento territorial promovido a partir dos anos 1990 no planejamento urbano, com a perspectiva de “revitalização urbana” de áreas obsoletas, tem a figura do Estado como o ente público que abre caminhos para que sejam feitos novos arranjos institucionais com a presença do ente privado. O PDE de 2014 acrescentou o PIU, que reforçado

¹¹⁸ **PDE 2014, Art.134º, § 2º** [...] o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado a implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reaparelhamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica.

¹¹⁹ Ver pg. 150.

pela CU e o Reordenamento Urbanístico Integrado, abre frentes para o que antes era inconcebível, é o elemento novo que supera a participação do ente privado nas ações públicas para além dos benefícios antes concedidos às Operações Urbanas Consorciadas e que merece ser avaliado.

4.1.3. AS ZEIS 1 NA ZONA DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO METROPOLITANA IZEM E ZEMPI E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Segundo o PDE de 2014, a gestão de cada OUC deve ser feita por empresa pública (SP Urbanismo)¹²⁰ ou empresa de economia mista, com a participação de um Conselho Gestor formado com representantes da sociedade civil. A OUC deve ser conduzida por essa empresa na qualidade de órgão gestor, contratando terceiros, através de licitações públicas, para execução dos serviços necessários para a elaboração dos projetos, gerenciamentos de projetos das obras e do trabalho social, e também de empresas para execução das obras previstas. Para Eduardo Carvalho Junior¹²¹ uma Operação Urbana Consorciada só pode ter êxito quando:

“Você congela direitos e vende direitos para quem voluntariamente queira aderir a OUC e ao aderir a pessoa compra esses direitos que irão financiar as obras. Quando se pensou OU no Centro na gestão Kassab, a ideia básica era: vou desapropriar todos os imóveis, vou colocar um monte de dinheiro público, vou revitalizar, depois que valorizar vou revender e recuperar tudo que investi. Esse é um exemplo de como não funciona uma OUC, uma proposta sem pé nem cabeça, não é possível você tomar de alguém um bem e depois revender com um lucro danado.”

Para que toda a operação ocorra minimamente dentro do planejado, e para que o CEPAC tenha credibilidade no mercado, há a obrigatoriedade de um plano de ação adequado com a viabilidade econômico-financeira das intervenções pretendidas. Uma vez que toda OUC depende do mercado de investidores e da conjuntura econômica, que estimula a aplicação de recursos no setor, nem sempre o planejamento segue uma previsibilidade. Nesse ponto os Conselhos Gestores das OUC (CGOUC) devem monitorar as ações e estabelecer metas de intervenção dentro de um acordo social coletivo de prioridades. No entanto, como argumenta Paulo Emílio Ferreira:

¹²⁰ A SP Urbanismo é uma empresa pública vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, fundada por ocasião da cisão da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB).

¹²¹ Entrevista concedida pelo Sr. Eduardo Carvalho Junior, consultor imobiliário à autora em 27/03/2018.

“Embora a ideia da parceria incorpore essas noções de participação da sociedade civil organizada, através de associações locais, por exemplo muito comuns na Europa, é inegável que no caso das operações consorciadas a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe” (FERREIRA, P.E., 2014)

Dentro dessa conjuntura, da força de articulação dos atores envolvidos no processo de discussão, principalmente da capacidade financeira de cada um, e diante das necessidades de investimentos, as cadeiras de representantes nos CGOUC e a consulta aos conselheiros, são meras formalidades para fazer cumprir o que foi previsto em lei. Nesse trâmite, o andamento das ações, dependem fundamentalmente da inserção política e econômica dos setores ali representados.

A vulnerabilidade das ZEIS 1 nas OUC se inicia quando é anunciada a operação. Sem dúvida, há um aquecimento do custo da terra provocado pela simples anotação no Plano Diretor Estratégico das áreas das futuras OUC. Essas áreas, diante da possibilidade de investimentos e incentivos públicos, acabam gerando uma mobilização do mercado imobiliário de terras para o consumo de novas frentes de expansão imobiliária. Nessa perspectiva, nos perímetros das OUC, a remoção radical ZEIS 1 com favelas é a solução que interessa aos agentes do jogo. Essa prática reflete diretamente na falta desses representantes, enquanto ZEIS, na composição os Conselhos Gestores das OUC. A representação da população vulnerável, na sua maioria, é feita por entidades privadas sem fins lucrativos, as vezes incentivadas pelo próprio poder público.

Nos CGOU não existem representantes dos Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS), o único caso levantado até o momento dessa pesquisa, foi o de uma ZEIS 3¹²² (na Santa Efigênia), dentro da OU Centro, que por conta dos conflitos sociais recentes, estabelecidos a partir de ações promovidas pelo Prefeito João Doria na região da Cracolândia, a pressão social fez com que a PMSP o instituisse, embora ainda fora do CGOU Centro. Nas demais situações, nos CGOUC (s), há alguns representantes de favelas, quando deveriam haver representantes dos CGZEIS da área envolvida.

Por exemplo, na Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas (OUCAE), desde o anúncio de seu início em 1995 pelo então Prefeito Paulo Salim Maluf, os bairros que integram seu perímetro foram sofrendo uma intensa valorização. Em contraponto, desde então, se iniciou o processo de expulsão da população de baixa renda que vivia nas áreas informais e precárias do perímetro. A experiência vivenciada pelos moradores do Jardim Edite na OUCAE, muito bem relatada por Mariana

¹²² Somente para as ZEIS de ocupação (ZEIS 1 e ZEIS 3 (edificações encortiçadas nas áreas centrais)) é exigido a formação de CGZEIS.

Fix em seu livro “Parceiros da Exclusão” (2001), é o resultado da atuação pública sobre a precariedade em áreas já valorizadas pelo mercado imobiliário, que ao integrarem um perímetro de OUC, sofrem uma sobrevalorização com a requalificação promovida pelo processo instalado. Segundo Ermínia Maricato e João Sette W. Ferreira (2002), o instrumento da OUC¹²³, teriam outra possibilidade:

“...podem as operações urbanas ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar “melhorias sociais” e “valorização ambiental” como reza o Estatuto das Cidades? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns?” (MARICATO, FERREIRA 2002)

Dentro da lógica financeira que rege os interesses de uma OUC, não há alternativas para os Planos de Urbanização das ZEIS 1. A solução que resta, tem sido na linha da resistência mostrada pelos moradores do Jardim Edite. O empreendimento habitacional foi projetado pelos escritórios de arquitetura do MMBB e H+F Arquitetos (Figura 88), incontestavelmente um projeto de qualidade arquitetônica, que se mimetiza na paisagem da região valorizada da Av. Eng. Luís Carlos Berrini.

Figura 88- Vista do Conjunto do Jardim Edite. Projeto MMBB e H+F Arquitetos. Fonte: Archdaily. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/01-134091/conjunto-habitacional-do-jardim-edite-slash-mmmbb-arquitetos-plus-h-plus-f-arquitetos/520a1380e8e44e80d100004d-jardim-edite-social-housing-mmmbb-arquitetos-h-f-arquitetos-photo>. Acesso 29/05/2018.

¹²³ Art.32º. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Segundo depoimento do Sr. Jerônimo¹²⁴ (líder comunitário na época), de uma favela onde viviam em torno de 1500 famílias em 2007, 820 famílias, entraram na justiça para permanecer no local, dessas famílias, 244 receberam auxílio de R\$5.000,00, outras 130 receberam auxílio de R\$8.000,00, 54 foram alocadas para o conjunto Estevão Baião, 144 para o Campo Limpo num conjunto da CDHU e 4 para outro conjunto da CDHU em José Bonifácio. Somente 252 famílias foram reassentadas no empreendimento executado no local durante a gestão do Prefeito Gilberto Kassab, sob orientação de HABI da Arq. Elisabete França.

De todas as Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo (Faria Lima, Águas Espraiadas, Água Branca e a Centro, que é uma Operação Urbana não Consorciada), como mostra a Figura 89, nenhuma possui a equação das ZEIS e das habitações sociais resolvida, ou pelo menos encaminhada. Como exemplo, a OUCAE, que recolheu com a venda dos estoques construtivos um pouco mais da metade prevista pelo EIA/ RIMA. Dados da OUCAE¹²⁵ mostram que entre 2001 e 2016 foram arrecadados R\$ 3.900 bilhões com os leilões, recurso à ser investido em apenas 3% do território do município; em período semelhante foram arrecadados a ordem de R\$ 2 bilhões com os valores da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na cidade toda, transferidos ao FUNDURB¹²⁶ para ser gasto nos outros 97% da cidade. O número de famílias cadastradas em ZEIS 1 dentro do perímetro da OUCAE, nas frentes de obras foi de 8.500 famílias (cadastro feito em 2011), hoje são 12.000 famílias, segundo a Associação de Representantes dos Moradores de Favela. Com 17 anos de funcionamento da OUCAE, foram entregues somente 9% das unidades necessárias (1036 UH), com mais 1789 famílias no auxílio aluguel. Apesar da conquista ser irrisória, a resistência oferecida pelos moradores do Jardim Edith foi fundamental para que as ZEIS 1 fossem inseridas no processo de transformação promovido pelas OUC (s).

As OUC Faria Lima e Águas Espraiadas nasceram em localidades já atendidas por infraestrutura urbana e onde o capital imobiliário se desenvolvia naturalmente, esse fato reforça a

¹²⁴ Dados apresentados na reportagem do jornal eletrônico Rede Brasil Atual. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/11/teimosia-vence-pessoas-e-garante-moradia-para-familias-na-zona-sul-de-sao-paulo-4307.html>. Acesso 16/11/2016.

¹²⁵ Quadro Geral das OUC-SP. (Gestão Urbana- SP Urb. Dez/2016). Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf. Acesso 25/08/2018.

¹²⁶ Fundo de desenvolvimento urbano municipal (criado pelo Art.235º da Lei 13.430 de 2002 (PDE)) que se soma para locação de recursos destinados a HIS e urbanização de assentamentos precários com outros fundos, entre eles o Fundo Municipal de Habitação (FMH), o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FUMSAI).

hipótese de que o instrumento tem sido aplicado à serviço da sobrevalorização, em locais onde já havia uma mais valia urbana concentrada, como reforça Maria Lucia Refinetti:

A cidade de São Paulo, assim como outras metrópoles brasileiras, concentra seu investimento público grandemente na região ocupada pelos setores de mais alta renda e mais valorizados, conforme apontam inúmeras pesquisas empíricas. As operações urbanas, que, por definição, devem contar com o interesse do mercado para sua implementação, encontram-se localizadas justapostas a essas áreas mais qualificadas- como Av. Faria Lima, Águas Espraiadas, Água Branca, etc. Nessas condições é que se pode avaliar o efetivo impacto desse instrumento, que se justifica com o argumento de que em áreas onde o mercado imobiliário tem interesse, pode ser produzida infra- estrutura e melhorias sem necessidade de investimento do Estado (REFINETTI, 2003, pg.182).

Já as OUC Água Branca e Bairros do Tamanduateí (que se apresenta agora como um PIU e está em processo de consulta pública) representam a lógica da expansão desse capital em novas frentes da cidade, e guardam algumas diferenças da relação entre as demandas sociais e empresariais, se comparadas com as outras operações em andamento, mas ainda assim, estão a serviço da lógica desenvolvimentista, que cria frentes de interesse para que a alocação de recursos privados possa se manifestar e se beneficiar.

Em outra medida e por oposição, pode-se dizer que as ZEIS 1 também se constituem em um território de exceção, onde a fronteira entre o legal e o ilegal estão permanentemente sujeitas a intercorrências. É um zoneamento vulnerável diante da força de outros instrumentos.

Se está diante da *“ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias”*? Parafraseando Ermínia Maricato (2000) e ainda sob a exposição de Maria Lucia Refinetti e Análida Patiño (2015):

“Os princípios do Estatuto das Cidades definiram-se no contexto político da elaboração da nova constituição, após o final do regime militar, em que o referencial da “Reforma Urbana” e da democratização do acesso e usufruto da cidade eram o motor da proposta dessa legislação. Buscava superar uma legislação com padrões elitistas que remetiam os setores populares à informalidade. Criou instrumentos que permitiam negociações e potencializavam melhores condições para o setor popular. No entanto, a alteração na correlação de forças que se deu pouco depois na virada do século, trouxe como resultado um quadro em que os novos instrumentos, ao incluir negociação, se tornaram mais funcionais ao mercado do que às conquistas sociais, o que se manifesta nas Operações urbanas e no uso da outorga onerosa”. (REFINETTI, PATIÑO, 2015, pg. 5)

Com os argumentos apresentados pode-se afirmar que nos perímetros das OUC não há espaço para a urbanização e a regularização fundiária e os Planos de Urbanização das ZEIS 1. Sob o discurso do desenvolvimento urbano, as áreas precárias que estão na frente de obras são

Figura 89: Idem 86. ZEIS 1 (Lei de Zoneamento 16.402/2016) e a influência da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos do PDE 16.050/2014.

Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referência:

<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

erradicadas e prometido às famílias a realocação definitiva para empreendimentos de HIS em terrenos no perímetro.

Na Figura 89 podemos ver a recorrência em que há sobreposição das OUC sobre as ZEIS 1. Apesar da menor representatividade do número de ZEIS 1 na MEM (15,66%) em relação as outras Macroáreas, representam simbolicamente a resistência da população em permanecer em locais bem servidos de infraestrutura.

Na região da OUC Bairros do Tamanduateí se insere toda ZEIS 1 de Heliópolis, com outros pequenos assentamentos. Nas futuras OUC como o Arco Leste e na Jacu Pêssego, há uma grande concentração de áreas com esse zoneamento, que sofrerão maior ou menor impacto com a sobreposição entre ZEIS 1 e OUC, a depender da representatividade política dos moradores dos perímetros de ZEIS 1 na região. No entanto, pela localidade, o desenrolar destas OUC (s) não possuem a mesma força de capital como na região Sudoeste da cidade de SP (VILLAÇA, 2007), onde estão localizadas as OUCFL, OUCAE e agora o PIU do Arco Jurubatuba (PIU ACJ).

4.1.4. AS ZEIS 1 NAS ZONAS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA (ZEU [A] E ZEUP [A])

Como apresentado anteriormente, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana criados no PDE 2014 foram nomeados na Lei de Uso e Ocupação do Solo por Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU (a)) com a variável ambiental e Zona de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Prevista (ZEUP (a)) com a variável ambiental. As ZEU (a) (s) e as ZEUP (a) (s), que fazem parte da Rede de Estruturação da Transformação Urbana e de crescimento da cidade, foram criadas com o objetivo de adensamento das áreas contíguas a estrutura viária fundamental, de mobilidade urbana e de transporte público de massa, buscando maximizar a aproximação entre trabalho e moradia, evitando os longos deslocamentos populacionais. Foram mapeados os Eixos Existentes e outros futuros que serão incorporados ao planejamento ao longo do tempo, à medida que a ampliação de um sistema de corredores de transporte público for sendo implantado. Essa articulação entre o sistema viário e a direção do crescimento da cidade, que incentiva o adensamento construtivo e populacional com habitação e usos mistos, é o que define o Eixo, em consonância com o Plano de Mobilidade Urbana (2015):

Um dos preceitos fundamentais que orienta o desenvolvimento de uma nova política de mobilidade urbana para o Município de São Paulo – MSP é a coordenação da política de transporte e circulação com o plano de desenvolvimento urbano. O desafio assumido com a proposta dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do PDE 2014 associa, intrinsecamente, o desenho da rede de transporte de média e alta capacidade com a delimitação de áreas destinadas ao adensamento de atividades de emprego e moradia. Uma das decorrências em longo prazo da adoção da política preconizada será a redução do número excessivo de viagens pendulares motorizadas no âmbito municipal. (Plan Mob/SP 2015, pg.7)

Os Eixos foram demarcados com a largura de 150m do eixo do sistema viário principal e num raio de 600m nas centralidades de transporte público como estações de metrô, terminais de ônibus, trem, etc. Com esse horizonte as ZEU (a) (s), receberam incentivos urbanísticos e fiscais com a finalidade de atrair investidores privados, promovendo o adensamento através do aumento do (CA), que de acordo com a Macrozona e Macroárea podem variar com o CA entre 2 e 4.

Foram pensados critérios para demarcação e regramento aplicáveis para orientar as transformações desejadas e criados incentivos para a construção de habitação para diferentes faixas de renda, além de incentivar o uso misto com fachada ativa (estímulo para o empreendimento com comércio e serviços no térreo com acesso ao pedestre), estímulo ao uso calçadas largas (5m nos eixos e 3m na área de influência). Para a abertura das quadras urbanas, no caso de permitir a fruição para o pedestre com usos mistos, são concedidos outros benefícios, por exemplo não são computados até 20% da área construída. Outros recursos são oferecidos para usos institucionais e também de espaços públicos. Os Eixos não estão sujeitos à estoques e também ao EIA/RIMA¹²⁷, diferentemente das OUC, que nesses aspectos são mais restritivas.

O PDE 2014 lançou possibilidades de novas frentes de expansão para além das antigas OUC; na fala do representante da APOP no Conselho Gestor da Operação Urbana Águas Espraiadas: *“Haddad nos deu os eixinhos e os eixões, não podemos reclamar”*, incentivando arrecadação de recursos para o FUNDURB através da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que em princípio sustentariam recursos para os investimentos públicos necessários em infraestrutura urbana.

No setor habitacional para baixa renda, outros benefícios são concedidos, se associados os Eixos ao Decreto de HIS 56.759/2016, Art.12º e 13º para Empreendimentos de Habitação de

¹²⁷ EIA/RIMA: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

Interesse Social (EHIS) e para Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular (EHMP), no âmbito das áreas computáveis, nas áreas de uso comum, vagas de estacionamento e principalmente no CA de 6 e 5, para HIS e HMP respectivamente, com pagamento de outorga onerosa (Anexos VII). Essa possibilidade reforça a intenção do planejador em direcionar as atividades da construção e do mercado imobiliário de baixa renda para essa rede. No entanto, com tantas bonificações, os terrenos nos Eixos sofreram uma supervalorização imobiliária, como disse um consultor imobiliário, Eduardo Carvalho Junior¹²⁸:

“[...]Da maneira como foi implementado eles criam um empecilho dentro de si, porque eram quarteirões de coeficiente 1 para 2 pagando outorga e de repente pode de 1 para 4 e diminui até o valor da outorga sem qualquer limite de estoque. Isso significa o seguinte: todos os terrenos receberam de graça o direito de crescer da noite para o dia pelos próximos 50 anos, porque não há nenhuma restrição, sem nenhuma contrapartida. Com isso o que acontece: os preços dos terrenos quadruplicaram da noite para o dia. Então todo o conceito criado foi dado de presente para os donos de terrenos dos Eixos. A prefeitura deixa de arrecadar. Ela queria acelerar a ocupação do Eixo e isso não vai acontecer porque o direito é perene. Se ele vender o terreno agora ou daqui a 20 anos ele não perde o que adquiriu. Uma solução prática teria sido a colocação de estoques, isso regularia o preço da terra, promoveria a concorrência”.

Diante da situação descrita por Eduardo Carvalho, as ZEIS de vazio (2, 3 e 5) nos Eixos sofrem a influência direta do aquecimento de valor da terra. Infelizmente para essas situações não há instrumentos que preservem o zoneamento do mercado, como era a intenção original. A proposta das ZEIS, preliminarmente era a de criar um estoque de áreas vazias, que ao receberem a chancela do zoneamento (2, 3 e 5) sofreriam uma desvalorização em relação aos outros zoneamentos, no entanto, diante de tantos mecanismos de incentivos específicos para essas áreas, e do aquecimento do mercado popular da construção civil¹²⁹, esse intento não se concretizou. Deve-se notar que o PDE de 2014 foi construído dentro do clima de aquecimento do setor da construção civil e diante dessa indução, os terrenos ZEIS (de vazio) acabaram entrando no mercado imobiliário, como uma possibilidade de ganhos à maior do que os demais.

Porque tamanho interesse? Pelo Decreto HIS 56.759/2016 não é cobrada outorga onerosa do direito de construir para EZEIS (Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social) com a possibilidade de utilização do CA de até 4 (Anexo V). Nos demais terrenos, paga-se a mais valia

¹²⁸ Eduardo Carvalho Junior, consultor imobiliário, entrevistado em 27/03/2018.

¹²⁹ No período entre 2009 a 2013 com a entrada do PMCMV houve uma contínua alta dos investimentos da construção civil de edifícios, voltado ao mercado de habitação de baixo padrão, que foi sofrendo uma queda desde 2014. Dados disponíveis em: <http://abc.habitacao.org.br/fgv-preve-queda-de-35-do-pib-da-construcao-civil-em-2017/>

urbana para EHIS e EHMP. Cabe ao empreendedor fazer a viabilidade. São duas flexibilizações e incentivos que se somam no mesmo local, agregando qualidades aos lotes e por consequência no valor de troca.

Diferentes situações ocorrem na cidade de São Paulo diante da sobreposição das ZEIS 1 com os Eixos. A Figura 90 abaixo, recorta o Eixo na Zona Leste da Av. Antônio Estevão de Carvalho, onde se pode observar uma concentração das ZEIS de vazio (2, 3 e 5) disponíveis para contribuir com o adensamento proposto pelo PDE de 2014. Nessa região há um maior número de diferentes tipos de ZEIS de vazio e pouca ZEIS 1.

Figura 90: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5 (Zona Leste- Av. Antônio Estevão Carvalho) (PDE 16.050/2014). Elaboração: autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

Na Figura 91 a seguir, o Eixo Existente e o Eixo Previsto são interrompidos pela grande massa de um aglomerado de ZEIS 1. Além do aspecto mencionado sobre a valorização da terra, há a questão de desenho de cidade pretendida. Com a LUPOS de 2016, alguns eixos são interrompidos por grandes glebas de ZEIS 1, território ilegal, onde assumem o zoneamento de Zona de Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS). Isso acontece na área de estudo como mostra a Figura 91. Sob o aspecto do desenho urbano, há de se questionar o resultado da descontinuidade de adensamento e verticalização dos Eixos, que ao colidirem com as ZEIS 1/ ZC-ZEIS, mudam de tipologia e depois retomam a morfologia anterior. Segundo Quadro 3 da Lei 16.402/2016, o CA de uma ZEIS 1 é de 2,5 e 2,0 para lotes inferiores a 1.000,00m², já o CA de uma ZEU é de 4 vezes e uma ZEU (a) (Zona de

Estruturação da Transformação Urbana Ambiental) é de 2 vezes. O confronto da proposta com letras e números com o desenho da cidade é abstrato e intangível diante de tantas variáveis.

Dentro do exposto, entende-se que os *Eixos* exercerão uma força centrífuga, que por capilaridade, ao longo das vias de mobilidade urbana, como estratégia desenvolvimentista em direção às regiões limítrofes, trará transformações urbanas para o bem e para o mal, o que se pretende é entender o papel e qual tipo de proteção previsto para as ZEIS 1 dentro desse novo contexto.

Figura 91: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana da área de estudo com o Eixo da Estrada do M'Boi Mirim e o Eixo Previsto da Av. Abílio César, com ZEIS 1, 2, 3 e 5 na Zona Sul – Jardim Ângela e Campo Limpo. Referência: PDE (Lei 16.050/2014). Elaboração: autora. Referência: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

4.1.5. AS ZEIS 1 E OS PLANOS DE INTERVENÇÃO URBANA (PIU)

O PIU, como apresentado preliminarmente, tem por base o Art.136º da Lei 16.050/2014 (PDE), instituído pelo Decreto 56.901/2016 (Decreto do PIU), que soma-se a outros marcos legais como a Lei 16.211/2015¹³⁰ para os casos de PIU (s) que incorporem o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo.

¹³⁰ Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte

O propósito do PIU é o de reunir e articular estudos técnicos, estabelecendo as condições para promoção do desenvolvimento urbano de interesse público pelo setor privado, em troca de contrapartidas, associadas a um projeto urbanístico, onde a iniciativa privada entra na elaboração, implantação e viabilidade financeira. Segundo argumento inicial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), *“antes de haver a proposta de aplicação de qualquer instrumento urbanístico para fins de uma intervenção urbana, sua hipótese é antes demonstrada e debatida enquanto PIU, garantindo maior assertividade e interesse público da sua implantação”*¹³¹.

O instrumento permite também, que um ente privado apresente propostas para áreas da cidade, na Rede de Estruturação da Transformação Urbana, através de uma Manifestação de Interesse Público (MIP), como foi o caso do PIU Vila Leopoldina, apresentada à SP Urbanismo em julho de 2016, com a seguinte justificativa:

Os PROPONENTES pretendem empreender um programa de desenvolvimento urbano e imobiliário dessas áreas, sobretudo daquelas vizinhas à CEAGESP cujo uso industrial pesado está em desativação, potencialmente incluindo áreas de outros proprietários importantes no perímetro. A disponibilização de tão significativa metragem na região merece um projeto urbano não convencional, com novas formas de pensar, que não apenas capture o potencial de valorização imobiliária existente, mas atue como polo de revitalização da cidade, principalmente devido às vantagens de sua localização próxima a importantes infraestruturas e equipamentos urbanos. (MIP PIU Vila Leopoldina, 2016, p.3)

Esse é um dispositivo urbanístico flexível, possibilita a resolução do problema fundiário por intermédio da utilização do Reordenamento Urbanístico Integrado, onde é possível fazer desapropriação em nome do poder público, se assim for necessário e entendido pelos agentes envolvidos no processo, como detalha o PDE de 2014, Art.134º, § 2º a seguir:

“ Nas áreas contidas nos perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica”.

Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do Art.21º da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001.

¹³¹ Texto extraído do site da PMSP, disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>. Acesso 28/05/2018.

A flexibilidade também diz respeito à liberação dos controles urbanísticos exigidos nas OUC, como EIA/RIMA e estoques construtivos, que são regulatórios do adensamento, da mesma forma como acontece nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Para regular a contrapartida do privado para o público, o PDE no Art.136º, § 1º estabeleceu em linhas gerais que “O Projeto de Intervenção Urbana deverá indicar os objetivos prioritários da intervenção, as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática”, dentre as quais, relacionados de I a XIII, se quer destacar o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda residente na área, soluções para as áreas de risco e solos contaminados, parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, serviços, equipamentos e infraestruturas a serem ofertadas. O interessado deve apresentar estudo de viabilidade econômica, contendo o custo, dificuldades de execução e impactos sobre a economia local, assim como estratégias e fontes de recursos de financiamento das intervenções previstas e formas de cooperação entre as esferas do setor público e com o setor privado.

Esses aspectos foram estruturados e regulamentados pelo Art.4º do Decreto 56.901/2016, em três eixos:

- I- Proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;
- II- Modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fontes de recursos necessários;
- III- Definição do modelo de gestão democrática da sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos de transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área de estudo;

Esses planos e projetos locais, dependem do interesse do mercado privado em propor soluções para as questões apresentadas pelo poder público no que é chamado de “Programa de Interesse Público”. Segundo o Secretário da Habitação, Arq. Fernando Chucrí, em entrevista concedida a autora em 21/08/2018:

“[...]tem que haver um pouco de pragmatismo nesses planos, se você fica engessando as operações, acaba não acontecendo o interesse do privado, então você recebe a proposta e fala: você esqueceu aqui que temos uma comunidade a ser atendida, como vamos solucionar isso? O recurso da própria operação é suficiente para eu garantir o direito à moradia ou não? Se for não temos problema, se não, temos um problema e como podemos resolver isso? [...]”

A questão fundante está na modelagem financeira da intervenção, uma vez que, para que a operação seja vitoriosa, aos olhos do interesse do mercado, deve haver o retorno do capital envolvido. Nos processos em andamento, disponíveis no portal da PMSP¹³², o Programa de Interesse Público à disposição do privado é parte do edital. Trata-se de um levantamento, com dados e diretrizes, para que o privado possa elaborar sua proposta, manifestando seu interesse.

Segundo o Decreto 56.901/2016, o Programa de Interesse Público, deve ser transcrito dos Cadernos de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras, organizadas nos Perímetros de Ação, que compõem a Rede de Estruturação Local de cada Prefeitura Regional. Essas orientações podem abranger os temas de habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos sociais. Assim, os Planos Regionais são o ponto de partida para a estruturação dos Programas de Interesse Público, integrantes dos Projetos de Intervenção Urbana.

No entanto, na prática, a ação tem acontecido com outra ordem. Segundo o Secretário de Habitação do Município de SP, Arq. Fernando Chucri *“A Prefeitura recebe as propostas do privado e faz os comentários no sentido de direcionar o que tem que ser feito [...] na prática é isso. Estão vindo propostas do privado e a gente discute o que tem que ser feito”*. Tal afirmação indica fragilidade diante da definição do que seria adequado para um Programa de Interesse Público; das contrapartidas privadas necessárias em prol do bem coletivo. Pelo contrário, na prática, é o privado que encaminha a proposta e negocia com o poder público, visando a efetividade da operação e possivelmente de seus interesses.

Reafirmando o que foi apresentado anteriormente, o PIU pode adquirir a cara de AIU, AEL (por outorga onerosa), OUC (Cepac), ou ser financiado por meio de uma CU, regulada pela Lei 16.211/2015, para o caso das CU (s) dos Terminais e equipamentos públicos. O processo confere a concessão a uma empresa municipal, ou, mediante licitação, à empresa ou a um consórcio privado. A concessão fica sujeita ao regime jurídico federal das Concessões Comuns e das diversas formas de contrato das Parcerias Público-Privadas. No caso da CU dos Terminais, a remuneração das empresas privadas pode ser feita através da exploração dos terrenos do equipamento, seja do Potencial Construtivo Adicional na implantação do PIU, ou através das receitas acessórias como o arrendamento das áreas construídas.

¹³² Disponível em (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>)

A CU ganha força de adesão, com a possibilidade de aprovação de uma nova Lei de Desapropriações, dada pela Medida Provisória (MP) 700/2015. Essa MP pretende alterar as regras do Decreto Lei 3365/1941, que discursa sobre as condições de desapropriação por utilidade pública. Por intermédio dessa medida estaria expressa a possibilidade de realização das denominadas “desapropriações urbanísticas” pelo setor privado, que na legislação em vigor, no caso do PIU, é feita indiretamente através da SP- Urbanismo.

Hoje existem 40 PIU (s) em consulta na cidade de SP, e segundo a pesquisa realizada pelo LabCidades da FAU USP¹³³, estes podem ser divididos em três grupos: PIU (s) de Reestruturação Urbana, PIU (s) de transformação de Grandes Glebas, que foi acrescido pela autora para Grandes Glebas e Equipamentos, e os PIU (s) de Terminais Urbanos. Dentro dessa divisão, a Tabela 15 abaixo coloca o andamento de cada proposta e insere o dado que é de interesse dessa pesquisa: a existência ou não de ZEIS no perímetro e de qual tipo.

Tabela 15: Lista dos Projetos de Intervenção Urbana na cidade de São Paulo e o número e tipo de ZEIS constante nos perímetros. Atualizado com o site: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento> em 08/10/2018.

Tipo	PIU	Andamento	Encerrado	ZEIS
Grandes Glebas/ Equipamentos	PIU NESP (3 áreas)	Em implantação	Decreto 57.569/ 2016	NC
	PIU Anhembi		PL 82/2017- Lei 16.886/2018	NC
	PIU Pacaembu	Em implantação	Decreto 58.226/2018	NC
	PIU Campo de Marte	Prospecção		NC
	PIU Elevado João Goulart	Prospecção		NC
Reestruturação Urbana	PIU ACT (Arco Tietê)	Suspensão	-	-
	PIU Vila Leopoldina	Discussão pública		03 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 5)
	PIU Jurubatuba (PIU ACJ)	Encaminhamento jurídico	PL 204/2018	39 (ZEIS 1) 05 (ZEIS 2) 12 (ZEIS 3) 06 (ZEIS 5)
	PIU Arco Pinheiros	Consulta inicial		10 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 2) 07 (ZEIS 3) 02 (ZEIS 5)
	PIU Nações Unidas	Consulta inicial		NC
	PIU Bairros Tamanduateí	Encaminhamento jurídico	PL 723/2015	09 (ZEIS 1) 08 (ZEIS 2) 34 (ZEIS 3) 08 (ZEIS 5)
	PIU Centro	Consulta inicial		01 (ZEIS 1) 33 (ZEIS 3) 13 (ZEIS 5)
	PIU Vila Olímpia	Consulta inicial		NC
	PIU Rio Branco	Suspensão		-
	PIU T. Campo Limpo	Discussão pública		01 (ZEIS 3)

¹³³ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>. Acesso 17/10/2018.

PIU T. Capelinha	Discussão pública		04 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 2)
PIU T. Princesa Isabel	Em implantação	Decreto 58.368/2018	15 (ZEIS 3) 04 (ZEIS 5)
PIU T. VI. Nova Cachoeirinha	Prospecção	-	01 (ZEIS 5)
PIU T. Pirituba	Prospecção	-	02 (ZEIS 1) 02 (ZEIS 5)
PIU T. Casa Verde	Prospecção	-	01 (ZEIS 5)
PIU T. Lapa	Prospecção	-	NC
PIU T. Aricanduva	Prospecção	-	08 (ZEIS 3) 07 (ZEIS 5)
PIU T. Penha	Prospecção	-	01 (ZEIS 1)
PIU T. Carrão	Prospecção	-	02 (ZEIS 1)
PIU T. A.E. Carvalho	Prospecção	-	01 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 3)
PIU T. Mercado	Prospecção	-	
PIU T. São Miguel	Prospecção	-	03 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 3)
PIU T. C. Tiradentes	Prospecção	-	06 (ZEIS 1)
PIU T. Sapopemba	Prospecção	-	01 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 3) 01 (ZEIS 5)
PIU T. Sacomã	Prospecção	-	04 (ZEIS 3)
PIU T. Grajaú	Prospecção	-	NC
PIU T. Parelheiros	Prospecção	-	04 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 4)
PIU T. Sto. Amaro	Prospecção	-	01 (ZEIS 3)
PIU T. Varginha	Prospecção	-	04 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 4)
PIU T. Guarapiranga	Prospecção	-	03 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 3)
PIU T. Jd. Ângela	Prospecção	-	02 (ZEIS 1) 01 (ZEIS 4)
PIU T. João Dias	Prospecção	-	03 (ZEIS 1)
PIU T. Amaral Gurgel	Prospecção	-	09 (ZEIS 3) 01 (ZEIS 5)
PIU T. Bandeiras	Prospecção	-	25 (ZEIS 3) 01 (ZEIS 5)
PIU T. Pinheiros	Prospecção	-	03 (ZEIS 3)
PIU T. Pq. Dom Pedro	Prospecção	-	05 (ZEIS 3) 03 (ZEIS 5)

Fonte: <https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>. Acesso 10/05/2018.

http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container. Acesso 10/05/2018.

Dos 40 PIU (s) propostos até a data de fechamento dessa pesquisa (outubro 2018), foram contabilizados 5 PIU (s) Grandes Glebas, 9 PIU (s) de Reestruturação Urbana, sendo que um está suspenso (PIU ACT) e que o PIU Rio Branco foi incorporado no PIU Central e 27 PIU (s) Terminais. Todos os perímetros, exceção dos PIU (s) Grandes Glebas/ Equipamentos, possuem um ou mais tipos de ZEIS. Dos PIU (s) Terminais, somente dois não possuem áreas de ZEIS e 13 deles, contém um ou mais perímetros de ZEIS 1 em seus territórios, totalizando 37 áreas com esse zoneamento. A quantidade de ZEIS 1 por perímetro se agrava nos PIU (s) de Reestruturação Urbana, localizados na

MEM, que possuem dimensões das OUC em andamento na cidade, com uma grande concentração de ZEIS 1. Por exemplo o PIU Arco Pinheiros com 10 ZEIS 1, o PIU Bairros Tamanduateí com 09 e o PIU Jurubatuba (PIU ACJ) com 39 perímetros de ZEIS 1.

A Figura 92 a seguir ilustra a composição das ZEIS 1 do PIU ACJ. Os 39 perímetros somam uma área total de 1.563.143 m²; há também 5 perímetros de ZEIS-2, 12 de ZEIS-3 e 6 de ZEIS-5, que juntas ocupam 10% da área do PIU ACJ. As ZEIS 1 nesse complexo se dividem em áreas de favelas (28%), núcleos urbanizados, Conjuntos Habitacionais (SEHAB/ COHAB) e na categoria outros, que corresponde a 58% do território, diz respeito a habitações unifamiliares horizontais, produto dos loteamentos irregulares.

Figura 92: Gráfico de Ocupação de ZEIS 1 no perímetro do Arco Jurubatuba (ACJ). Fonte: Minuta Consulta Pública Arco Jurubatuba. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/ACJ_Minuta_Consulta_Publica_E_DIAGNOSTICO.pdf. Acesso 04/10/2018.

No ciclo de debates “Os desafios dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), promovido pelo convênio entre o LabCidade FAUUSP e a Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (ESMP/SP), o Dr. Douglas Tadashi Magami, defensor público do Estado de São Paulo, que vem atuando junto às comunidades de ZEIS 1 do perímetro do PIU ACJ, levantou o problema de sobreposição das intervenções de infra estrutura previstas sobre os territórios de ZEIS 1, sem que tivesse havido qualquer envolvimento com a população de moradores, ou instituído os Conselhos Gestores das áreas de ZEIS 1. Essa é a questão urgente que deve ser tratada, diante do crescimento do número de PIU (s) na cidade e a vulnerabilidades das comunidades estabelecidas nas ZEIS 1.

Para todos os entrevistados envolvidos nos processos de PIU, o Vila Leopoldina tem sido a principal fonte de experimentação. Na entrevista com o Secretário de Habitação (Arq. Fernando Chucrí), quando questionado sobre as ZEIS 1 no PIU Vila Leopoldina, argumentou:

“[...] no caso de ZEIS estamos discutindo garantia de atendimento para as famílias que estão nessa comunidade num raio próximo ao terreno, desde que feche a conta. Nesse caso temos ainda um déficit de 200 famílias para atender, que não há como viabilizar o empreendimento sem ter uma solução habitacional para todas as famílias, porque se não, você remove e vem para o auxílio aluguel como ônus da Prefeitura”

O argumento utilizado pelo entrevistado, mostra com clareza, que a parceria com o privado, entende que o ônus social da operação é custo público; viabiliza habitação na área” desde *que feche a conta*”; não fica claro se a PMSP vai assumir ou não o ônus.

Dos 27 PIU (s) Terminais previstos, há 3 que já passaram pelo rito da segunda consulta pública; são os PIU (s) do Terminal Campo Limpo e Terminal Capelinha, localizados na porção periférica - SO da cidade, em direção à área de estudos e aos Mananciais (Figura 93), e o Princesa Isabel, na região central.

Figura 93: Idem Figura 12. Mapa de Mobilidade Urbana – Campo Limpo e M’Boi Mirim. Elaboração: Bruna Teixeira Ximenes. Referência: www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso 15/02/2018.

O Princesa Isabel tem seu perímetro contido em um PIU maior, que é o PIU Centro e já em implantação (Decreto 58.368/2018). Essa sobreposição de perímetros e hierarquias, é mais uma das tantas questões que não estão esclarecidas pelos processos em andamento.

Os dois primeiros PIU (s) Terminais em discussão pública, localizados na Zona Sul da cidade, o Terminal Campo Limpo, no Distrito de Campo Limpo, o Terminal Capelinha, no Distrito do Capão Redondo (Figura 93) , se inserem em uma estrutura de outros PIU (s) Terminais, que impactarão no desenvolvimento urbano da região, são o PIU Terminal Guarapiranga no Distrito do Jardim São Luís, em prospecção, e o Terminal do Jardim Ângela, também em prospecção, cujo perímetro impacta diretamente no aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, e será aprofundado posteriormente.

Para o caso dos Terminais Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel, foi disponibilizado um Caderno de Referência com o Diagnóstico Sócio Territorial e o Programa de Interesse Público dos três Terminais conjuntamente. Esse programa se concentra em uma lista de exigências como implantação de parques lineares, requalificação de ruas com arborização, acessibilidade e mobiliário, passarelas, faixas de pedestres e escadarias. Todas exigências estabelecidas para cumprimento do privado, que giram em torno da qualificação urbana com vistas à mobilidade, acessibilidade e meio ambiente; não há anotação específica sobre o tratamento das ZEIS, principalmente das ZEIS 1. Também não está claro que o proponente não possa utilizar as ZEIS 1 para solucionar a equação financeira da operação.

Sobre o tratamento das ZEIS nos PIU (s), de forma geral, não se identifica na legislação algum item que mencione ou estabeleça diretrizes para proteção dessas áreas, que oriente ou delimite a atuação do proponente privado, assim como não há indicação sobre o que deve compor o Programa de Interesse Público. Nos documentos disponíveis aos concessionários, as ZEIS 1 constam somente como um dos zoneamentos do perímetro, não há regulação no tratamento que deva ser dado a esses locais e a população que ali reside.

A quantidade de áreas de ZEIS 1 que sofrem pressão dos perímetros diretos e indiretos dos instrumentos urbanísticos em vigor pós PDE 2014 na cidade de SP é surpreendente. O efeito do choque entre cada um desses instrumentos com as ZEIS 1, ainda não podem ser medidos na sua totalidade, a menos das ZEIS 1 nas áreas de OUC, como já investigaram outros autores (FERREIRA, P.E., 2014) apontados anteriormente.

A fragilidade das ZEIS 1 diante do PIU, pode ser confirmada com a polêmica levantada na Audiência Pública do PIU Vila Leopoldina em 22/05/2018. Esse PIU, prevê a revitalização de um terreno de cerca de 300 mil m² entre o Ceagesp e o Parque Villa-Lobos. Essa proposta, encaminhada pelo Grupo Votorantim¹³⁴, proprietário de uma grande parcela da área, por meio de uma MIP, é o retrato real, que revela a vulnerabilidade do instrumento estudado diante de outros dispositivos que se vinculam diretamente à valorização da terra.

A seguir, uma outra parte da entrevista com o Secretário de Habitação, quando foi relatado o andamento desse PIU:

“No caso do Leopoldina, o projeto proposto pelo privado basicamente estabeleceu um valor que seria contrapartida para o município em relação a outorga, trazido para valores presentes, fizemos a conta baseado no preço médio de unidade habitacional, que daria para fazer num primeiro momento 500 UH. A proposta começou por aqui. Remoção integral das duas comunidades, para outro terreno da Prefeitura que fica na Leopoldina, que é uma ZEIS 3. São várias contrapartidas, mas no recurso disponível no primeiro momento seria possível fazer 500 UH. Mas se são 1000 famílias não está bom...[...]

O perímetro original dessa operação abriga três áreas de ZEIS 1 marcadas no PDE 2014 e reforçadas na Lei de Zoneamento de 2016, uma é a favela da Linha, outra, a favela do Nove, e a última é o Conjunto Habitacional Cingapura- Madeirit com 400 famílias. O projeto elaborado inicialmente pelo grupo proponente, e com aval da PMSP, objeto da primeira audiência pública, utiliza parâmetros de exceção: o CA de 4 vezes a área do terreno, para realizar empreendimentos habitacionais e comerciais de alto padrão. Como contrapartida o proponente se comprometeu a reassentar as 776 famílias das duas favelas, em um condomínio vertical de HIS, projeto do escritório MMBB, em terreno público próximo, que pertencia a CMTC (atual SPTrans), uma ZEIS 3, na Av. Imperatriz Leopoldina esquina com a Rua Dr. Seidel e Rua Fröben. É importante observar que nessa proposta, as tratativas entre o privado e o público já haviam sido equalizadas para a solução da questão social, incorporando uma área externa para abrigar as famílias desalojadas da frente de obras.

Na Audiência Pública do PIU Vila Leopoldina, os moradores da área nobre do bairro, organizados no movimento denominado “Defenda Vila Leopoldina”, se manifestaram contra a

¹³⁴ Composto pela Jaguar Empreendimentos e Desenvolvimento Imobiliário Ltda, a SDI Desenvolvimento Imobiliário Ltda, a BV Empreendimentos e Participações S/A e a URBEM Instituto de Urbanismo e Estudos pela Metrópole (organização do terceiro setor).

proposta do projeto de transferir a população de favelados do local de origem, para uma área próxima à de seus condomínios, como descreve a reportagem abaixo:

“Um grupo chamado “Defenda Vila Leopoldina”, que representa 864 famílias, formado pelos condomínios Martese Alto da Lapa, Riservato Alto da Lapa, Vila Nova Leopoldina I e Vila Nova Leopoldina II, contratou o premiado escritório de advogados BMA Barbosa Musnich Aragão – que já assessorou empresas como Odebrecht e Oi – para tentar reverter o projeto. Uma carta com a assinatura de seis advogados foi enviada à Prefeitura em maio. No terreno, em vez das moradias, eles sugerem a implantação de um parque público. “O que faz mais sentido quando dada a pobre arborização da Avenida Imperatriz Leopoldina e a ausência de praças e parques ao longo dessa avenida”, diz o texto. A cerca de 1 km da avenida, está o Parque Villa-Lobos”.¹³⁵

O argumento dos moradores do Defenda Vila Leopoldina se baseia na defesa de que o terreno da SPTrans é contaminado, e que moradias populares não podem ser executadas em áreas com passivo ambiental. Outro argumento utilizado pelo grupo é de que a população tem o direito de permanecer no local de origem. Para dimensionar a força de organização e representatividade desse grupo, durante o período de contribuições eletrônicas para a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, no tocante as ZEIS, a participação foi unânime repetindo sempre a mesma frase:

“Incluir um parágrafo específico sobre a não destinação de área contaminadas como ZEIS, a ver: Subseção II: Das Regras Aplicáveis às ZEIS: Art.48º - 2º Aquelas áreas contaminadas, conforme relatório anual da CETESB, em especial por hidrocarbonetos e combustíveis, incluindo a fase livre, não poderão ser classificadas ou destinadas como ZEIS afim de evitar risco à população”.¹³⁶

Contando que algumas ZEIS de vazio foram demarcadas em áreas que pertenciam a zonas industriais, se essa sugestão fosse acatada na revisão da LPUOS, muitas seriam inviabilizadas. A questão da contaminação do solo sempre acompanhou a marcação das ZEIS de vazio, assim como está presente em todas as áreas com plantas industriais deterioradas como as regiões do Arco Tietê e Arco Jurubatuba, onde estão sendo propostos novos PIU (s) e OUC (s). Essa é uma questão de mitigação do problema, que deve ser acompanhada nos processos de licenciamento, o que não inviabiliza, inicialmente, seu uso.

Segundo depoimento do Secretário da Habitação, Arq. Fernando Chucri:

¹³⁵ Reportagem: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-de-condominios-de-alto-padrao-da-vila-leopoldina-pressionam-prefeitura-contra-moradias-populares-no-bairro.shtml>. Acesso 05/06/2018.

¹³⁶ Sistematização das contribuições para revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Contribui%C3%A7%C3%B5es-Revis%C3%A3o-SMUL.pdf>. Acesso 29/08/2018.

“[...] a audiência pública do PIU Leopoldina foi muito desgastante, ficou uma briga entre os moradores da Defenda Leopoldina defendendo que os moradores das comunidades tinham o direito de permanecer no seu local de moradia e os proponentes do PIU querendo viabilizar moradia descente no terreno da SPTrans”.

Na evolução das negociações, está sendo considerado que a solução habitacional seja feita prioritariamente dentro do perímetro, como afirma o Secretário:

“Por enquanto são 900 famílias, o que está avançando até aqui é que uma parte será atendida dentro do próprio perímetro do PIU e outra parte em um terço do terreno na Leopoldina ao invés de utilizar o terreno inteiro que é de propriedade da Prefeitura. Os outros dois terços da área da SPTrans, estamos promovendo outra PPP para fazer mais unidades habitacionais de HMP”.

O processo do PIU Vila Leopoldina tem sido um laboratório de experimentação de toda ordem. Por parte da população, lhes foi vendida a ideia de que o PIU viabiliza habitação, coisa que o poder público não o faz. Nesse jogo, o poder público assumiu para si o déficit, e trabalha no sentido de ajudar o setor privado a viabilizar a operação, disponibilizando um terreno de uma autarquia pública para a realocação das famílias. Todo esforço do poder público tem sido no sentido de dar viabilidade à operação. De fazer “fechar a conta” financeira da proposta, onde se contabiliza o ganho que o setor privado terá ao adquirir um coeficiente construtivo igual a 4, a valorização imobiliária provocada pela remodelação urbana e o custo da contrapartida de executar 900 unidades habitacionais. No final, o papel das ZEIS 1 foi o de dar atendimento da população afetada? Esse atendimento está realmente garantido ou, o papel das ZEIS 1 nessas operações é o de servir de terra para o reordenamento urbano proposto? São questões que devem ser acompanhadas à medida que esses perímetros estão sendo oportunizados. Nesse caso, no reordenamento proposto, os terrenos das ZEIS 1 envolvidas, servem de infraestrutura viária para atender o adensamento construtivo e populacional oriundo do novo projeto, sem o que a área não teria mobilidade em relação ao tráfego de veículos.

A cada ponto da pesquisa se confirma mais a tese de que o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento não protegem efetivamente os direitos das ZEIS 1 e de sua população, diante da sobreposição de instrumentos urbanísticos tão desiguais. A situação das famílias que moram nas duas ZEIS 1 do PIU Vila Leopoldina, que tiveram seus direitos garantidos pela LPUOS, nessa situação de disputa, tem seu direito suspenso, uma vez que os instrumentos que estimulam a valorização imobiliária não validam a localização e sua permanência.

Diante desses processos em andamento, o depoimento das lideranças das áreas atingidas no PIU Vila Leopoldina tem sido no sentido de apoiar a operação, sob o argumento que dessa forma terão a habitação assegurada. Diante das experiências vividas das ZEIS 1 e 3 nas OUC não temos essa perspectiva como uma realidade.

4.2. AS ZEIS 1 COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO

URBANO QUE ENVOLVE PROJETOS E OBRAS [SPI]

4.2.1. A REFERÊNCIA DO RENOVA SP E O PAI COMO

UNIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO

Partindo as ZEIS 1 como um território que precede de projetos integrados entre o urbano e o habitacional, será recuperada a proposta do Concurso Renova SP, que seguiu uma vertente nacional de concursos públicos de ideias e de projetos, para áreas precárias.

O primeiro concurso com esse objetivo foi o Favela Bairro, promovido em 1992, pelo IAB e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Foi seguido, em 2010, pelo Concurso Morar Carioca, que já contava com o Estatuto das Cidades, a consolidação das ZEIS 1, a gestão participativa das comunidades e uma forte presença do marketing urbano, apregoado nos últimos anos em função dos eventos esportivos que a cidade abrigou. Esses dois concursos se propunham investigar parâmetros conceituais e metodológicos para a intervenção em favelas, contribuíram no avanço e discussão sobre as possibilidades de intervir nesses tecidos, e também na controversa aceitação e valorização da precariedade como uma saída para os assentamentos humanos.

Na sequência, em São Paulo, na gestão do Prefeito Gilberto Kassab, a SEHAB (Secretaria de Habitação do Município de São Paulo) promoveu, em 2011, o Concurso Renova- SP, que tinha como propósito integrar as ações do Programa de Regularização de Assentamentos Precários, do Plano Municipal de Habitação ao Plano Municipal de Saneamento. A diretriz do concurso propunha “realizar a urbanização de favelas e de loteamentos irregulares, prevendo a implantação de infraestrutura urbana, drenagem, construção de espaços públicos e de novas unidades habitacionais” (PMSP, 2011). Esse concurso, diferentemente do propósito dos concursos cariocas, tinha um forte apelo ao projeto, na escala do desenho urbano e das edificações, como possibilidade metodológica e de catarse para interferência nas áreas escolhidas.

A questão que regeu o PMH (2009-2024) proposto à época, e por consequência o Renova, foi a de orientação do planejamento urbano por bacia hidrográfica, surgindo a inclusão das demandas do Ministério Público junto à Sabesp para despoluição das Represas Guarapiranga e Billings. Essa solicitação se somou às ações ambientais, com a implantação de Parques Lineares previstos no PDE de 2002- 2004, dentro do Programa Córregos Limpos, também em colaboração com a Sabesp dentro do Plano Municipal de Saneamento. Essas ações tinham por objetivo universalizar o acesso a água potável, coleta e tratamento de esgoto com a despoluição dos córregos, e ao final diminuir a carga de poluentes nas Represas.

O PDE de 2002¹³⁷, ao assumir como uma das quatro espinhas dorsais do planejamento urbano a rede hídrica, com a recuperação dos fundos de vale e a implantação dos parques lineares; de certa forma vislumbrou uma articulação entre a política ambiental, urbana e a habitacional, uma vez que os fundos de vale são áreas ocupadas, na sua maioria, por assentamentos precários. Dessa maneira, o PDE de 2002 integrou as grandes obras de infraestrutura hídrica ao plano de desenvolvimento urbano e habitacional, que foram contemplados no PMH (2009-2024).

Nesse âmbito, o PMH (2009-2024) propiciou uma diferenciação metodológica, que traçou um fio condutor no território, sobre as relações e soluções que envolvem a moradia, o urbanismo e o meio ambiente, ao adotar o PAI como divisão territorial. Nessa proposta, o planejamento urbano saiu da tônica da ocupação humana e passou a ser tratado por influência dos recursos naturais, segundo a Arq. Elizabeth França *“a bacia é a territorialização natural, a ocupação urbana que vai subvertendo este princípio”*.¹³⁸ Dentro desse nexo, a prerrogativa foi a de requalificar todo o território das bacias hidrográficas com intervenções em assentamentos precários.

O PMH (2009-2024) determinou uma escala de priorização de atendimento dentro do eixo da drenagem natural, levando em conta a relação entre a área ocupada por assentamentos precários e a prioridade de intervenção expressa em índices de suscetibilidade, estabelecidos a partir de indicadores, como o risco geológico, graus de vulnerabilidade social, de saúde e grau de infraestrutura instalada. Com esses dados, consolidou-se uma escala de priorização das intervenções, obedecendo uma ação integrada entre habitação e urbanização. Assim, a ação pública

¹³⁷ O PDE de 2002- PDR 2004 tinham um foco bastante territorial e natural, de cunho tecnicista se comparado com a estrutura do PDE de 2014, cuja tônica central é a estruturação do desenvolvimento urbano ligada a mobilidade.

¹³⁸ Entrevista concedida pela Arq. Elisabete Franca à autora, Superintendente de Habitação do Município de SP, na gestão do Prefeito Gilberto Kassab (2009-2012) em junho de 2016.

Figura 94: Mapa com os Perímetros de Ação Integrada e as ZEIS 1, 2, 3, 4 e 5 nas Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes. Referências: <http://mapab.habisp.inf.br>, <http://renovasp.habisp.inf.br/concurso/info/apresentacao>.

foi planejada graduando as bacias em cinco situações socioambientais – muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo, que teoricamente seriam as primeiras áreas para atendimento.

Com essa classificação, as 99 sub- bacias do município foram classificadas em Perímetros de Ação Integrada (PAI), que serviram para a elaboração de diagnósticos e planos urbanísticos, norteando o Programa de Urbanização de Favelas, e estabeleceram também as regras do Concurso Renova São Paulo, quando foram escolhidos 23 perímetros para intervenção, de muito baixo e baixo padrão socioambiental.

O mapa da Figura 94 mostra o panorama das prioridades estabelecidas para a Zona Sul de São Paulo, indicados para o Concurso Renova São Paulo. Para a Fase 1 do Renova, na Zona Sul, foram definidas as intervenções no Pirajussara 7, Pirajussara 5, Morro do S 4 e Ponte Baixa 4. Em que pese o discurso sobre a seleção e os critérios estabelecidos para a montagem das prioridades, fato é que, os perímetros escolhidos são os que mais se aproximam dos bairros do quadrante sudoeste da cidade e da atual MEM, ficando de fora, por exemplo, o PAI Piraporinha 2, que apresentava à época, os mesmos índices de precariedade do Pirajussara 7 e 5, longe de áreas bem servidas com infraestrutura urbana.

Pela lógica do PAI, a área de estudo do aglomerado de ZEIS 1 do entorno do Parque Novo Santo Amaro, está dividida em quatro bacias. Ao Norte a Bacia do Morro do S1, a Nordeste o Morro do S2, a Sul a Bacia do Embu Mirim 1 e Sudoeste a Bacia do Piraporinha 2 demonstrada na Figura 94.

Em que se pesem as críticas e limitações do Concurso, entende-se que a proposta se superou ao atrelar a solução da habitação com a intervenção urbana, buscando uma leitura territorial conjunta, revelando como as duas esferas são interdependentes, assim como o planejamento e os projetos, mesmo na era dos projetos estratégicos. Apesar disso, envolveu um território com muitas complexidades, para além dos assentamentos subnormais dentro dos PAI (s), e deixou a questão das ZEIS 1 de lado.

Na prática, o concurso serviu para que os profissionais se debruçassem sobre o tema da “*pré-existência*” (FRANÇA, 2012), buscando soluções, na maioria das vezes, morfológicas e (ou) edilícias, para as questões que envolvem este universo. Segundo Paulo Emilio, em entrevista concedida à autora outubro de 2016, ganhador do Concurso Renova para a área do Jardim Japão na Zona Norte de SP, quando questionado sobre o tratamento das ZEIS 1 nos perímetros contratados do concurso observou:

“Uma questão que apareceu na área onde estávamos trabalhando, foi que uma favela, que está parcialmente dentro do perímetro, por uma questão da bacia não pôde ser trabalhada. Era a mais emergente, sobre um lixão que necessitaria de tratamento. Há uma grande discussão sobre uso desses perímetros. Existe um problema maior, na nossa visão de planejamento urbano, que é a questão da centralidade. Os Planos Regionais e de bairros não possuem autonomia. Se você tem uma diretriz do PMH que o recorte vai ser por bacia, que vem lá de cima e não tem relação direta com o território, não pode ser contrariado. O que foi interessante com o Renova foi fazer um plano urbanístico para alimentar uma política mais macro. O que temos sempre é uma política macro que alimenta o trabalho. O que houve foi a tentativa de incorporar as ações do Renova na política pública habitacional”.

A contratação das equipes vencedoras foi um insucesso, por uma questão administrativa, que envolvia duas secretarias diferentes (SEHAB e SMDU). Fato é que também não haviam recursos alocados para intervenções tão complexas, além do que, a disponibilidade de recursos federais estava voltada especificamente para urbanização de favelas em perímetros de ZEIS 1 e não nos Perímetros de Ação Integrada (PAI), ou para a provisão de novas unidades. O PAI não tem aderência aos instrumentos urbanísticos preconizados pelo marco regulatório do EC. Segundo o Arq. Paulo Emílio:

“[...] do ponto de vista do que cabe no papel a ideia do concurso tinha um pouco essa característica de trazer as questões do planejamento urbano para dentro da Secretaria de Habitação. O conceito é que você deveria estudar uma grande área da cidade, com diagnósticos e projetos setoriais que tivessem influência direta naquela área, que são ações de planejamento urbano. O que percebemos de início é que do ponto de vista efetivo não havia perspectiva nenhuma disso acontecer. Não havia interlocução nenhuma entre as secretarias e o orçamento municipal. Eram projetos muito utópicos que não tinham fixação nenhuma na realidade [...] Fizemos todos os projetos, mas sabíamos que no final, o interesse era a urbanização das favelas”.

Um aspecto que inviabilizou sua aplicação, se deve, além da própria extensão territorial, a impossibilidade de se criar uma gestão participativa sobre um território tão diverso. Essa deficiência para o caso das ZEIS 1, ou de um aglomerado de ZEIS 1, poderia ser equacionada e estimulada. O Renova também não previu ações sociais conjuntas e não trabalhou os perímetros das ZEIS 1 como um território, dentro de outro território, que carece de um Plano de Urbanização e a consolidação das instâncias representativas locais como os Conselhos Gestores.

Segundo o Arq. Paulo Emílio os Planos de Urbanização das ZEIS 1 contratados no âmbito do concurso não foram consolidados por Conselhos Gestores instituídos durante o processo, “por características internas do programa o Plano de ZEIS era a última coisa a ser feita, essa é uma coisa contraditória, [...] só era feita participação popular no final do processo”.

Na gestão seguinte, do Prefeito Fernando Haddad, os perímetros das sub bacias foram incorporados como Perímetros de Ação nos Planos de Ação das Subprefeituras, instituídos conforme artigos 344 a 345 do PDE de 2014, regulamentado no Decreto 57.537/2016, como divisão territorial para gestão pública, articulado ao Programa de Metas. As ações em andamento do Renova, foram incorporadas aos Planos de Urbanização e adotaram o nome do Renova no atendimento da Meta 36 (Urbanização de Favelas) e a Meta 37 (Regularização Fundiária).

Mesmo com a redução do Renova ao Plano de Metas e efetivamente ao tratamento das favelas, a herança deixada pelo concurso está na integração entre a esfera urbana e a habitacional dentro do mesmo programa, questões que devem ser trabalhadas no âmbito das ZEIS 1.

4.2.2. AS ZEIS 1 COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO E O PLANO DE URBANIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO

A relação que se quer estabelecer entre o programa proposto pelo Concurso Renova São Paulo e a ZEIS 1, trata justamente do incremento dos perímetros de ZEIS 1 como uma unidade de planejamento urbano, não somente como zoneamento que envolve parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, ou tão somente como instrumento que prioriza a regularização fundiária. Entende-se que no âmbito das ZEIS 1 é possível e adequado a integração entre o plano urbano, projetos e obras, nas dimensões da morfologia urbana e edilícia, com a valorização dos Planos de Urbanismo das ZEIS 1 e a gestão participativa.

Pode-se entender que as ZEIS 1, possuem uma característica territorial adequada para esse objetivo, onde é possível a integração entre projeto urbano e edifício e que já pertencem ao marco regulatório legal de planejamento urbano em vigor, enquanto o PAI remete-se à esfera da gestão pública, como bem colocado pelo PDE de 2014 dentro dos Planos de Ação. Na escala do plano e do projeto, a drenagem urbana e sanitária, assim como outras condicionantes, faz parte do diagnóstico e devem atender as diretrizes das autarquias públicas com seus planos setoriais, não são adequadas a se transformar em objeto do ordenamento territorial e social. Segundo Rosely Ferreira dos Santos (2004)

“ [...] estabelecer como princípio que o limite definitivo da área de estudo é a bacia hidrográfica, pode se tornar extremamente inadequado. Os técnicos devem reconhecer que esse espaço natural há muito tempo inexistente quando se observam

as variáveis sociais, econômicas, políticas e culturais. [...]. Em suma, as atividades e as atitudes humanas não obedecem a critérios ou limites físicos, nem mesmo estão em escalas apropriadas a uma representação cartográfica. (SANTOS, 2004, pg.41)

Trata-se de entender qual a escala do plano urbanístico capaz de absorver as questões da precariedade urbana, ambiental e habitacional e incorporar as ZEIS 1. Intervir somente nas favelas é suficiente? Nas áreas de ZEIS 1, é suficiente? Os Perímetros de Ação Integrada (PAI) que agregam as bacias hidrográficas e inserem várias ZEIS 1, são suficientes? No aglomerado de ZEIS 1 é suficiente? Como tratar e articular as diferentes escalas urbanas da precariedade?

Na cidade de São Paulo o Plano Diretor Estratégico associado ao Plano Urbanístico das ZEIS 1 são instrumentos da política urbana em vigor, que estabelecem a forma como deve ser prevista a intervenção nos territórios com esse zoneamento, através dos quais, o poder público deveria nortear suas ações. No entanto, verifica-se um descolamento entre as esferas do planejamento e das ações efetivas, que geralmente ficam à mercê do atendimento das demandas políticas dos governos.

As ZEIS 1 são um zoneamento que envolve ao menos três pilares: é um instituto jurídico que colabora na regularização fundiária, com regulação de uso e ocupação do solo, e por último, é um instrumento de planejamento urbano, à medida que envolve reordenamento do solo, projetos e obras necessárias para a regularização. Diante dessas características, as ZEIS 1 são um zoneamento diferenciado, vinculado à promoção do desenvolvimento urbano, ambiental e habitacional de forma integral.

O histórico do instrumento mostrou que para a regularização não é mais relevante o fato de ser ZEIS. Essa condição destituiu parte da função que lhe conferiu maior notoriedade, o que ao final colabora com seu enfraquecimento. Uma recomendação, fruto dessa pesquisa, entende que, o que pode lhe confiar alguma legitimidade é a dimensão urbanística, de qualificação urbana, no âmbito do planejamento e das intervenções.

O que diferencia a ZEIS 1 dos demais dispositivos da transformação urbana, que envolvem projetos estratégicos? O financiamento. As ZEIS 1 dependem diretamente do FUNDURB ou de outros fundos públicos municipais, estaduais ou federais, ou ainda de recursos externos como BID ou BM. Enfim, dependem do “*interesse público*” sobre a área e da articulação política de seus moradores; também por esse motivo é um zoneamento que promove o desenvolvimento urbano pela qualificação e não pela transformação, que carrega em si a valorização imobiliária.

Diante dos novos dispositivos urbanísticos, o fato das ZEIS 1, por si, envolver questões tão complexas, parece não ser um atrativo às dinâmicas urbanas desenvolvimentistas. Com o aprofundamento do tema, passa-se a perceber que existe um processo de “apagamento” do instrumento, uma vez que o mesmo não está inserido, tanto para o bem quanto para o mal, nas demais esferas tanto do planejamento quanto da gestão urbana.

Em contraponto, à medida que essas áreas são inseridas parcialmente em outros perímetros, são recortadas e se transformam em reserva urbana, servindo para novos reordenamentos territoriais. Nos momentos atuais, com instrumentos tão flexíveis, se os PU (s) das ZEIS 1 não forem incorporados em todas as escalas do planejamento urbano, dos Planos de Ação das Subprefeituras aos Planos Diretores Estratégicos como unidade de planejamento urbano, pode sucumbir, pois entende-se que a regularização fundiária, sua maior bandeira, já não necessita desse suporte.

4.3. METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS PRECÁRIAS E O PAPEL DA ARQUITETURA

4.3.1. INTERVENÇÃO PROCESSUAL¹³⁹ E O TRABALHO DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

A atuação das Assessorias Técnicas¹⁴⁰ em São Paulo, (iniciada na década dos anos 1980) no âmbito das políticas públicas de intervenção em favelas, apoiou o processo participativo de construção do trabalho coletivo, que, segundo o Arq. John Habraken, permite a criação de uma relação “ capaces de aceptar la intervención de la gente, de permitir los câmbios em el tempo, de favorecer las relaciones entre lo privado y lo público, y de expresar unos critérios de diseño compartidos por la sociedade” (HABRAKEN, apud MONTANER; MUXI, 2009, pg. 20). Nessa abordagem, cada projeto e cada comunidade representam soluções únicas e específicas, que correspondem aos

¹³⁹ As duas abordagens adotadas aqui: Processual e Sistematizadora, tem por base os conceitos apresentados por Montaner na publicação do Curso proferido pelo Arq. John Habraken em 2009. MONTANER, J.M.; MARTINEZ, Z.M. Soportes: Vivienda y ciudad. Master Laboratorio de la vivienda del siglo XXI. Experiencias. N.J.Habraken, Andrés Mignucci. Iniversitat Politècnica de Catalunya. 2009, Barcelona, ES.

¹⁴⁰ Para maior aprofundamento do tema ver: BONDUKI (1992); RONCONI (1995); SANTO AMORE (2004); OLIVEIRA, (2006); RIZEK (2006) e RODRIGUES, E. (2014).

anseios coletivos e arranjos institucionais possíveis, construídos em precisos contextos sociais e temporais.

Essa linha de atuação, do arquiteto da “ não autoria” do projeto, ou de uma atuação que desloca a ação do projetista de protagonista para agente articulador, tem conexão com a escala e a especificidade do trabalho em áreas precárias; exige um acompanhamento local construído ponto a ponto, com envolvimento comunitário. Uma atuação que produz como resultado um trabalho voltado à permanência do ambiente construído com melhorias e poucas remoções, onde os rearranjos espaciais são feitos de forma pontual, exclusivamente para viabilizar condições mais adequadas de acessibilidade, relocação de famílias das áreas de risco, garantia da salubridade das edificações e execução de infraestrutura. Um tipo de atuação, que na prática, pode levar a uma série de pequenas intervenções, mesmo que essas resultem, no limite, em grandes alterações no conjunto.

Nesse universo, o arquiteto é o tradutor espacial dos anseios coletivos e trabalha à serviço do bem comum, numa colaboração militante de enfrentamento e resistência popular. A experiência relatada pela Assessoria Técnica Peabiru, diante da remoção total da Favela da Paz em Itaquera, que sofria com a pressão das obras do Polo Institucional de Itaquera (Sesi, Fatec e Etec) e a construção de um Parque Linear é um exemplo desse tipo de atuação. Neste evento, os profissionais analisaram, junto à comunidade, algumas possibilidades de intervenção, que foram apresentadas ao poder público, com arranjos que atendiam os dois lados (moradores e poder público) da negociação, porém com o compromisso de contrapartida pública para as famílias que seriam realocadas, possibilitando um acordo e evitando a remoção radical do assentamento.

“Alguns arquitetos fizeram parte da luta contra a expulsão, não apenas para engrossar protestos ou explicar os fenômenos, mas atuando de forma propositiva, elaborando planos alternativos populares que serviram como instrumento de luta dos ameaçados pelos processos de remoção, apoiando a luta por direitos urbanos” (SANTAMORE, C.; SANTORO, P. 2014).

Essa atuação junto às comunidades, é uma prática urbanística prévia, que antecede a urbanização estatal. Os planos populares de desenvolvimento urbano, implicam em trabalho junto as lideranças locais, colaborando na construção e consolidação dos Conselhos Gestores e na prática coletiva, buscando instrumentos para pressionar o poder público na execução de melhorias. Uma ação que pode resgatar em alguma medida, a proposta inicial das COMUL (s) do Recife. No entanto, o trabalho das Assessorias Técnicas, aplicado a urbanização e a melhoria habitacional de

assentamentos precários, dependem de políticas públicas e institucionais adequadas para sua viabilização.

4.3.2. INTERVENÇÃO SISTEMATIZADORA DO PAC, A LÓGICA DA EMPREITADA EM ZEIS 1 E O PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS ZEIS 1

Em contraponto ao método processual de condução de projetos de arquitetura e urbanismo, que encontra eco na atuação das Assessorias Técnicas, a experiência sistematizadora (HABRAKEN, apud MONTANER; MUXI, 2009), tem nos projetos de intervenção em áreas precárias executados pelo Programa de Aceleração do Crescimento- PAC Urbanização¹⁴¹, em São Paulo durante a gestão do Prefeito Gilberto Kassab seu maior expoente.

Com a assinatura de projetos arquitetônicos especiais, colocando o “direito à arquitetura” em primeiro plano, no período entre 2006 a 2013, época em que a Arq. Elisabete França esteve à frente da Superintendência de Habitação Popular e como Secretária Adjunta de Habitação da capital paulistana, foram realizadas intervenções em assentamentos precários com grande apelo arquitetônico, como os projetos de Heliópolis B (projeto do escritório Mario Biselli), o Real Parque (projeto do escritório Escritório Paulistano de Arquitetura), Jaguaré (projeto do escritório Boldarini Arquitetura e Urbanismo) e o Parque Novo Santo Amaro V, projeto do escritório do Arq. Hector Vigliecca, entre tantos outros. Estes projetos seguiram a linha das grandes intervenções, com altas taxas de remoção e, trouxeram para o repertório dos assentamentos precários, a premissa de que urbanizar favelas significa construir unidades novas e substituir a pré-existência.

A intervenção, sistematizadora e abstrata, de cunho moderno, utilizada nos empreendimentos dessa gestão, primou por soluções técnicas de grande porte, trabalhou na escala dos grandes projetos e obras, deixando a dimensão social como escopo de um agente apartado do processo de urbanização. Essa atuação, que marca uma diferença fundamental com a metodologia anunciada anteriormente, aparentemente trouxe resultados negativos no tocante à apropriação

¹⁴¹ PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Assentamentos Precários, que tem por meta: melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras.

patrimonial dos moradores, no pós-ocupação, como foi avaliado no estudo do Parque Novo Santo Amaro V. Esses projetos, compactuaram com a imagem da cidade saneada e revitalizada, que tiveram na cidade de São Paulo, ampla disseminação através dos Concursos Públicos de projetos, promovidos pela PMSP nesse período.

Na realidade, o histórico das experiências em assentamentos informais e precários na RMSP, sem desconsiderar as experiências nacionais, mostraram uma diversidade na forma de o poder público tratar a intervenção em áreas precárias e ilegais, que ao final, acumulam um saber diverso, as ações descritas anteriormente são somente alguns exemplos.

Da cronologia sobre as intervenções em assentamentos precários, apontada anteriormente (Ver Figura 3, pg. 40), as duas etapas, que deram suporte para a agenda da Reforma Urbana, nos períodos Pré-Constituinte e Pós Constituinte até o EC; pode ser acrescida de uma terceira, com as experiências pós EC, que inclui as ações do Programa Bairro Legal em São Paulo e as ações das prefeituras da Região do ABCD, até o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização (PAC Urbanização).

A mais recente, a quarta etapa, com o PAC implantado, quando foi possível experimentar a articulação entre a esfera federal, via Ministério das Cidades, o agente financeiro (Caixa Econômica Federal) e poder público municipal para execução das obras em favelas, em ZEIS 1. Nessa fase, pode-se dizer que a lógica da intervenção passou a ser permeada pelas regras criadas pelo agente financeiro Caixa/ Ministério das Cidades, dentro de uma lógica de produção sistematizadora nos moldes utilizados por John Habraken (HABRAKEN, apud MONTANER; MUXI, 2009).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I- Lei 11.578/ 2007), lançado em 2007 pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva constituiu-se no maior programa público de financiamento destinado às áreas precárias no Brasil. Foi implantado dentro de uma certa estabilidade legislativa, com o fim de subsidiar as intervenções urbanas e de regularização fundiária em áreas precárias.

O PAC I (2007-2010) foi um programa guarda-chuva onde se inseriram outros sub- programas, como PAC Infraestrutura Social e Urbana no eixo da Habitação com Urbanização e Saneamento. O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida I em 2009 impulsionou recursos e também uma legislação que possibilitou a urbanização, seguida da regularização fundiária (Lei 11.977/2009), como apresentado anteriormente. Na sua formatação (CARDOSO, DENALDI, 2018) as obras contavam com 49% dos Recursos Federais e 51% dos governos dos Estados e Municípios.

Neste momento histórico, somaram-se os recursos para urbanização e regularização fundiária, através do PAC, com ações voltadas a provisão habitacional, pelo PMCMV, no atendimento à população de baixa renda, principalmente a Faixa 1 (famílias enquadradas inicialmente com renda familiar mensal bruta de até 3 salários mínimos) em empreendimentos construídos em parceria com as Prefeituras, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ou pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Com essa conjunção, foi inaugurado um novo patamar na forma de o poder público intervir em áreas precárias e no atendimento à demanda habitacional, que colaborou com uma nova configuração das áreas periurbanas da cidade de São Paulo e de outros centros.

A lógica operacional do programa de intervenção em áreas precárias não permitia ações pontuais e locais, feitas de forma participativa, como nas experiências mostradas nos períodos anteriores. A institucionalização do programa apoiou a intervenção pautada na agenda da construção civil, dentro da lógica de produção “*por empreitada*”¹⁴², com o suporte das gerenciadoras de projeto, de fiscalização de obras e do trabalho técnicos social, na intermediação entre os moradores, poder público e agente financeiro.

Em 2011 com o lançamento da segunda fase do programa, o PAC II os recursos foram realocados em diferentes eixos de investimentos, e o suporte destinado aos assentamentos precários ficaram transferidos para o eixo Cidade Melhor, que compreendeu obras de Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana, Pavimentação, Cidades Históricas Digitais; Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Assentamentos Precários e Financiamento Habitacional – SBPE, além de Água e Luz para todos.

Com o PAC, as obras gerais de infraestrutura atraíram o mercado da construção civil, que se somaram as obras do PMCMV, dentro da cesta de possibilidades de atuação do setor da construção civil, e mostraram altos índices de contratação. Dos valores empenhados no primeiro quadriênio, (Tabela 16) 20,8 bilhões. Um total de 27% dos 76,9 bilhões investidos no período foram gastos com urbanização de assentamentos precários e o PMCMV para a Faixa 1. No segundo quadriênio 2011-2014 contou-se com 12 bilhões contratados sobre o total acumulado de 201,6 bilhões do programa, o que significou um decréscimo vertiginoso em relação ao período anterior. Apesar de estes dois

¹⁴² Segundo a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos – LLC), no regime de empreitada por preço global, a contratação é feita pela administração pública por preço certo e total da obra, não das unidades que compõem as partes.

tópicos terem mobilizado efetivamente o território nacional da forma como ainda não se havia feito, a habitação sofreu desprestígio no atendimento, diante das obras de infraestrutura propostas pelo PAC, que incluíram as obras da Copa e Jogos Olímpicos. Na Tabela 16 abaixo esses dados estão detalhados.

Tabela 16: Tabela demonstrativa dos valores investidos no PAC I e valores empenhados para o PAC II até 2014

Seleções	Urbanização de Assentamentos Precários	Contratado * (R\$ bilhões)
2007-2010 PAC I	RMs, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes- OGU e financiamento	17,3
	Municípios com menos de 150 mil hab.- OGU	3,5
	Total PAC 1	20,8
2011-2014 PAC II	RMs, capitais e municípios acima de 70 mil habitantes, no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. No S e SE	11,5
	Municípios entre 50 mil e 70 mil hab., no N, NE e CO e entre 50 mil e 100 mil hab. No S e SE	0,3
	Municípios abaixo de 50 mil habitantes	0,9
	Total PAC 2	12,7

O valor inclui as unidades habitacionais do MCMV nos empreendimentos de urbanização, prevenção de risco e saneamento. Elaboração: Autora. Fonte: 11 Balanço do PAC (2011-2014). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em 27/09/2017.

Com o PAC II, havia uma demanda represada de contratos em andamento do PAC I, e a queda de 8,1 bilhões de novos investimentos, irão culminar ao final de 2014 em um processo de desaquecimento do setor da construção civil¹⁴³, com a queda de investimentos e o desaquecimento do programa como demonstra o gráfico abaixo, Figura 95, com dados do Tesouro Nacional. Nele se pode observar o ciclo de recursos com o pico de investimentos em 2014 e seu declínio, agravado com a crise política e institucional que abalou o país desde então.

Em relação a evolução de investimentos na Urbanização de Assentamentos Precários, os valores apontados anteriormente, estimavam o atendimento de 3.113 empreendimentos entre 2007 e 2009. No quadriênio posterior (2011-2014), o PAC II pretendia contratar mais 415 novas ações em assentamentos precários¹⁴⁴ e hoje, o saldo do programa, segundo o 6* Balanço 2015-2018¹⁴⁵, foram gastos desde 2009 a ordem de 22,4 bilhões com “2.612 empreendimentos concluídos, 727 empreendimentos em execução em todo o país, 17 empreendimentos encontram-se em fase de preparação para seu início”. (PAC, 2018, pg. 47).

¹⁴³ Dados disponíveis em: <http://abc.habitacao.org.br/fgv-preve-queda-de-35-do-pib-da-construcao-civil-em-2017/>. Acesso 10/10/2018.

¹⁴⁴ 11* Balanço do PAC (2011-2014). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em 27/09/2017.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>. Acesso 10/10/2018.

Orçamento do Programa de Aceleração do Crescimento

Figura 95: Gráfico evolutivo dos valores empenhados pelo PAC no período de 2009 a 2017. Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/corte-de-gastos-reduz-orcamento-do-pac-ao-menor-valor-em-8-anos.ghtml> Acesso 20/03/2018.

A dobradinha do PAC com o Programa Minha Casa Minha Vida, que em sua totalidade entregou 3.450.492 unidades habitacionais com mais 1.259.601 unidades em obras (Dados do Congresso Nacional, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Avaliação de Políticas Públicas, Programa Minha Casa Minha Vida, 2017), repercutiu nas áreas periurbanas das cidades, que mesmo com a crise econômica faz ecoar o reordenamento territorial dessa “nova condição periférica”.

No balanço do PAC I e II Urbanização de Assentamentos Precários em SP foram feitos os atendimentos, discriminados na Tabela 17, a seguir:

Tabela 17. Demonstrativo dos atendimentos concluídos e em obras do PAC I e II no período de 2007 a 2017.

Concluídas	São Paulo
Urbanização	Paraisópolis/ Jd. São Francisco
Provisão Habitacional	Prov. Brasilândia
Em obras	São Paulo
Urbanização	Billings- Guarapiranga/ Paraisópolis 2ª fase/ Heliópolis Glebas A, N, G e K/ Paraisópolis/ Anel Central e Anel Entorno/ Sapé
Provisão Habitacional	Billings- Guarapiranga/ Prestes Maia

Fonte: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>. Acesso 27/09/2017.

Desse quadro, nos interessa saber como esses investimentos se territorializaram nas áreas periurbanas da cidade de São Paulo e suas consequências, mais especificamente, como essas ações

se comportaram diante da existência das ZEIS 1, tomando por base as ações na Zona Sul de SP, no Distrito do Capão Redondo e Jardim Ângela.

Diante de tantos investimentos públicos à nível nacional, voltados às áreas esquecidas nas décadas precedentes, nos resta saber como estão sendo trabalhados os territórios das ZEIS 1 dentro da gestão pública para intervenções através do PAC e do PMCMV? Como são articuladas as esferas das políticas públicas, dos programas, dos planos, os projetos, das obras e da organização comunitária nestas localidades?

Na realidade, o desenho dos projetos e das ações em ZEIS1, tem sido executada de acordo com a lógica da necessidade. Os levantamentos mostraram que o Plano de Urbanização é subutilizado do papel que lhe foi conferido pela legislação. Em entrevista, a Arq. Elisabete França mostrou que o Plano de Urbanização de ZEIS 1 foi utilizado na gestão Kassab quando era prevista uma intervenção, e não como instrumento de planejamento: “Plano de Urbanização em ZEIS 1 só acontece quando alguma intervenção está prevista, caso contrário gera expectativa na população”.¹⁴⁶

O que acontece é que em São Paulo, quando esses planos são feitos, não o são de forma colaborativa, com CGZEIS implantados e atuantes. Segundo depoimento do Arq. Paulo Emílio sobre o Renova SP, *“em um processo participativo você montaria todo material para a discussão e o Conselho Gestor indicaria os índices urbanísticos e a forma de controle dentro do Plano de ZEIS, no entanto a participação tem sido feita só no final do processo, isso é equivocado”*.

A fragilidade do discurso sobre a efetividade das ZEIS 1, é evidente em toda política pública descrita dentro do recorte temporal da pesquisa. O Plano de Urbanização das ZEIS 1, que pela legislação deveria permear a interlocução entre o agente público e a população, configurando-se em um instrumento para a intervenção no território com a participação popular, detectou-se que em algumas situações nunca foi executado, ou não passou de mera formalidade por exigência do agente financeiro.

Diferentemente desse cenário, Milton Nakamura (2016), nos mostrou como os Planos Diretores, o Plano Local de Habitação Social e os Planos de Urbanização de ZEIS, na Região do ABCD, cada qual com suas particularidades, conversavam entre si, dentro de uma política pública municipal

¹⁴⁶ Entrevista com Arq. Elisabete França. SP, concedida a pesquisadora em 03/06/2016.

transversal e articulada, o que ao final, fortaleceu os instrumentos utilizados no planejamento urbano.

Na cronologia das intervenções em áreas precárias, com o PAC, assistiu-se uma inversão do conceito de intervenção. Nas primeiras iniciativas dos anos 90, urbanizar significava fazer a intervenção com aporte de infraestrutura, (água, esgoto, drenagem, pavimentação, energia, etc.) com o mínimo de remoção. Na era do PAC, o foco passou da infraestrutura para a provisão habitacional, com índices de remoção altíssimos. Uma lógica radical, racional e mais produtiva, para o *lôcus* do setor da construção civil, de fácil mensuração e com maior precisão orçamentária. Um exemplo dessa atuação pode ser verificado na favela do Real Parque no Morumbi, Zona Sul da capital paulistana, onde 100% dos barracos foram removidos, e no local foi construído o mesmo número de unidades habitacionais novas, realojando 100% das famílias.

Embora a maioria das análises sobre os projetos de intervenção em áreas precárias tratem de favelas e não dos perímetros compreendidos das ZEIS 1, pode-se observar como o tipo de contratação de obra conversa com a metodologia de projeto utilizada. As contratações dos projetos feitos “sob encomenda” na gestão do Prefeito Gilberto Kassab, reforçaram o papel da arquitetura e dos grandes projetos de intervenções urbanas, atraindo a participação de empreiteiras que trabalham com o poder público. Nessa ordem é possível dizer que os projetos edilícios e urbanísticos executados para esse tipo de realção, nos territórios vulneráveis das ZEIS 1, impactam da mesma forma que os chamados “*megaprojetos*” e, em alguns casos não resolvem as questões locais, ou provocam novas contradições como se verificou no Parque Novo Santo Amaro.

No contexto da terceirização, com a fragmentação da administração pública, a responsabilidade sobre o gerenciamento das intervenções em áreas precárias tem ficado no âmbito das empresas de consultoria especializadas. De certa forma as agências de financiamento definem regras de enquadramento que restringem as possibilidades e engessam os projetos, sejam eles com recursos dos entes federados ou de agentes internacionais. Em ambas situações a intervenção tem que se adequar às regras gerais estabelecidas por essas instituições (NAKAMURA, 2016; REGINO, 2014). Esse também foi o caso dos projetos contratados, vencedores do Concurso Renova São Paulo, que tiveram que adequar-se as especificações mínimas do PMCMV, contratado em separado do projeto urbanístico, que também sofreram alterações diante das determinações do PAC urbanização de favelas, inviabilizando possibilidades projetais que foram tratadas nas propostas iniciais dos vencedores.

O processo de planejamento, projeto e obra, feito de forma participativa, induz a outro tipo de contratação, podendo ser feito em parte com a colaboração dos moradores, principalmente no que diz respeito as melhorias habitacionais, e parte com empreiteiros locais. Diante do horizonte que o Brasil tem pela frente, com a escassez de recursos federais iniciada em 2014, a reconsideração das intervenções “mais humanizadas” praticadas nos anos 80 e 90, com o apoio das Assessorias Técnicas, pode ser um campo de trabalho, principalmente no que diz respeito às ações pontuais. No entanto, esta modalidade esbarra na produção de baixa escala, e em ações que não necessitem de trabalhos de grande monta na infraestrutura, apresentando-se como solução possível somente para comunidades organizadas e com alguma ação pública envolvida, porém não se pode dizer, que essa ação resolve os problemas sérios que se inserem nos campos da precariedade.

Infelizmente não há como ser otimista quanto ao fato de as ZEIS estarem inseridas nos programas de financiamento das políticas públicas com algum tipo de apelo ou incentivo determinado. As ZEIS, de vazio, poderiam ter sido enquadradas com alguma prerrogativa nas normativas do PMCMV, mas essa possibilidade não foi contemplada. As ZEIS 1, de ocupação, foram inseridas no PMCMV por conta da regularização fundiária, para ações junto ao PAC pela Lei 11.977/2009.

Esses foram os únicos esforços de união dos programas de financiamento de políticas públicas perante o arcabouço legislativo conquistado pelo EC em relação às ZEIS. As propostas dos programas implantados nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, apesar da grandiosidade e de sua importância histórica para as políticas públicas brasileiras, não conservaram a interdisciplinaridade pretendida no Plano Nacional de Habitação, que tinha no Ministério das Cidades o ente maior de articulação das políticas públicas voltadas à agenda da Reforma Urbana, onde a ZEIS exercia um papel fundamental.

O AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PQ. NOVO SANTO AMARO

CAPÍTULO V

Sedimentando os argumentos que embasam a hipótese traçada, pretende-se demonstrar as dinâmicas territoriais do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, buscando identificar e elucidar os elementos que interferem e interagem com o zoneamento em estudo, fragilizando-o; em última análise destituindo-o do cumprimento que lhe foi designado dentro dos preceitos da Reforma Urbana.

Será demonstrado como as políticas públicas, de cunho neoliberal, instauradas pós EC, tem alterado a paisagem dos bairros afastados do centro urbano, com base nos processos observados na Zona Sul de São Paulo, no entorno e, no próprio perímetro do aglomerado de ZEIS 1 escolhido para análise. A área compreende um aglomerado de ZEIS 1, formada pelas ZEIS1 W101, ZEIS1 S005, S006 e a ZEIS1 S009, que totalizam 4,76 km², região onde se localiza o empreendimento Parque

Novo Santo Amaro V, projeto elaborado pelo Arq. Hector Vigliecca (2009-2012), contratado pela Prefeitura Municipal de São Paulo através do Programa Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê, financiado pelo PAC.

5.1. FORÇAS QUE ATUAM NA TRANSFORMAÇÃO URBANA PERIFÉRICA E AS ZEIS 1

5.1.1. LEITURA DA ZONA SUL DE SP E COMO IMPACTAM SOBRE AS ZEIS 1

A Rede de Estruturação da Transformação Urbana na Zona Sul, composta pela MEM do Arco Jurubatuba e pelos dois Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que organizam as Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim, representados pela Estrada de Itapecerica da Serra e o da Estrada do M'Boi Mirim, é a região onde se encontram as plantas industriais obsoletas do ciclo econômico anterior. Essas são áreas que estruturam a transformação e o crescimento do território em direção a região Sul da cidade, que pretende se instalar de forma capilar ao longo dos Eixos, e de forma radial por influência do Arco Jurubatuba.

Essas duas vertentes representam a força “centrífuga” aplicada sobre as Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim, que certamente impactará sobre as áreas de ZEIS 1 (60% do território), e estruturam novas fronteiras de desenvolvimento no sentido centro-periferia. Como pretendia o PDE de 2014, colaborarão para que o capital imobiliário se expanda, mesmo ultrapassando as fronteiras da precariedade e da ilegalidade, proporções que podem ser observadas no Mapa da Figura 96.

Com o aquecimento do mercado financeiro entre 2009 a 2014 e a disponibilidade de recursos federais através do financiamento habitacional do PMCMV, somados aos recursos para infraestrutura do PAC, a partir de 2007, assistiu-se um incremento imobiliário nas franjas da cidade, que se intensificou com a diretriz do PDE de 2014. Com esses eventos, a periferia antes renegada, começou a sofrer uma pressão com a procura por áreas, antes desvalorizadas, para o lançamento de empreendimentos habitacionais voltados para as faixas de renda entre 3 a 12 salários mínimos e também para a faixa de menor renda (0 a 3 salários mínimos) através das empresas da construção

Figura 96: Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), Eixos de estruturação e transformação urbana existentes e previstos no PDE 16.050/ 2014 e as ZEIS 1 nas Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem Bruna Ximenes. Referências: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

civil na modalidade do PMCMV-FAR para atendimento das demandas públicas municipais.

O efeito desse aquecimento econômico, em busca do mercado consumidor das camadas mais populares, que nesse período logrou uma melhora nos índices de emprego e renda, teve grande impacto territorial nas áreas periurbanas da cidade, onde se localizam os assentamentos precários e informais, constituídos nas décadas anteriores.

A tese de doutorado de Leticia Sigolo (2014), confirmou como além dos distritos em áreas centrais (Limão, Barra Funda, Bom Retiro, Belém e Brás), as localidades dos distritos de borda da cidade (Jaguaré, Jaraguá, Campo Limpo, Vila Curuçá, Itaim Paulista e José Bonifácio), vem sofrendo um acentuado assédio do mercado imobiliário, para atendimento do público consumidor do PMCMV. Esse fenômeno consolidou um anel de expansão metropolitana, que se espalhou para os municípios vizinhos, que acompanhou o mesmo caminho de espraiamento percorrido pelos assentamentos subnormais, nos locais onde o preço da terra para a formalidade, e também a informalidade, são viáveis.

Para atestar essa realidade, o mapa da Figura 97 abaixo traz a marcação dos assentamentos subnormais do IBGE (marrom claro), que compõe parcialmente as ZEIS 1, e os empreendimentos executados pelo PMCMV na RMSP. Na mesma imagem estão computados os empreendimentos habitacionais em licenciamento no GRAPROHAB¹⁴⁷, contabilizados em estágios distintos de evolução.

Com esse mapa pode-se afirmar que a localidade de interesse do mercado habitacional, que trabalha com a faixa de renda do PMCMV, coincide com a dos aglomerados subnormais, e, portanto, permeiam as zonas de ZEIS 1. É possível observar também, que a concentração desses empreendimentos se expande para os municípios da RMSP de Cotia a Sudoeste, Diadema ao Sul, Mogi das Cruzes a Leste e Cajamar e Santana de Parnaíba a Noroeste. A imagem posterior (Figura 98) retrata essa narrativa, mostrando a paisagem na periferia do município de Carapicuíba, vista do Rodoanel Mario Covas.

¹⁴⁷ GRAPROHAB- Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais, públicos ou privados. É objeto de análise do grupo os projetos de condomínios verticais com mais de 200 (duzentas) unidades habitacionais, e/ou terreno com área acima de 50.000 m², serão dispensados de análise do GRAPROHAB, desde que comprovem que a área seja servida por redes de água e de coleta de esgoto com capacidade de atendimento ao empreendimento a ser implantado, com guia, sarjeta e energia elétrica.

Figura 97: Mapa de aproximação dos assentamentos subnormais IBGE 2010 com os empreendimentos do PMCMV na RMSP. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem Bruna Ximenes. Referências: <http://www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br> - <http://www.sim.emplasa.sp.gov.br> <http://www.mapa.habitasampa.inf.br>

Figura 98: Paisagem da área periurbana entre os municípios de São Paulo e Carapicuíba. Fonte: autora, 25/03/2018.

Na busca de novas frentes de investimento para o capital imobiliário, a periferia concentrada nas MRVU e MRVUA sofrem duas pressões, a força centrífuga com a Rede de Estruturação da Transformação Urbana e a centrípeta, que vem dos municípios vizinhos para esse mesmo anel periurbano, na consolidação de empreendimentos habitacionais novos, de produção privada, ou vinculado a demanda do poder público local, como os projetos agenciados pelo setor privado e financiados pelo PMCMV.

As imagens abaixo demonstram as situações que se descreve, verificadas no entorno imediato do território de estudo. As Figuras 99 e 100 são stands de venda na Estrada do Campo Limpo e na Estrada de Itapeperica, respectivamente. O terreno da Figura 100, foi inclusive, objeto de estudo da União dos Movimento de Moradia Independentes da Zona Sul (UMMIZS) para o programa Crédito Solidário em 2008, não viabilizado na época, pelo alto valor do terreno, que agora é fruto de um empreendimento do PMCMV para a Faixa 2 de renda.

Figura 99: Stand da Plano& Plano na Estrada do Campo Limpo altura do Hospital do Campo Limpo. Fonte: autora, 25/03/2018.

Figura 100: Stand de vendas da Abiatar Empreendimentos, Reserva da Seringueira, Estrada de Itapecerica Altura do 6700. Fonte: autora, 25/03/2018.

Com esse mapeamento foi possível verificar como os territórios informais, definidos nos PDE (s) 2002- 2004 e 2014 como ZEIS 1, periféricos ou centrais, não estão à margem do mercado de terras da cidade, tornam-se cada vez mais sujeitos a pressão transformadora e “modernizante”, necessária para a reprodução do capital, sem estancar as contradições sociais intrínsecas desse contexto.

A questão que se coloca é que diante desse avanço, qual a proteção prevista para o instrumento das ZEIS 1; ou, no processo de abrir novas frentes para atuação do mercado imobiliário, não estaria a regularização fundiária colaborando com novas terras à disposição dessa prática, quando transforma áreas de ZEIS 1 em ZMIS? Como garantir que a qualificação desses arredores, não produzam um processo de gentrificação, ou de deslocamentos das populações de mais baixa renda por outras de um rendimento um pouco superior?

O Mapa (Figura 101) faz uma aproximação das subprefeituras de Campo Limpo e de M’Boi Mirim, com a mesma base da Figura 97, somadas às áreas de ZEIS 1, acercando-se da região que envolve o objeto de estudo e as imediações das divisas dos municípios de Taboão da Serra, Embu e Itapecerica da Serra. No mapa é visível notar como a linha do Manancial é um fator inibidor das ações do mercado imobiliário, mesmo para empreendimentos feitos através do PMCMV- FAR com a demanda da Prefeitura do Município de São Paulo, viabilizados em parceria com o Governo do Estado através do PRIS.

Figura 101: Mapa Zona Sul. ZEIS 1 e os empreendimentos construídos do PMCMV, os empreendimentos com monitoramento da política habitacional do município de SP. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem Bruna Ximenes. Referência: <http://www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br> - <http://www.sim.emplasa.sp.gov.br> <http://www.mapa.habitasampa.inf.br>

Um fator também observado nas áreas envoltórias do estudo de caso, é o do crescimento de um tipo de empreendimento que mostra a atuação do mercado local da construção civil de pequeno porte. As Figuras 102 a 110 retratam alguns exemplos dessa variável executados nos distritos de Capão Redondo e Jardim Ângela. A Figura 102 marca a posição das ações avaliadas.

Figura 102- Imagem do Google com a demarcação de condomínios fechados em área do loteamento Chácara Santa Maria com a localização das fotos 103 a 112. Fonte: Autora. Referência: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

O local onde se concentram os empreendimentos apontados na Figura 102, estão em parte da gleba original da Chácara Santa Maria no Capão Redondo, excetuando as áreas de ZEIS 1. Essa região agregou características peculiares para esse padrão de ocupação, principalmente na Rua Luar do Sertão, onde observa-se uma ocupação mais consolidada, se comparada com a parte que se estende pelo Jardim Ângela. Essa área, próxima à Estrada de Itapeverica, é servida de equipamentos educacionais como o Céu Feitico da Vila e a Oficina de Cultura, local que atraiu investidores particulares para um tipo de produção de vilas residenciais fechadas e também de edifícios residenciais com até 5 pavimentos. Esses apontamentos evocam a necessidade de um aprofundamento sobre a procedência dos atores envolvidos, a dinâmica de comercialização da terra, suas contradições e oportunidades, mesmo onde parecia não haver um mercado efervescente, dentro dos padrões da “cidade formal”, que poderá ser objeto de aprofundamento de outra investigação; as figuras (103 a 112) mostram os empreendimentos levantados.

Do ponto de vista urbanístico, são conjuntos que repetem os padrões morfológicos de bairros de poder aquisitivo mais elevado, com a proliferação de condomínios fechados em lotes de menores proporções, que não envolvem o parcelamento do solo. Essa prática promove a fragmentação e segregação sócio espacial estudada por Teresa Caldeira (2000), que alertou para o fato de que a partir dos anos 1980, nossas cidades seguiram com um padrão urbano que se sobrepôs ao padrão centro-periferia, com a proximidade de distintos grupos sociais, separados, porém por muros de segurança, justificados pela violência. No caso dos bairros periurbanos tem-se a segregação dos segregados, e a reprodução de tipologias dos bairros de classe média sob o mesmo argumento do medo. Um outro argumento pode ser desenvolvido se observada a migração de extratos da classe média para os bairros mais afastados, que reproduzem esse padrão de fortificação.

Figura 103- Condomínio Rua Luar do Sertão 716. Fonte: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

Figura 104- Vista de dois Condomínios horizontais fechados na Rua Luar do Sertão altura do 620. Fonte: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

Figura 105- Condomínios Rua Luar do Sertão 434. PMCMV Vertical e Condomínio horizontal. Fonte: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

Figura 106- Condomínio Vertical Rua Castelmare. Fonte: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

Figura 107- Condomínio Vertical privado na Rua Feitico da Vila em frente ao Céu Feitico da Vila. Fonte: Autora 04/02/2018. Figura 108. Condomínio horizontal Rua Cortegaça 538. Fonte: Google Earth. Acesso 13/04/2018.

A quantidade de negócios executados nos últimos 8 anos nesse setor da Chácara Santa Maria, comprova a existência de uma demanda de moradores que procuram por esse produto. São famílias

que possivelmente se estabeleceram na região, mas que hoje desfrutam de um poder aquisitivo mais elevado em relação aos familiares que ali chegaram como migrantes e operários, que autoconstruíram suas moradias. Como nos relatou o Padre Jaime Crowe, em entrevista:

[...] o sonho da grande maioria que migrou para cá, hoje idosos, é voltar para a terrinha, mas os filhos e os netos não vão mais embora, então eles aceitam e ficam por aqui. Essa população já se encontra na terceira geração e hoje possui laços e não podem mais ser largados.

É fato que o atendimento dessa carência só se tornou possível quando houve disponibilidade de financiamento da casa própria com subsídios do governo federal. Os fatos retratados aqui, apontam para uma novidade: o interesse de empreendedores privados de pequeno porte, além das grandes construtoras, em aproveitar a conjuntura, oferecendo produtos específicos nos bairros populares para famílias com renda acima de 3 salários mínimos, dentro das Faixas 1,5; 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida. São condomínios com poucas unidades, fechados, horizontais ou verticais com 2 ou 3 dormitórios de baixos custos (Figuras 109 e 112).

Figura 109- Condomínio Nova Conquista I Rua Ilha de Malhorca. Fonte: Autora, 06/06/2012.¹⁴⁸

Figura 110. Condomínio Nova Conquista II. Rua Pietro Vanucci. Fonte: Autora.

Figura 111: Edifício Av. Guarujá- Jardim Guarujá. Empreendimento privado. Fonte: autora, 25/03/2018.

Figura 112: Rua da Moenda. Ao fundo Empreendimento Tenda – PMCMV- FGTS- Faixa 2 na Rua Acomayo. Fonte: autora, 25/03/2018.

¹⁴⁸ Projetos desses condomínios foram desenvolvidos pela autora para um empreendedor privado no atendimento de famílias da rede de influência do movimento de moradia da zona sul (UMMIZS) com renda acima de 3 salários mínimos.

Um outro aspecto observado, que vale a pena ser pontuado, diz respeito aos empreendimentos demonstrados nas Figuras 111 e 112. Na Figura 111, pela tipologia da edificação, indica a possibilidade da participação investidores de pequeno porte, locais ou não, técnicos ou não, que fomentam atividades rentistas. Pode-se observar que a construção atende os mesmos moldes construtivos e estéticos que caracterizam a autoconstrução nos bairros periféricos, fora das normas de uso e ocupação do solo, nesse caso sem os recuos frontal e laterais, em lotes pequenos e isolados. Já a Figura 112, da direita, observa-se a tipologia utilizada por construtoras do mercado tradicional da construção civil, de grande porte, na mesma área, com a utilização de grandes glebas e edifícios isolados no lote, nesse caso a Construtora Tenda S/A, empresa que possui capital na Bolsa de Valores de São Paulo.

Ao entrevistar uma ex-moradora da Chácara Santa Maria (Beatriz Badaró Dourado), foi possível constatar que a atividade rentista é uma realidade para as famílias que possuem alguma reserva financeira, porém com lastros locais. Nesse caso, a entrevistada é proprietária de um terreno que pertencia aos seus pais, cresceu ali e mudou-se para Vila Mariana. Agora, junto com sua irmã, estão construindo uma edificação com casas para locação na propriedade herdada, porém sem documentação regular.

Um dos aspectos que certamente desestimula o avanço do mercado imobiliário para essa região, é a questão do Manancial. O convênio entre Estado e Município para urbanização e regularização fundiária nos mananciais, não tem se mostrado ágil e capaz de suturar o grande problema dessa natureza, viabilizando as reservas de áreas (ZEIS 4). Ainda há um processo extremamente burocrático que faz dessa hipótese uma conjectura.

Pode-se dizer que as áreas demarcadas com o zoneamento ZEIS 4 em 2002- 2004 são aquelas que não foram loteadas irregularmente e que estavam inviabilizadas como áreas de lazer e veraneio pela progressiva precarização da região. Eram áreas “congeladas” para uso original e outros mais adensados de forma legal. Classificadas como ZEIS 4 foram transformadas em reservas de terras para atender às famílias de processos de urbanização das as ZEIS 1 e de áreas de risco nas MRVUA, MCQUA e MCUUS. No conceito, um zoneamento é reserva de terra para solucionar os problemas do outro e podem funcionar em conjunto para restabelecer o desenvolvimento sustentável das áreas de mananciais.

Na Zona Sul e Extremo Sul da cidade haviam várias glebas nessa situação, aguardando algum tipo de mudança na legislação que viabilizasse o uso e possibilidade de comercialização da terra. Dessa forma as ZEIS 4 nos PDR 2002- 2004, revistas em 2014 puderam ter alguma possibilidade de uso com a produção de unidades novas nas áreas dos mananciais. No entanto sua realização está longe de ser uma realidade. Esse fato pode ser constatado nos relatos sobre o andamento do empreendimento nas imediações da área de estudo, no distrito do Jardim Ângela, uma ZEIS 4, que abrigará 3500 UH, nomeado por Nova Palestina. O empreendimento será financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades¹⁴⁹ e abrigará as famílias da invasão no Jardim Aracati (Figura 113). No entanto, os entraves do PRIS e a liberação de financiamento da Caixa Econômica Federal não permitem que haja um avanço, mesmo diante das garantias, no campo legislativo, conquistadas. O depoimento do Padre Jaime sobre a exclusão da área de Manancial de qualquer olhar do poder público, e a vulnerabilidade das famílias desassistidas diante do avanço de melhorias é esclarecedor:

“[...] O Manancial é um divisor, o Distrito do Jd. Ângela é um abandono total, [...] o Nova Palestina está aí para aprovação a 5 anos e não sai nada. Mesmo que o Plano Diretor tenha viabilizado, parou na Caixa econômica. O MCMV não entrou nessa região que está sob a Lei do Manancial. As melhorias não chegam aqui [...] como encontrar o equilíbrio entre a moradia e a questão ambiental? [...] Estamos brigando para que o metro de Capão Redondo venha aqui, até o Jardim Ângela, mas foi engavetado, no mesmo tempo temos consciência de que, se o metro vem para Jardim Ângela vem os prédios e os pobres serão empurrados para mais próximo das águas”

Figura 113- Rua Clamecy. Foto da entrada do assentamento Nova Palestina. Fonte: Autora. 03/02/2018.

Em toda a cidade há 54 ZEIS 4 que somam uma área de 4.680.739 m², ou 4,68 km², que pelas características de uso e ocupação propostas pelo zoneamento (Quadro 03 do Decreto 56.859/2016-

¹⁴⁹ Projeto da Associação Esperança de um Novo Milênio em parceria com as empresas Gesto/ Madaplan Eng. e Construções e Incorporações.

Anexo V) possuem capacidade para abrigar em torno de 140.000 UH habitacionais¹⁵⁰, suficiente para atender os 44.957 domicílios de favelas nos Distritos do Capão Redondo e do Jardim Ângela.

Segundo a Arq. Marcia Terlizzi, em entrevista concedida à autora, na gestão do Prefeito Fernando Haddad, todo estoque de ZEIS 4 foi encaminhado para viabilidade através do convênio pelo PRIS- Guarapiranga, no entanto depende de pactos entre a Prefeitura, empresas da construção civil e proprietários para execução através do PMCMV, ou outra fonte de recurso que possa financiar a operação. Antes do PRIS, as áreas não utilizadas irregularmente permaneceram vagas e sujeitas à invasão. Diante da flexibilização da legislação dos Mananciais Guarapiranga e Billings, hoje há uma maneira dessas áreas se inserirem no mercado de terras.

Aproximando-se do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, há uma grande ZEIS 4, lindeira ao Hospital Municipal Dr. Moysés Deutsche e próxima ao Terminal de ônibus do Jardim Ângela, que poderia servir de reserva de terra para abrigar as famílias das ZEIS 1 do entorno em processos de urbanização. O terreno tem capacidade de absorver em torno de 20.000 UH, considerando uma tipologia dentro do aproveitamento máximo permitido pela legislação. Todo complexo de ZEIS 1 da área de estudo totaliza uma área de 4,76 km², se considerada a densidade média de 250 hab./ha, com aproximadamente 104.142 habitantes e 4 hab./ UH, consegue-se um número aproximado de demanda de 26.000 UH, para atender toda a população do aglomerado de ZEIS 1 de estudo; para atender somente a população em favela do aglomerado, seriam necessárias somente 7.800 UH¹⁵¹. Utilizando-se índices de realocação de 40% das famílias do todo aglomerado, praticados em projetos de urbanização com remoções necessárias, seria necessário 10.400 UH, isso significa que a ZEIS 4, lindeira ao Hospital Municipal Dr. Moyses Deutsche atenderia um projeto de urbanização com realocação das famílias das áreas precárias do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, e também teria condições de suprir a demanda de outros complexos de ZEIS 1 do entorno próximo. Esse demonstrativo numérico trabalha com a hipótese de um Plano de Urbanização de toda a área de ZEIS 1 e não apenas as favelas.

¹⁵⁰ Essa aproximação é obtida considerando o CA ZEIS 4 como 2 e área útil (área privativa somada a área comum) da UH de 65.00 m².

¹⁵¹ Para atender somente os 1,43 km² que compõe a área de favelas do aglomerado de ZEIS 1 em estudo, com aproximadamente 32.000 moradores (dados obtidos no site: dados.prefeitura.sp.gov.br), seria suficiente 7.800 UH.

5.1.2. REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS EC NO AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PQ. NOVO STO. AMARO

Na Zona Sul da cidade, as intervenções em áreas precárias posteriores ao EC e a instituição das ZEIS 1 no PDE 2002- 2004, tiveram num primeiro momento, na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), as ações do Programa Bairro Legal com o atendimento em Paraisópolis, Jardim Olinda e Santo Eduardo, na Subprefeitura de Campo Limpo (POLIS, 2004, pg.57). Ações de provisão habitacional advindas da COHAB e CDHU, relacionadas no Anexo I, colaboraram também no atendimento da demanda habitacional da região.

Posteriormente, a política pública habitacional do município que se seguiu (Gilberto Kassab 2005-2012), deu preferência a projetos de verticalização de favelas, com o adensamento de pequenas áreas e a adoção de projetos arquitetônicos renomados. Essas ações se estruturaram com alto grau de investimento em urbanização de favelas, apoiados no planejamento territorial urbano e habitacional baseado na divisão territorial por bacias hidrográficas. A proposta dessa fase não se referenciou diretamente ao instituto das ZEIS 1, pelo contrário, ao adotar o PAI, dividiu os perímetros das ZEIS 1, inibindo a possibilidade de se realizar os Planos de Urbanização de forma integrada com a formação dos Conselhos Gestores, garantidos pelos marcos regulatórios do EC e do PDE, como demonstrado previamente.

Como balanço dessa gestão, segundo Patrícia Samora

“[...] do universo de domicílios em favelas, 10,7% tem urbanização concluída, 17,9% estão com urbanização (projeto ou obra) em andamento e 71,4% não tem ação prevista, enquanto que uma minoria tem processo de regularização fundiária concluída ou em curso, e nenhum lotes destas intervenções foi regularizado. “(SAMORA, 2014, pg.12)

Em 2013 com a gestão de Fernando Hadaad (2013-2016), a política habitacional da primeira fase de governo, estabeleceu metas administrativas, dentro de quatro eixos principais de atuação: Provisão Habitacional (Meta 35), Programa de Urbanização de Favelas (Meta 36), Programa de Regularização Fundiária (Meta 37) e Programa de Mananciais (Meta 84).

A forma de enfrentar a questão da moradia, por Metas, desvinculou o ganho de tratamento integrado, intentado pela gestão anterior através do Renova. As metas, pontuais, para o enfrentamento da precariedade, no atendimento caso a caso, colocou pôr terra a possibilidade de

uma ação integrada de desenvolvimento urbano e habitacional. Nesse interim, perdeu-se a oportunidade de fazer valer os perímetros das ZEIS 1, que poderiam atender a articulação entre plano urbano e habitacional, fortalecendo dessa forma os Planos de Urbanização das ZEIS e a formação dos Conselhos Gestores. No lugar dessa possibilidade, passou-se direto da escala do PAI para a da intervenção na favela sem parar na escala das ZEIS 1 ou do aglomerado de ZEIS 1.

As planilhas (Anexos XII, XIII) listam as ações das Metas com números, das Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim e assinalam os eventos dentro da área de estudo e no perímetro aproximado. Esses eventos foram lançados nos mapas das Figuras 114 e 115. No mapa da Figura 114 estão alocados os atendimentos das Metas que impactam no território com obras, como é o caso das Metas 35 (Provisão Habitacional), 36 (Urbanização de favelas) e 84 (Mananciais). No segundo mapa, da Figura 115, estão pontuadas as ações da Meta 37 (Regularização Fundiária).

Da Meta 35 (Anexo XII), foram computados 25 empreendimentos novos de HIS divididos entre os programas federais, estaduais e municipais. Da Meta 36 (Anexo XII), são 82 processos nas subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim, 78 delas estão dentro dos perímetros do Renova SP para a Zona Sul como o Pirajussara 7 e 5, Morro do S e Ponte Baixa; apenas 4 ações estão fora das áreas do Renova SP, sendo uma delas dentro do aglomerado de ZEIS 1 da área de estudo (Triângulo da Figura 115 da Chácara São Judas).

Da Meta 84 (Programa Mananciais), são 38 intervenções (Anexo XII). Essas intervenções possuem também a característica de transformação territorial, da mesma forma que a Meta 36, pois alteram o meio físico. O fato de existirem ações com intervenção e obras na área de Manancial é reflexo do convênio entre SABESP, PMSP e governo do Estado, não depende unicamente dos investimentos do município. Das 38 ações em andamento, 9 estão na ZEIS 1 da área de estudo e são continuidade das intervenções do projeto do Parque Novo Santo Amaro V e Boulevard da Paz.

O número de atendimento maior se deu na Regularização Fundiária (Meta 37), com 149 ações nas Subprefeituras de Campo Limpo e M'Boi Mirim (Anexo XIII), atendendo 29.548 domicílios. São 15 Conjuntos Habitacionais, 94 favelas/núcleos, além de 40 Loteamentos Irregulares. Na área de estudo e entorno imediato são 60 interferências lançadas (Figura 115) e 25 na área de estudo. É fundamental sublinhar que a Regularização Fundiária por si só não garante urbanidade, é uma titulação. Nesse levantamento não foram cruzadas informações para verificar se os processos em regularização passaram por algum tipo de urbanização. Embora a legislação em São Paulo não permi-

Área de proteção dos Mananciais

- Meta 35
- △ Meta 36
- ◇ Meta 84

Gestão de empreendimentos

- Em obras
- Entregue
- Licenciamento em andamento
- Licenciamento não iniciado

Loteamento, favelas e núcleos

- Favelas
- Núcleos

PDE 16050/2014

- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 4
- ZEIS 5

Figura 114: Mapa das ações que envolvem obras. Meta 35 (Produção de Unidades Novas), Meta 36 (Urbanização de Favelas) e Meta 84 (Mananciais). Gestão dos Empreendimentos que coincidem com a Meta 36. Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Ximenes. Referências: Geosampa e Habisp. Disponível em: <http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaLista.aspx>. Acesso em 16/07/2016.

Figura 115: Mapa da área de estudos com a localização da META 37 - Regularização Fundiária.
 Elaboração: Hélio Francisco dos Santos. Montagem: Bruna Ximenes. Referência: Geosampa e Habisp. Disponível em:
<http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaLista.aspx>. Acesso em 16/07/2016,

tir que a regularização aconteça sem obras de urbanização, ela não especifica o grau e os parâmetros necessários para esse atendimento. Na Figura 115 nota-se que os perímetros em azul claro são áreas consideradas com alguma ação de urbanização, são favelas que receberam melhoramentos e se tornaram núcleos urbanizados, passíveis de regularização, alguns ainda sem atendimento da Meta 37.

No levantamento da atuação da gestão do Prefeito Fernando Haddad, pôde-se confirmar que o instituto das ZEIS 1 foi utilizado, preferencialmente para suporte jurídico à regularização fundiária. O zoneamento ZEIS 1, com seus Planos de Urbanização, não possuem aderência no tratamento territorial. Apesar do número de ações dos programas divididos, entre Regularização Fundiária, Urbanização de Favelas, Programa Mananciais e a Provisão Habitacional, quando se atenta para cada ZEIS 1, as ações se perdem sem uma organização espacial compreensível. Quando se territorializam as Metas, não é possível traçar uma direção que as alinhe e demonstre objetivos integrados do ponto de vista da qualificação urbana, ambiental e habitacional da área.

Segundo dados da PMSP¹⁵² não existe Plano de Urbanização do conglomerado das quatro ZEIS 1 que envolvem a área de estudo (W101, S005, S006 e a S009). As ações das Metas isoladas em andamento nessas áreas, somadas a obra do projeto do Parque Novo Santo Amaro V, construído em 2011, são ações que não estão atreladas a algum plano urbanístico anterior, confirmando a tese de que os atendimentos são feitos caso a caso, de acordo com a urgência, ou por influência de aspectos de âmbito que superam o objeto em si.

Sobre as ações no território que envolvem a iniciativa privada (Construtora ou Entidades), pretende-se detalhar como ocorreu a viabilidade da Meta 35 (Provisão Habitacional) no entorno imediato da área de estudo como mostram as Figuras 116 e 117, em quadras classificadas anteriormente como ZEIS 2, onde foram feitos projetos para o PMCMV- FAR- Construtora (Novo México, Lorena, Peruíbe, Itariri) e os empreendimentos Dom José I e II pelo PMCMV- Entidades. Com essa aproximação, pretende-se relatar o processo de *“limpeza das ZEIS 1 do mapa”*, que passou a ocorrer a partir da Lei de Zoneamento de 2016 com a transformação das ZEIS 1 regularizadas em ZMIS (a), ocorrido na localidade, na antiga ZEIS 1 W098 (PDE 2004). Essa mesma área, antiga ZEIS 1,

¹⁵² Entrevista concedida a autora por Katia Celene Batista dos Santos, Coordenadora de Trabalho Social (CTS) da PMS, em 19/04/2018.

abrigou um outro empreendimento do PMCMV- FAR nomeado por Araraquara em área remanescente do Conjunto Habitacional Valo Velho I e II como mostra as Figuras a seguir.

Evolução

- 1 Topográfico com os lotes
 - 2 Plano Diretor Estratégico e Zoneamento 2004
 - 3 Plano Diretor Estratégico de 2014
 - 4 LEI de Zoneamento de 2016
- Lote em ZEIS 1 utilizado Para o PMCMV

Figura 116: Evolução das ZEIS 1 W098 e ZEIS 2 W013 (PDE 2004) ao Zoneamento 2016. Fonte: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 31/10/2016.

Evolução

- 5 Imagem topográfica dos lotes como os empreendimentos do PMCMV- FAR

Lote em ZEIS 1 utilizado Para o PMCMV

Figura 117: Lotes com os empreendimentos do PMCMV- FAR na antiga ZEIS 1 W098 e na ZEIS 2 W013. Elaboração: autora. Fonte: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso 31/10/2016.

A ocupação da ZEIS 2 W013 com os projetos do PMCMV- FAR Novo México, Peruíbe, Lorena e Itariri, e a ZEIS 2 W 014 – PMCMV- FDS, com os empreendimentos Dom José I e II, se insere dentro do previsto como política habitacional durante o governo do Partido dos Trabalhadores. Nesses casos foram utilizadas áreas de ZEIS de vazio para empreendimentos destinados às famílias de baixa

renda, Faixa 1 do PMCMV (FAR), com atendimento da demanda da PMSP, e PMCMV (FDS) com atendimento da demanda das entidades, nesse caso, do movimento de moradia da Zona Sul (UMMIZS); ambas situações foram consideradas como parte da Meta 35 da PMSP e contabilizadas dentro das 55.000 moradias previstas no programa de governo do Prefeito Fernando Haddad. Embora se questione a proposta de uma política pública pautada na terceirização do programa para setores da construção civil, assim como para as entidades, esses exemplos fazem parte do pacote onde se alinham a legislação com a política pública proposta.

O outro ponto que se quer evidenciar, ainda nas Figuras 116 e 117, é que a ocorrência se deu em uma área remanescente de um conjunto habitacional de promoção pública. Esse fato ilustra outra possibilidade promovida pela junção da legislação e da política de financiamento habitacional. A área em questão fazia parte da gleba do empreendimento FUNAPS Valo Velho I e II (ZEIS 1 W098), utilizada para a execução do empreendimento Araraquara pelo PMCMV- FAR, posteriormente regularizada e transformada, pela Lei de Zoneamento de 2016 em ZMIS (a).

Ainda que dentro da normativa do PMCMV- FAR, essa situação seja prevista, com o poder público local fornecendo a terra e o setor privado executando a obra com o objetivo de atendimento de uma demanda pública, é necessário pontuar que em alguns casos, como esse, é uso de uma terra pública, para execução de um empreendimento com recursos públicos, financiados à uma pessoa jurídica (a construtora). Esse quadro reforça a tese de o poder público, na era neoliberal, fornece frente de expansão ao setor privado, acarretando uma certa confusão nas relações entre o ente público e o privado, ainda que essas unidades do Faixa 1 não sejam comercializadas no mercado imobiliário, mesmo assim, é oportunidade de trabalho e prestação de serviços para o setor da construção civil.

Com essa operação, quer-se mostrar como o setor privado adentrou em um território que pôr definição, são áreas “onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (Art.45º da Lei 16.050/2014). As ZEIS 1 são territórios onde o poder público tem a responsabilidade de solucionar a equação que envolve aspectos para além do físico, atentados à outras políticas públicas setoriais. Em um Estado provedor, seria possível dizer que as ZEIS 1 são áreas onde o poder público executaria a intervenção dentro de uma lógica pública, licitando o escopo proposto a partir do nexo da melhor técnica e preço, por exemplo. Na atual conjuntura, o poder público disponibiliza o *problema*, que se transformou em mercadoria, para que entes privados

proponham soluções. Essa equação, corresponde a uma solução, que via de regra, responde ao interesse do empreendedor privado, que trabalha com lógica diversa da do interesse público, ou sem os compromissos deste. No exemplo mostrado, o financiamento junto ao órgão financiador se dá em nome do ente privado, dessa forma as relações ficam estabelecidas de forma incerta, o que acaba por tornar evasivas as responsabilidades sociais de um e outro ator. As imprecisões, não sendo técnicas, tendem a tornar o interesse público, subordinado à lógica do ente privado.

O PAC e o PMCMV estimularam a ação do mercado privado de setores da construção civil. O PMCMV incentivou diretamente a atuação das construtoras e empreendedoras que trabalham com as faixas populares do programa. O PAC abraçou as empreiteiras de obras públicas e o modo de produção do espaço, pautado na contratação de empresas gerenciadoras (PULHEZ, 2014), que fazem a vez do poder público, que passou a ser o grande promotor de oportunidades.

Fechado o bloco que procurou tratar das políticas públicas pós EC, que direta ou indiretamente colaboraram na construção de uma nova condição periférica, será tratado a seguir da intervenção na favela Luiz Soriano com o projeto de urbanização elaborado pelo Arq. Hector Vigliecca.

5.2. O PARQUE NOVO SANTO AMARO E ENTORNO

5.2.2. UNIDADE DE PLANEJAMENTO E PLANOS DE URBANIZAÇÃO DO AGLOMERADO DE ZEIS 1 DO PARQUE NOVO SANTO AMARO

Com base nas entrevistas com técnicos da PMSP e dos dados levantados no Diário Oficial do Município, constatou-se a não existência de Planos de Urbanização para cada uma das ZEIS 1 da área de estudo, ou qualquer outro plano territorial que pudesse articular as ações em andamento¹⁵³ e futuras. Foram feitas ações isoladas como mostrado nos mapas das Figuras 114 e 115. A maior intervenção da área se concentrou no projeto executado do Parque Novo Santo Amaro V, dentro do Programa Mananciais, que se somam a outras 8 ações atendendo basicamente obras de

¹⁵³ Consta uma Portaria em 2016 (nº 121/SEHAB/2016) com a institucionalização do CGZEIS que engloba a ZEIS Arizona A (ZEIS 01-S020), Boulevard da Paz (ZEIS S005) e Jardim Arnaldo (ZEIS S002), porém, sem atuação sobre a intervenção do Plano de Urbanização feito no Parque Novo Santo Amaro V em 2011.

infraestrutura, dentro compromisso assumido entre PMSP e SABESP, na Fase 3 (Lotes 1 e 2)¹⁵⁴ do programa, porém nenhuma ação integrada com a obra de grande impacto da área, como foi o projeto do Parque Novo Santo Amaro V.

O projeto do Parque Novo Santo Amaro V (ZEIS 1 S005) na época da execução da obra, não foi contemplado com Plano de Urbanização. De acordo com ritual estabelecido pelo Decreto de HIS e o Plano Diretor Estratégico, deveria ter sido instituído o Conselho Gestor de ZEIS 1, com representantes dos moradores, do poder público e de instâncias representativas locais, o que, em tese, deveria contribuir para o estabelecimento de um consenso coletivo sobre a intervenção elaborada pelo poder público. No entanto, segundo depoimentos coletados¹⁵⁵ no local, isso não foi efetivado, foi instituído posteriormente o Conselho Gestor, visando a regularização do empreendimento. Eventualmente, esse fato colaborou para o agravamento das questões sociais apontadas na visita de campo, que mostraram disputas territoriais que impedem a finalização do processo de regularização do conjunto.

5.2.3. O PARQUE NOVO SANTO AMARO V

O caso do Parque Novo Santo Amaro V, Figura 118, é testemunho das ações públicas sobre os assentamentos informais na cidade de São Paulo, praticadas na gestão de 2005-2008 e 2009 a 2012 (Prefeito Gilberto Kassab), que privilegiaram um tipo de intervenção para urbanização de favelas focada na provisão habitacional, com grandes intervenções. Essa tônica criou uma nova forma de atuar em áreas precárias, que se deslocou o eixo estruturante da urbanização de favelas, que tinha por herança a intervenção na infraestrutura urbana, para dar lugar a um tipo de urbanização com foco na provisão habitacional e alto índice de remoção.

¹⁵⁴ Informações coletadas do setor de Mananciais no final da gestão do Prefeito Fernando Haddad (Boulevard da Paz, Parque Novo Santo Amaro I, II e III e IV, Costa do Valado, São Lourenço, Renato Locchi e Jararau II).

¹⁵⁵ Síndico do Empreendimento Parque Novo Santo Amaro V (Sr. José Geraldo de Souza) e a Assistente Social da COBRAPE, gerenciadora responsável pelo contrato de execução e implantação das famílias e do condomínio. Segundo a atual Coordenadora do Trabalho Social de SEHAB, o “CG da área em estudo foi constituído uma vez, e teve que ser reeleito”.

Figura 118- Vista do projeto enigmático do Parque Novo Santo Amaro V- Arq. Hector Vigliecca. Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/623191/residencial-parque-novo-santo-amaro-v-slash-vigliecca-and-associados/53ac22d7c07a80af89000002>. Acesso 10/09/2016.

No período citado foram executados vários projetos que, depois de construídos, revelaram entre outras coisas, um distanciamento entre o projetista e o beneficiário final (ou conjunto dos beneficiários finais), provocando ao fim, situações de disputa na apropriação indevida dos espaços comuns e condominiais, e também na descaracterização do conjunto arquitetônico.

Nessas condições, pode-se dizer que o tema da habitação social de promoção pública no Brasil tem possibilitado a elaboração de propostas, que em determinadas situações destoam da dinâmica das áreas onde esses empreendimentos são inseridos. A falta de entendimento de como se dá o uso dos espaços comuns e sua hierarquização é o ponto de maior confronto na pós ocupação, e o projeto em questão é um exemplo de tais manifestações. Pela peculiaridade territorial e do tecido social e pela magnitude da intervenção executada, pode-se entender que essa obra, dadas as proporções, provocou impactos semelhantes às obras dos grandes eventos.

5.2.3.1. O PROJETO

Figura 119: Plano de Urbanização do Parque Novo Santo Amaro V, projeto Arq. Hector Vigliecca. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/13.063/4616>

O projeto localiza-se em um fundo de vale, em terreno público, área verde remanescente do loteamento irregular denominado Parque Novo Santo Amaro onde se originou uma ocupação nomeada de Luiz Soriano, formada em 1980 sobre o córrego Embú Imirim, com 389 domicílios. A intervenção (Figura 119) ocorreu sobre uma área de 5,4 ha (0,054 km²) com área construída de 13.674 m², totalizando 201 unidades habitacionais, com 11 diferentes tipologias que variam de tamanho entre 52,5 m² e 76,5 m². Com essa proposta foi feita a realocação de 188 famílias (49%) para outras áreas.

A obra foi executada pelas empreiteiras de obras públicas Construbase e Engeform, com verba do PAC Urbanização, dentro do Programa Mananciais. O processo teve o gerenciamento de projetos sob a responsabilidade do Consórcio Hagaplan e JNS, a fiscalização das obras com o Consórcio Sondotécnica/ ETEP e o Trabalho Técnico Social da Cobrape. É uma operação feita dentro das atuais relações entre empresas privadas e poder público por intermédio de consórcios entre gerenciadoras. O projeto e a obra seguiram o rito da intervenção urbana de uma obra de grande monta, agenciada pelo poder público.

O partido adotado, procurou articular o novo com o existente nas diversas escalas do urbano e da edificação, propondo circulações horizontais e verticais, com uma ocupação de edifícios lineares (cheios), articulados sobre o espaço público, que forma um parque urbano (vazio).

“ No projeto do Parque Novo Santo Amaro assim como se esboçou no Boulevard da Paz, levantou-se a hipótese nessa direção: edifícios habitacionais seriam pensados como estruturas que articulam a topografia e vale (as linhas d’água) às vias e poderiam acontecer ao longo de toda a área urbanizada. Liberariam faixas de proteção ambiental e funcionariam como suportes às atividades comerciais e de serviços que passariam a abrigar, além de serem articulações às conexões de cotas, que, por sua vez, surgiriam de suas “ vias elevadas”. Uma estrutura- embrião, que poderia ser entendida como gênense/ matriz da ocupação de um território especial.” (VIGLIECCA, 2014, pg 223).

A implantação preservou a relação já existente entre a escola e a quadra esportiva, organizando os edifícios habitacionais ao longo do parque. Passarelas de comunicação de um lado ao outro do vale, que passam pelo meio do edifício, foram incorporadas, propiciando uma permeabilidade urbana e a comunicação entre as duas partes divididas pelo fundo de vale. O acesso às unidades é feito prioritariamente pelo parque, em poucas situações pela rua. As circulações horizontais, “*ruas internas de pedestre*”, estão interligadas à via urbana, e aproveitam o desnível longitudinal do terreno para facilitar a passagem de pedestres.

“ Pela topografia eu entro na circulação superior do edifício e quando chega em certo ponto consigo atravessar pela passarela ao outro lado do vale no mesmo nível “ topologia”. Penetro no parque pelo edifício até sair no outro lado. Solidário com as construções que estão no entorno”. (VIGLIECCA, 2014, pg 223).

O partido adotado para o projeto faz um paralelo ao pensamento racionalista de viés moderno, que entende como possível a adequação dos problemas sociais através da técnica. Como estrutura desse pensamento, Manfredo Tafuri (1985) descreveu que para os modernos “*Sem dúvida que o caos é um dado e a ordem um objetivo. Mas a forma, de agora em diante, não deve ser procurada fora do caos, mas sim no seu interior. É a ordem que confere significado ao caos e o traduz em valor, em “liberdade”*” (TAFURI, 1985, pg.66).

Nessa base, o arquiteto apostou no edifício como uma possibilidade para o encaminhamento dos problemas urbanos; uma realidade nova sobreposta e descontaminada da existente. Dessa forma a arquitetura se colocou como sujeito do plano, como se, com a capacidade de estruturar a ordem através da técnica, fosse capaz de transformar o concreto, no caso em estudo, essa vontade foi aplicada à uma área precária, como possibilidade de o edifício reordenar o caos social instalado.

Neste pensamento, o edifício pretendia repactuar com a cidade, estabelecendo novas dimensões entre a vida pública e a privada, apresentando, em algumas situações, soluções inaplicáveis à cidade formal, onde estes aspectos são bem determinados e distintos. No caso do

projeto em questão, a idéia original, foi totalmente revertida pelos moradores, quando da apropriação do conjunto como será visto a seguir.

Vigliecca é muito respeitado no cenário da arquitetura nacional e internacional e alinha-se ao pensamento de revisão do modernismo a partir das formulações do casal inglês Alisson e Peter Smithson¹⁵⁶, consolidados na proposta para o Concurso Golden Lane nos anos 1950. Entretanto, sua concepção de projeto, guarda particularidades, pretendendo colocar a arquitetura como uma possibilidade para solução de questões sociais “...entende-se o projeto como instrumento científico de invenção de propostas, este não necessariamente é uma resposta literal a um problema e sim uma interpretação do mesmo. O objetivo é contribuir para a construção de uma cultura de projeto”¹⁵⁷. Dentro dessa intensão, o arquiteto utiliza o próprio projeto para construir sua hipótese de trabalho, que inclui a problemática urbana e na sua visão, como um método de incorporar a esfera social.

Para intervenção em áreas precárias, Vigliecca (2014) estrutura seu pensamento a partir de espaços de transição por ele denominados de “*terceiro território*”, na forma de “*ilhas de crescimento*”, definidas como fontes propulsoras da metamorfose urbana. Nesse pensamento, essas ilhas de crescimento, são possíveis com a aplicação de novas estruturas no tecido urbano, a depender da sua morfologia, na medida de uma “*acumpuntura ubana*”.

Sobre os usos e domínios dos espaços, para Vigliecca não existe a denominação de espaço semi-público, para ele o espaço ou é público ou é privado, o que modifica seu caráter é a permissão de uso. O uso público sobre o espaço privado, ou o uso privado sobre o espaço público.

Um outro pensamento do arquiteto que esta presente no projeto do Parque Novo Santo Amaro V é o de que para ele, o profissional “*constroi urbanidades*” através da intervenção no urbano com edifícios estruturadores, promovendo a superposição de uma nova estrutura nova sobre uma existente. A permeabilidade entre o existente -urbano-, e o novo- o edifício-, é feita através de

¹⁵⁶ O casal Smithson, que teve grande influência na formação do grupo conhecido como Team Ten, com os conceitos propostos para o concurso Golden Lane em 1952. Esse trabalho iniciou-se a partir da participação de seus membros no IX CIAM (1953) em Aix-en-Provence, quando foi discutida a Carta de Habitação. Em 1956, no CIAM X em Dubrovnik, cujo tema central foi o habitat, participaram como time, fazendo críticas ferozes ao urbanismo moderno protagonizado pela Carta de Atenas. Nos preparativos que antecederam a participação no Congresso, publicaram um documento nomeado por Manifesto Doorn, demonstrando inquietações sobre as questões do habitat e suas escalas. Referência: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/biografia.php?idVerbete=11&idBiografia=3>. Acesso 21/08/2016.

¹⁵⁷ Aula ministrada em 08/05/2014, disponível em: <http://escoladacidade.org/bau/hector-vigliecca-desenvolvimento-urbano/>. Acesso 10/09/2016.

circulações horizontais e verticais como espaços de transição. Toda estruturação conceitual do arquiteto, aplicada ao projeto do Parque Novo Santo Amaro V promoveu situações de conflito, pela indefinição do uso e hierarquização dos espaços.

5.2.3.2. A DISPUTA TERRITORIAL E A INDEFINIÇÃO NA HIERARQUIZAÇÃO DOS ESPAÇOS NO PARQUE NOVO SANTO AMARO V.

O projeto contratado em questão, sob alguns aspectos não seria aceito no mercado formal da produção habitacional, principalmente em relação às questões sobre a designação das áreas condominiais e privativas, necessárias para a titulação das unidades e regularização do empreendimento. Esse fato, acirrou a disputa territorial que permeia o tema da habitação social informal. É na apropriação de espaços públicos, transformados em espaços de uso privativo que a consolidação destes territórios ocorreram; esse fato está pautado na herança cultural, que tem por base a disputa e a posse da terra, diga-se de passagem, não só nas camadas de menor renda. Dessa forma o uso dos espaços coletivos e dos espaços públicos projetados nos empreendimentos habitacionais sofrem o enfrentamento da realidade socio-cultural, que transformam pelo uso, via de regra, as funções estabelecidas nos projetos, alterando as relações entre as hierarquias propostas inicialmente.

A característica deste projeto promoveu algumas lacunas na questão da propriedade e do seu uso, que aliada à falta de ação do poder público no assentamento das famílias ao conjunto, causou um conflito com a apropriação indevida de áreas públicas e comuns. Dois pontos são palco deste conflito no Parque Novo Santo Amaro V: a “*rua de pedestre*”, área privativa com permissão de uso público e o Parque que é uma área pública de uso público.

A discussão, sobre o caráter de uso do espaço público ou privado, permeia a esfera do direito de propriedade e da função social dos espaços, e tem no confronto destes opostos, zonas de transição como possibilidade de promover a convivência e a tolerância, como coloca Paula Santoro:

"o que deve ser o 'público' nesse contexto? É mais do que deixar a praça fora dos muros, é mais do que poder ter acesso ao consumo nos shoppings centers, ou fazer uma rua onde não é permitido que qualquer um circule. É preciso produzir espaços públicos, com tudo o que possa haver de público nisso. Não se quer apenas que

sejam acessíveis fisicamente, mas que sejam lugares de encontro, de tolerância, de mistura de raças, credos, rendas, agradáveis, seguros, de fruição e, principalmente, um lugar onde a cidadania possa se manifestar, onde o exercício da polis possa acontecer. É isso que faz a cidade ser cidade: o encontro. É preciso ir contra essa coalizão, em que apenas os interesses em privatizar imperam, e não há mais rua, não há mais praças, não há onde se manifestar, onde exercer a cidadania, a tolerância. Só teremos segurança quando todos nós estivermos nas ruas, quando elas tiverem vida”.¹⁵⁸

O profissional ao tomar decisões projetuais, esbarra nessa abordagem, que contém, de um lado a base do direito de propriedade sobre o espaço, e de outro, o caráter do uso social. Nessas situações lida-se com apropriações comportamentais e legais que se manifestam sobre o concreto e a cidade.

A demarcação das fronteiras entre estas hierarquias são estabelecidas por critérios com algum grau de especificidade, pertinente à cada contexto social, à depender da forma como universo privado se relaciona com o mundo externo e coletivo, estabelecendo graus de segurança nesta transição. Fato é que nossa sociedade tem reproduzido cada vez mais espaços privativos, que refletem a falta de exercício do coletivo e da cidadania. Os espaços enclausurados tem-se multiplicado e se voltado contra à cidade. A reprodução deste modelo de cidade segregada, tem alcançado espaço no Brasil em todas as camadas sociais; do condomínio de alto padrão ao popular, reforçando a dimensão de uma cidade repartida.

No Parque Novo Santo Amaro V, as circulações horizontais e verticais, pensadas como ruas, em uma clara referência a concepção do Casal Smithson, carregaram a expectativa de serem transformadas em dispositivos de vitalidade do conjunto. Na prática são passagens de propriedade condomínial que não possuem a dimensão de uso público; além de passagem de um lado a outro do vale, são elementos de acesso às unidades habitacionais. Essa situação ambigua, com significados difusos, gerou novas informalidades e inseguranças, o que levou os moradores a fecharem todos os acessos com grades, como mostram as Figuras 120 e 121.

¹⁵⁸ Entrevista: O que é espaço público. Depoimento de Paula Santoro. Disponível em <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/232/o-que-e-espaco-publico-292045-1.aspx>. Acesso 16/11/2016.

Figura 120: Fechamento do acesso à área pública- parque do Parque Novo Santo Amaro V. Fonte: autora, tirada em visita realizada em setembro de 2016.

Figura 121: Fechamento do acesso de pedestre sob o edifício para a área pública- parque do Parque Novo Santo Amaro V. Fonte: autora, tirada em visita realizada em setembro de 2016.

Segundo relato do “Síndico”, não empossado, estas passagens que permitiriam a transposição do vale desde a rua, passando pela porta dos apartamentos nas circulações internas, eram utilizadas por motoqueiros, o que causou o atropelamento de um morador. Desse fato em diante, as circulações foram fechadas como se pode observar na Figura 122 à seguir:

Figura 122: Fechamento do acesso à “rua de pedestre” com as circulações horizontais e verticais. Fonte: autora, tirada em visita realizada em setembro de 2016.

O fato do acesso às circulações verticais do conjunto e às unidades ser feito prioritariamente pelo Parque, atribuiu a área pública um caráter de uso condominial. Foi esse o entendimento dos moradores, que não se sentiam seguros com a permanência de pessoas de outras regiões na porta

de suas escadas. Diante desta situação, além do bloqueio das passagens de nível, foi feito o fechamento de todos os acessos que possibilitariam pelo Parque, assim como o seu uso. Toda a área pública foi “apropriada” pelos moradores, privatizando o espaço em nome do controle e da segurança (Figuras 120, 121 e 122).

O Parque, privatizado indevidamente pelo coletivo dos moradores, vai pouco a pouco, sendo ocupado e “redesenhado” de forma individualizada (Figura 123), principalmente para vagas de carros abertas e fechadas, cobertas ou descobertas. Até mesmo sobre o espelho d’água uma garagem foi construída e, segundo depoimento do Síndico, foi acordado com o invasor que a garagem não deveria impedir a passagem da água, desta forma, o autor da construção projetou uma ponte sobre o espelho d’água, como garantia dessa condição, feita com o consentimento do coletivo de moradores.

A interlocução entre moradores e poder público é feita pelo Trabalho Técnico Social, que cumpre os requisitos básicos exigidos pelo órgão financiador. Nesse caso, foi elaborado e implantado por outro agente dentro do processo, que não conversa com as ações físicas, o que causa falta de articulação das ações. Essa dinâmica foi detectada nas entrevistas feitas com a Assistente Social¹⁵⁹ da gerenciadora Cobrape, que atua no Parque Novo Santo Amaro V.

Figura 123: Vista da apropriação do espaço público do parque para garagem de veículos. Fonte: autora, tirada em visita realizada em setembro de 2016.

Figura 124: Apropriação do espaço destinado a garagem de veículos privativos sem que fosse feito critério de seleção condominial. Fonte: autora, tirada em visita realizada em setembro de 2016.

O projeto previa vagas cobertas de uso condominial sem destinação de unidades; eram vagas coletivas, que deveriam ser previstas as condições de uso através da “Convenção Condominial”.

¹⁵⁹ Entrevista com Assistente Social Priscila e a Arq. Vanessa da Gerenciadora Cobrape, concedida a pesquisadora em 31/08/2016.

Antes mesmo que se discutisse o documento coletivamente, estes espaços foram disputados e apropriados por aqueles que detêm o controle social da vizinhança (Figura 124). Na época da entrevista, já faziam 4 anos da ocupação e ainda não havia sido definida a questão condominial, tanto a Convenção Condominial quanto a própria gestão, enquanto isso, a lei do mais forte impera sobre o uso dos espaços coletivos e públicos.

Por fim, uma área conflitante do projeto é a área de “*pilotis*” sob um bloco que é perpendicular. Esses “*pilotis*”, garantiria a permeabilidade do Parque sob o edifício. É um espaço que, por estar sob o edifício seria condominial, porém de uso público, que garante a fruição pública, no entanto, foi também entendido pelos moradores como espaços de uso privado, no caso garagem, que, na base da oportunidade, foram fechados, impedindo o fluxo de pessoas, como demonstram as Figuras 125 e 126.

Sobre essa questão, o Arq. Hector argumentou: “Se o poder público está presente e diz que este espaço é de uso público, é público de uso público e pronto. Para os espaços privados de uso público, o governo deveria garantir a permanência dos espaços abertos”¹⁶⁰. Há de se entender que a arquitetura pode contribuir à favor de uma ou de outra situação, cabe ao arquiteto decidir voluntariamente ou involuntariamente, dentro dos processos coletivos, qual partido seguir.

Figura 125 e 126: Apropriação privada de espaços indefinidos. Áreas de uso coletivo comum condominial. Fotos da esquerda. Fonte: Autora. Visita realizada em setembro de 2016.

Ainda que o caso demonstre a falta de gestão do poder público no que se refere a manutenção e ao uso pós ocupação, como se pode observar a diferença da entrega do conjunto em

¹⁶⁰ Vídeo de aula ministrada na Escola da Cidades em maio de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-TNOEqtPQ4w>. Acesso 30/07/2017.

2011 (Figura 127) para 2016 (Figura 128), pelos depoimentos recolhidos percebemos que o partido arquitetônico adotado provocou mais conflitos do que era esperado.

Figura 127: Imagem do conjunto na época do término da obra. Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/623191/residencial-parque-novo-santo-amaro-v-slash-vigliecca-and-associados/53ac22d7c07a80af89000002>. Acesso 10/09/2016.

Figura 128: Foto atual com a visão da área do parque. Fonte: Autora. Visita realizada em setembro de 2016.

Como a ZEIS 1 (S005) onde se situa o projeto, possui grandes extensões de área de risco como o Boulevard da Paz, área de risco 4, onde há risco eminente à vida, e é objeto de uma ação civil pública, que solicita a remoção imediata das famílias do local, nestes casos o CG não é consultado como nos explica a coordenadora Katia Celene Batista dos Santos:

“Nestes casos onde há remoção por risco, o CG ZEIS não é consultado. O poder público é obrigado a remover, principalmente com manifestação do MP, independentemente do Conselho. O CG interfere num processo como um todo do PU, em questões ordinárias, mas nos casos onde há risco eminente, não tem o que fazer”.

O projeto do Parque Novo Santo Amaro V é um caso representativo de intervenções que impactam sobre áreas precárias, implantadas de forma impositiva sobre um território tão controverso, apoiadas pela lógica da grande obra de empreitada. No cômputo geral, as intervenções na área de estudo, durante a gestão do Prefeito Gilberto Kassab refletiram a ação de um poder executivo, que é revertida em prol das circunstâncias, assim como foi feita a contratação dos projetos isolados, no entanto deve-se notar que com a proposta executada, para o bem ou não, o risco do fundo de vale foi eliminado. Por outro lado, as ações, computadas por Metas, não se articularam as intervenções e reforçaram a aposta nos processos isolados, fora de um Plano de Urbanização construído com processos coletivos.

A seguir, será discutido o instrumento urbanístico do PIU Terminal que incide sobre o recorte estudado, buscando traçar relações com os processos em andamento, em uma tentativa de projeção de ações futuras.

5.2.4. O PIU DO TERMINAL DE ÔNIBUS DO JARDIM ÂNGELA

Um importante evento foi demarcado na área de estudo, apontado no Mapa 09 (Ações Prioritárias no Sistema de Transporte Público Coletivo) do PDE 2014, decorrente da presença do Terminal de Ônibus do Jardim Ângela, na faixa lindeira à Estrada do M'Boi Mirim, que é o PIU do Terminal Jardim Ângela (PIU TJA). Esse PIU abraça o aglomerado de ZEIS 1 W101, do Paranapanema e se encontra em fase de chamamento de projeto. Faz parte do rito do PIU a definição do Programa de Interesse Público, que junto com um diagnóstico do perímetro, é disponibilizado publicamente para que o setor privado manifeste seu interesse sobre o objeto. No caso do Terminal em questão, juntamente com outros 23 Terminais, a PMSP fez o chamamento público 05/2017, que já possui manifestação de empresas interessadas, publicada em Nota Técnica pela PMSP e SP Parcerias S/A.

161

Várias indefinições rondam os processos que envolvem os PIU (s), uma delas diz respeito aos critérios utilizados para a marcação de seus perímetros, uma vez que a legislação prevê genericamente um raio de 600 m ao redor do equipamento de transporte público. O PIU TJA localiza-se no corredor da Estrada do M'Boi Mirim no Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Existente, que dará continuidade a um Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto em direção a região de Embu Guaçu. O perímetro abrange uma área de 0,87 km², tem parte de seu território em Área de Proteção ao Manancial da Represa do Guarapiranga, incorpora parte de uma ZEIS 4, três importantes equipamentos públicos como o Terminal de Ônibus, o Hospital Municipal Dr. Moyses Deutsch e a caixa d'água que abastece a região, uma grande área de ZEIS 1 e por fim, uma área com apelo paisagístico com mata nativa e nascente (Ver Figuras 139 e 140, pag. 113).

O mapa da Figura 129 acima, mostra como o PIU TJA se insere no aglomerado de ZEIS 1 estudado, e retrata a diversidade do contexto urbano. Dos 27 PIU- Terminal, esse é o que contempla

¹⁶¹ https://drive.google.com/file/d/1lczq0tlxblxNMdalcD3Oig-yU_gAFeqT/view. Acesso em 10/10/2018.

Área de proteção dos Mananciais

PIU - Jardim Ângela

Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existente

Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos

PDE 16050/2014

ZEIS 1

ZEIS 2

ZEIS 4

ZEIS 5

Figura 129: Mapa da área de estudos com a marcação do PIU do Terminal Jardim Ângela, ZEIS 1 e ZEIS 4, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existente e Previsto.

Elaboração: Hélio Francisco do Santos. Montagem: Bruna Ximenes. Referências:

<http://www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br> e <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

uma área maior de ZEIS 1 em seu território, ocupando 60% do perímetro delimitado.

A Figura 130 a seguir, exibe uma vista panorâmica da Estrada do M'Boi Mirim, no entorno do Terminal. De um lado a favela do Morro do Índio e de outro uma área comercial que compõe o Eixo de Estruturação da Transformação Urbana da Estrada do M'Boi Mirim.

Figura 130: Sequência de imagens 360 graus do PIU do Terminal do Jardim Ângela. Fonte: a autora. Montagem: a autora. Fotos tiradas em 03/02/2018.

A Figura 131 abaixo, assinala a base fundiária e as tipologias habitacionais do perímetro. Nela é possível observar a quantidade de favelas que compõe o frágil tecido urbano interno à área e no seu entorno. A questão da terra dos loteamentos irregulares inseridos, das áreas de ocupação em terrenos privados ou públicos por favelas, e a existência da linha de demarcação da área de Manancial, faz desse PIU um caso bastante diverso e controverso no entendimento da atuação de uma empresa privada sobre esferas que até a pouco eram de âmbito público.

As áreas com textura lilás da Figura 131 abaixo, representam as glebas irregulares com o arruamento reconhecido pela municipalidade, o que não significa que os compradores desses lotes tenham seus títulos de propriedade. A gleba com rosa ao fundo, ainda consta com o arruamento irregular como é o caso da área do Morro do Índio, glebas com problemas de titulação (Ver Figuras 37 e 38, pg. 112). As áreas públicas nesse contexto se restringem a área do Terminal e a da Escola de Educação Infantil.

A Figura 132 abaixo é parte integrante do processo do Programa de Interesse Público, documento público, disponível aos futuros concessionários, e trata especificamente do diagnóstico de uso e ocupação do solo da área em questão. Pretende-se mostrar como o levantamento disponibilizado não condiz com os aspectos já pontuados nesse texto sobre o local, e que no limite, dão inconsistência ao processo de concessão, podendo gerar propostas distorcidas. Por exemplo, o

terreno (marrom), marcado como vago é o local onde consta o Mutirão Paranapanema, a Favela do Morro do Índio e o Loteamento Paranapanema III. Onde foi demarcado em rosa claro como Res + Ind./ Armazéns é a área da Praça Nativo Rosa de Oliveira, de grande apelo paisagístico. A área de ZEIS 4 vazia, foi demarcada em amarelo como Res. Horizontal médio/alto padrão.

Área do PIU Terminal Jardim Ângela

- Área pública
- Loteamento irregular com arruamento regularizado
- Loteamento irregular
- Favela
- Núcleo urbanizado
- Área de Manancial
- Educação Infantil
- Ensino Fundamental e Médio
- Biblioteca
- Terminal de ônibus
- Hospital

Figura 131: PIU do Terminal Jardim Ângela, croqui patrimonial das glebas de loteamentos irregulares, favelas, núcleos urbanizados, equipamentos no perímetro do PIU. Elaboração: a autora. Referências: www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/pmi-terminais-de-onibus/. Acesso 14/10/2018.

Área do PIU Terminal Jardim Ângela

Figura 132: PIU do Terminal Jardim Ângela. Diagnóstico da área, Mapa de Uso e Ocupação do Solo. Disponível em: www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/pmi-terminais-de-onibus/. Acesso 14/10/2018.

Apresentado o território, segue-se buscando compreensão sobre os instrumentos jurídicos e urbanísticos que regem o PIU Terminal, e por consequência o TJA. A Lei 16.211/2015 de Concessão de Terminais estabeleceu a possibilidade de requalificação e exploração comercial do equipamento Terminal, assim como o uso do terreno com edificações novas a serem construídas pelo proponente na área de projeção do equipamento, diga-se, em terreno público. A concessão garante ao concessionário a exploração das áreas comerciais situadas nas dependências do Terminal e de outros usos propostos para o lote, considerando seu potencial construtivo máximo. Em contrapartida ao incentivo concedido, é pactuada a implementação de intervenções urbanísticas no entorno do equipamento, como explicitado no Art.6º, da referida lei.

O Art.6º, § 1º, desta lei estabelece que o reordenamento do espaço urbano, dentro do perímetro do raio de 600m (seiscentos metros) de cada terminal concedido (perímetro esse definido com base no PUE), será orientado pelas diretrizes e prioridades estabelecidas no PDE, destacando as seguintes diretrizes:

- I – Elevação da qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;
- II – Racionalização do uso da infraestrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;
- III – promoção da eficiência, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, dos investimentos;
- IV – Estímulo ao adensamento de áreas já dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir custos;
- V – Adequação da urbanização às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modos de vida.

No PIU as propostas são flexíveis do ponto de vista de uso e ocupação do solo, mas devem conter soluções para as questões apontadas no Decreto PIU (56.901/2016) como: definição do programa de intervenções com fases, modelagem econômica da proposta, previsão dos mecanismos de financiamento, definição das fontes de recursos e o modelo de gestão democrática para sua implantação.

Uma das possibilidades do PIU para recolhimento de fundos para intervenção em melhoramentos no perímetro, é através da arrecadação da outorga onerosa, obtido pelo benefício de adensamento, com os recursos investidos no próprio perímetro, aplicados através do FUNDURB em “contas” separadas, ainda sem regulamentação específica, segundo informação do Arq. Marcelo Ignácio da SP Urbanismo, em entrevista concedida à autora. No caso da PIU Terminal esse benefício

se soma à exploração comercial do equipamento e a utilização do espaço aéreo para a construção e comercialização do seu potencial construtivo.

O que se quer salientar é que as diretrizes colocadas para atrair os concessionários são genéricas, e não há o esclarecimento sobre o tratamento que deve ser dado às ZEIS, sejam elas de vazio ou ocupação. Preocupa a falta de proteção legal em relação ao choque entre dois instrumentos urbanísticos distintos: a ZEIS 1 e o PIU. O fato do PIU ser viabilizado por uma CU, com a possibilidade de desapropriação do privado em nome do poder público, mesmo que, sob o aval da SP Urbanismo, é um risco eminente.

Na legislação ou no Programa de Interesse Público, manifestado pela PMSP, não há orientações ou restrições sobre a exploração comercial das áreas fora do Terminal, ou seja, no perímetro do entorno definido no PIU (Figura 133). São áreas que podem colaborar na viabilidade financeira se exploradas comercialmente. Segundo site da PMSP¹⁶², o terreno envoltório do Terminal é objeto de requalificação com oportunidades de intervenção para o desenvolvimento imobiliário. O detalhamento das necessidades, que devem ser atendidas como forma de contrapartida, conversa com as diretrizes estabelecidas nos Perímetros de Ação (PA), inseridos nos Planos de Bairros.

Os Perímetros de Ação que compõem a Rede de Estruturação Local de cada Prefeitura Regional abrangem os temas de habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos sociais. Desta forma, os Planos Regionais foram o ponto de partida escolhido para a estruturação dos Programas de Interesse Público integrantes dos Projetos de Intervenção Urbana, que pretendem ao final viabilizar não só a qualificação do equipamento público, mas também a transformação urbanística do entorno, nos termos definidos em lei. No caso da área de estudos há dois o PA (s) que se inserem: o do Morro do S- Embu Mirim e o do Terminal do Jardim Ângela, cujas diretrizes estão expressas no Anexo XIV.

Diante disso é possível constatar, novamente, que as ZEIS de vazio ou de ocupação, também não recebem tratamento diferenciado nos PA (s), que por sua vez são a base para estabelecer o Programa de Interesse Público, assim como as contrapartidas do privado dentro da intervenção do PIU. As questões de desenvolvimento urbano e habitacional são apresentadas de forma pulveriza -

¹⁶² <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/urbanismo/index.php?p=252032>. Acesso 12/10/2018.

Figura 133: Mapa do PIU do Terminal Jardim Ângela, ZEIS 1 e ZEIS 4, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existente e Previsto. Elaboração: Hélio Francisco do Santos. Montagem: Bruna Teixeira Ximenes
Referências: <http://www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br> e <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

das, sem atacar o problema, desmerecendo e despoteencializando as ZEIS como instrumento da Reforma Urbana.

Diante dos pontos levantados e do estudo apresentado, observa-se alguns riscos na sobreposição do PIU com as ZEIS 1.

O primeiro grande risco trata da possibilidade de remoção das famílias moradoras das ZEIS 1 do perímetro, para a proposta que entenda a necessidade de interferir nas ZEIS 1, uma vez que não são estabelecidos fundamentos legais para a sua proteção. Mesmo se a área tivesse sido objeto de urbanização com regularização fundiária, mesmo que as famílias tivessem título de propriedade, esses fatos não assegurariam a permanência da população no local. O evento dos PIU (s) é recente e não há muitos elementos concretos para mapeá-lo, porém seguem em rápida progressão, a depender dos interesses envolvidos. No entanto, diante dos poucos exemplos pode-se traçar algumas narrativas.

A experiência do PIU Vila Leopoldina com as ZEIS 1, já é um cenário sobre o qual se deve tirar ensinamentos. No que diz respeito a possibilidade de legitimação dos direitos sobre ZEIS 1 regularizadas, segundo o Secretário da Habitação Arq. Fernando Chucre, as famílias nas ZEIS 1 da Favela da Linha possuem uma ação de usucapião urbano, isso pode entrar como fato para a negociação. Segundo o secretário, poderá entrar no câmpito do atendimento habitacional como contrapartida financeira da família, essa proposta depende de uma análise jurídica e fundiária das secretarias envolvidas.

“Estamos discutindo em que condições serão vendidas as UH para as famílias, e no caso da favela da Linha, há uma ação de usucapião e estamos discutindo como isso pode entrar como valor de contrapartida no pagamento dessas unidades, eles devem pagar uma prestação mais baixa que os demais. A ideia é chave, chave, sem passar pelo aluguel social”.

A segunda ameaça diz respeito a desestruturação dos Planos de Urbanização e de suas instâncias representativas, assim como o desfazimento das ZEIS 1 como território ao fatiá-lo em áreas de interesse compartimentadas.

A terceira ameaça, que na verdade é uma constatação, é a de que as ZEIS 1 representam reserva de terras para serem utilizadas na viabilidade e modelagem financeira da operação, mesmo que com isso haja o atendimento da população de baixa renda envolvida. Trata-se de oportunizar mais benefícios ao privado, com a disponibilidade de uma terra disponível para o rearranjo do

desenho urbano. Terra que irá contribuir para a obtenção de retorno financeiro e lucratividade com a operação como um todo.

Na Nota Técnica que apresenta a análise das propostas dos 5 grupos para concessão dos 24 terminais da cidade de São Paulo (que inclui o TJA), no chamamento do Edital 05/2017, a necessidade de avançar sobre as áreas de terras, fora da projeção dos terminais é evidente. Dessa situação pode-se extrair a seguinte conclusão apresentada pelos técnicos da São Paulo Participações S/A:

“[...] os estudos confirmaram a expectativa inicial do projeto de que a viabilidade de concessão dos Terminais- na qual inclui-se um rol de obrigações relativas à gestão e manutenção desses equipamentos e obras de requalificação- apenas pode ser alcançada por meio da exploração de empreendimentos associados. Para tanto, alguns estudos indicaram que o local de construção desses novos empreendimentos seria no terreno de cada Terminal ou em locais ao redor de cada terreno, mediante desapropriações”. (Nota Técnica, 2018, pg. 80)

As áreas de ZEIS 1 são áreas onde o poder público exerce algum domínio, diante de sua própria indefinição, e em seu nome pode realizar uma operação de desapropriação, caso contrário, o concessionário teria que ir ao mercado buscar terrenos para comprar, esse custo oneraria a matemática financeira da operação.

O PIU, na forma de OUC, CU, AIU ou AEL trabalha com a valorização imobiliária, sob o discurso da transformação urbana. Nesse sentido as ZEIS 1 aparecem como reservas de terras diante de um novo contrato com usos atualizados, e ao que tudo indica, não são garantia de cumprimento do direito à cidade e à moradia da população atingida por esses eventos. Como afirma ROLNIK (2015)

“Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse, que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de lócus de um exército industrial de reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro”. (ROLNIK, 2015, p. 166)

Todos os instrumentos criados com o PDE de 2014 que trabalham com contrapartidas em troca de benefícios para que o privado financie o desenvolvimento da cidade, possuem o poder público como lastro da operação. No mecanismo de trocas, o público busca ferramentas para atrair o privado, que por sua vez, exige o máximo de garantias e privilégios para aderir à proposta. Dessa forma, as ferramentas criadas permitem que seja aberto um balcão de negociações, que a depender dos representantes eleitos, favorecem um ou outro setor específico da sociedade, utilizando a

chancela do poder público, sob o discurso da incapacidade administrativa. Na Nota Técnica 2018, referente ao Edital 05/2017, que pondera as propostas entregues pelas concessionárias para os 24 Terminais, outro ponto deve ser evidenciado que consubstancia os benefícios à mais solicitados pelos proponentes ao poder público para a viabilizar a “modelagem financeira” da proposta:

[...] Outro ponto de convergência identificado nos estudos diz respeito à não previsão de cobrança de IPTU e não incidência de algumas obrigações urbanísticas, como a fachada ativa, cota de solidariedade, polo gerador de tráfego e pagamento de outorga onerosa do direito de construir”. (Nota Técnica, 2018, pg. 81)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os preceitos da economia neoliberal, global e financeirizada iniciado no princípio da década de 1980, uma nova onda de desigualdades em escala planetária veio sendo construída, redistribuindo a pobreza e a riqueza e a maneira como elas se apresentam. Nesses tempos, assiste-se à amplificação dos números da desigualdade social a um ritmo acelerado, e aparentemente sem controle. Não há mais como dizer que os assentamentos precários são transitórios nos países da periferia do capitalismo, da mesma forma, como é crescente o número de moradores de rua e de refugiados nos países do capitalismo central.

No Brasil a institucionalização de uma legislação urbana de direito, consolidada pelo marco regulatório do Estatuto das Cidades, fez acreditar que essa ordem garantiria o fim, ou ao menos amenizaria, as desigualdades sociais na esfera das cidades. Nesse período histórico (1985 a 2016), quando foram estabelecidos alguns direitos, houve um descompasso entre as vertentes neoliberais de âmbito global e a instauração de governos republicanos no âmbito local. Esta situação não foi linear, sendo que a assimetria entre a doutrina neoliberal e a orientação política federal, expressou-se de forma mais clara a partir dos governos do Partidos dos Trabalhadores (2003-2016), quando

políticas sociais foram implementadas em conjunto com concessões a algumas propostas do neoliberalismo, sem alterar arranjos consolidados da estrutura socioeconômica do país.

A aposta no aparato legal construído no período de desenvolvimento de uma nova etapa política do país, tinha por meta a fundamentação de um paradigma de inclusão social. No entanto, no período em que o PT esteve no poder, foi colocado em cheque a operacionalização de políticas públicas inclusivas tão esperadas pela sociedade no campo do *“urbanismo democrático”*, diante da promoção do enfraquecimento (no limite da falência) do Estado como pilar de políticas públicas sociais, a favor da economia de mercado. Nesse âmbito instaurou-se uma ambiguidade no poder entre o que é de responsabilidade da esfera pública e o que é encargo do setor privado em pautas que anteriormente eram de exclusividade do Estado.

Nesse período, um processo inverso e ao mesmo tempo confuso, tratado por Francisco de Oliveira (2010) ao mostrar como o governo do Partido dos Trabalhadores provocou uma inversão na ordem entre dominantes¹⁶³ e dominados com a ascensão de um partido representante da classe trabalhadora ao poder instaurou uma situação- política, econômica e social- de sinais trocados e explica:

“...não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes- os capitalistas e o capital, explicita-se- que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA, 2010, pg. 27).

Como resultante desse processo, tem-se que, durante o período de implantação das medidas propostas pela Constituinte e Estatuto da Cidade, a favor de um *“urbanismo democrático”*, os governos que empunharam essas propostas acabaram por não se contrapor à mercantilização da cidade. A mesma vertente que promoveu diretrizes para um planejamento urbano de cunho social, não esteve imune, ou não se contrapôs de forma efetiva, à base mercantil, apoiada no planejamento estratégico e na comercialização do direito de construir, que vem avançando a cada revisão legal com institutos mais liberais. Instrumentos que permitem a penetração do setor privado diante da

¹⁶³ A elite produtiva que se aliou ao projeto político proclamado pelo PT, foi a mesma que estruturou o impeachment em 2016, momento em que se consumou a derrubada do estado democrático de direito. Apesar do momento atual, trataremos de entender o processo ocorrido em torno do desmonte do projeto nacional defendido pelo Movimento Nacional por Reforma Urbana.

possibilidade de comercialização de oportunidades propiciadas pela dinâmica urbana e de seu desenvolvimento imobiliário.

Em alguns aspectos, como os abordados nesse texto, o mercado imobiliário encontrou território vasto para sua aderência com a troca de compensações favoráveis ao desenvolvimento econômico de alguns setores, colocando os instrumentos da Reforma Urbana em risco. André Singer (2010) avaliou que a contradição vivida pelo PT, definida por ele como *“lulismo”*, implantou um *“reformismo fraco”* em vários aspectos, que no caso do urbanismo, não deram conta de proteger as populações vulneráveis e fazer a reforma urbana, indicando de forma negativa, que só com ações estruturais se pode transformar a desigualdade.

Diante dessas questões, nota-se que a legislação em defesa dos pontos da Reforma Urbana foi pensada sob a possibilidade de um possível Estado provedor, ao passo que sua implantação se chocou com um Estado empreendedor. Esse fato demonstra a fragilidade da gestão pública em disciplinar o mercado e fazer cumprir diretrizes voltadas aos interesses públicos e coletivos, quando não se alteram os pontos estruturais da desigualdade.

Nessa conjuntura econômica e política contraditória foi instaurado o mais complexo instrumento de planejamento urbano, as ZEIS, como instituto jurídico e político (Art.4º, EC), como forma de assegurar a permanência dos moradores em seu local de origem e como reserva de áreas para o atendimento habitacional das demandas locais. No entanto, como foi apresentado, estão sujeitas a esferas que ultrapassam a miséria e a pobreza e dependem principalmente do comprometimento público com uma mudança na ordem social, num quadro do estado de direito, que garantiria o acesso à moradia digna e à localização à uma parcela da população.

Com a consolidação das ZEIS 1, as áreas ilegais adquiriram um zoneamento tornando-as oficiais, legalizando o que antes estava fora dos parâmetros. A partir do PDE de 2002, territórios que existiam, à margem do regramento urbanístico, passaram a pertencer ao arcabouço legislativo de direito. Esse fato não é pouco, e que colocou essas áreas antes invisíveis aos mapas oficiais, em uma nova condição.

O que antes era fora da lei (ou intangível à lei), ao ser incluído à legislação e nos mapas, tornou-se *“oficial”* e *“aceitável”*. De certa forma assumiu-se o legado da precariedade, pelo viés da legalidade, sem que fossem oferecidas condições de dignidade aos assentamentos classificados com tal zoneamento.

Assumida a condição da ZEIS como um zoneamento de exceção, a investigação buscou responder à questão colocada inicialmente: Quais os elementos estruturais que incidem sobre os territórios demarcados com o zoneamento ZEIS 1 que problematizam sua efetividade?

O argumento foi estruturado em quatro temas centrais: O Território, O Discurso sobre as ZEIS, Detalhando as ZEIS 1, Aplicação e o Aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro V, a partir dos elementos identificados na cidade de São Paulo, no geral, e no particular, com a análise do aglomerado de ZEIS 1 da região de entorno do Parque Novo Santo Amaro.

O caso do aglomerado de ZEIS 1 investigado permitiu reflexões de toda ordem. Não foi encontrado um aglomerado de ZEIS 1, uma grande diversidade intra- urbana, empreendimentos do PMCMV, tanto FAR, FDS e FGTS, produzidos por agentes pequenos, por grandes construtoras e também pelo movimento de moradia. Foi possível analisar uma intervenção do PAC- Mananciais, com um projeto arquitetônico de grande impacto e também a sobreposição de instrumentos urbanísticos (PIU TJA + ZEIS 1) e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Elementos, que ao fim retratam a nova condição periférica pós EC, argumento que subsidiou o objetivo da pesquisa.

Esses eventos mostraram a suscetibilidade das ZEIS 1 na direção da hipótese, detectando que as ZEIS 1 em SP sofrem um “processo de apagamento”, argumento aprofundado dentro de seis eixos fundamentais, resumidos a seguir:

1- Em “Desmistificando a homogeneidade do zoneamento ZEIS 1 [SP]”, tratou-se de aprofundar os diferentes tipos de ZEIS 1, buscando o entendimento sobre a diversidade dos territórios designados com esse zoneamento, que exigem intervenções específicas.

No âmbito da pesquisa foi possível detectar a incompatibilidade entre as fontes (mapas, perímetros e áreas) e a pluralidade intra- urbana dos territórios designados com esse zoneamento.

A partir do levantamento feito, pode-se evidenciar as particularidades das ZEIS 1 na cidade de SP, para isso foi proposto uma metodologia de investigação, na forma de diagrama diagnóstico, onde se pretendeu estabelecer alguns parâmetros de análise a partir de aspectos como a localização, associada às Macroáreas, se estão ou não inseridas em perímetros de outros instrumentos da transformação urbana, se fazem parte ou não de um aglomerado de ZEIS 1, sua dimensão territorial e a quantificação das áreas ocupadas por favelas, loteamentos ilegais, conjuntos habitacionais irregulares e núcleos urbanizados. Com isso, a metodologia procurou mostrar que, somente na escala intra- urbana, numa segunda aproximação, é possível fazer a classificação das tipologias habitacionais, na forma definida pelo PMH 2016- SP, em consolidadas, consolidáveis e não

consolidáveis. Além desses dois momentos, um último que trata da elaboração dos diagnósticos técnicos da área jurídica, de engenharia e social complementos o amostral para a elaboração de Planos de Urbanização das ZEIS 1. Essa metodologia não tem por propósito estabelecer hierarquias, mas mostrar que tal complexidade deve ser levada em conta no planejamento urbano e habitacional, assim como no PMH e políticas públicas correlatas. Dentro desse universo, devem propor encaminhamentos para as ZEIS, sem o que, colaboram com o “processo de apagamento” mencionado.

2- Em “ZEIS 1, parâmetros legais para a urbanização e regularização”, mostrou-se como as alterações recentes na legislação que envolve a regularização fundiária dispensam a exigência das ZEIS 1 para sua validação.

O argumento da Regularização Fundiária como base de existência das ZEIS 1 tornou-se uma alegação de segunda importância, colocando ainda mais o instrumento na linha de sua extinção. Na direção da salvaguarda de alguns direitos como o da permanência e à localização, diante do avanço de interesses diversos sobre as áreas precárias centrais ou periféricas, a opção de garantia do direito de propriedade tem sido a tônica de algumas gestões públicas. Como foi possível observar, as ações de Regularização Fundiária, nomeadas como Meta 37 entre 2013-2016, incidentes sobre o aglomerado de ZEIS 1 da área de estudo, em comparação com ações de qualificação urbana e ambiental, que pressupõe obras, são em número muito maior. Apesar de toda legislação exigir que se regularize somente áreas urbanizadas, também não especifica ou qualifica o que isso significa. No período acima, a questão fundiária foi colocada como prioritária. Para a maior parte dos entrevistados, profissionais que trabalham nas secretarias da Prefeitura Municipal de São Paulo, a ZEIS 1 garante o atendimento das famílias, independentemente de sua regularização. No entanto, como demonstrado nos levantamentos, o fato de ser ZEIS 1 tem garantido a proteção como proposto originalmente.

A regularização fundiária, tão preconizada pela Reforma Urbana, por um lado constitui-se em avanço, como salvaguarda do direito do indivíduo, por outro, não podemos deixar de observar, que essa é uma ferramenta de organização do mercado. As terras regularizadas passam a ser utilizadas como um instrumento de reprodução do capital imobiliário, à medida que vão possibilitando a modernização dos bairros periféricos, incentivando a criação de infraestruturas públicas e privadas (escolas, comércio...) e permitindo a comercialização de forma oficial. A

regularização fundiária amparada em políticas públicas de garantia da permanência da população no local de origem pode colaborar para que não haja um processo de gentrificação.

Com a Lei 13.465/2017 não é fundamental para a regularização fundiária a instituição das ZEIS, o fato de ser ZEIS facilita a regularização, mas é possível fazê-lo por ato administrativo. Dessa forma, a função que anteriormente foi colocada como crucial para as ZEIS 1, não é mais essencial e na verdade nunca foi imprescindível, como argumentado. A própria lei permite regularizar com parâmetros de exceção, dessa forma o que se está tentando ressaltar é a importância do caráter urbanístico do zoneamento, para que lhe confira maior relevância.

3- Em “A sobreposição das ZEIS 1 diante dos outros instrumentos do PDE 2014”, foi identificada a ameaça que cai sobre o zoneamento, frente a expansão do mercado imobiliário, principalmente em direção às áreas limítrofes da cidade, vertente proposta pelos próprios instrumentos urbanísticos de incentivo.

Pôde-se ter o entendimento de que todo o arcabouço legislativo instituído depois do EC, afirmou a dissociação entre o planejamento e projeto, deixando a prerrogativa do projeto urbano para as intervenções urbanas pontuais e estratégicas, como é o caso das OUC [s] e dos PIU [s]. Observou-se que estes projetos pontuais, possuem a dinâmica de promover o financiamento do desenvolvimento urbano dos perímetros demarcados, concedendo benefícios construtivos à iniciativa privada em troca do financiamento das intervenções desejadas pelo ente público, por vezes sob forte interferência das necessidades do setor privado.

No caso das ZEIS 1, que se encontram nesses perímetros, teoricamente deveriam ter tratamento adequado em razão da contrapartida obtida pelo proponente privado, pois foi dessa forma que foram criados os instrumentos da política urbana pós EC. Com eles acreditou-se que o ônus social poderia ser redistribuído, e que com uma legislação democrática, seria possível o equilíbrio dessas diferenças. *“Para levar o boi, compra-se o filé e o acém”*¹⁶⁴, no entanto, na implantação desses instrumentos, não há notícias da conservação das áreas de ZEIS 1 com projetos de urbanização e regularização fundiária e a permanência da população em seu local de origem. Muito pelo contrário, pelo que se pôde levantar, as notícias são de realocação das famílias em outras áreas e até mesmo de expulsão. Em locais supervalorizados não há espaço para a permanência das ZEIS 1 como foi demonstrado no desenrolar do texto, principalmente nos casos da OUC Águas

¹⁶⁴ Frase utilizada pela Prof. Maria Lucia Refinetti em conversa sobre essa tese.

Espraiadas e do PIU Vila Leopoldina, onde as ZEIS 1 serviram para resolver a questão do escoamento do fluxo de carros previstos com o adensamento construtivo do setor de serviços e também habitacional de média e alta renda.

O que se tem assistido é o convencimento da população moradora de que a OUC e o PIU são uma possibilidade para a obtenção da moradia. Para a população vulnerável, diante da falta de atendimento das políticas públicas, a opção de uma operação que envolve o setor privado e a arrecadação de fundos para um perímetro específico, parece ser melhor que nada.

A situação de maior ameaça sobre as ZEIS 1 é de que tanto no Plano Diretor, quanto na Lei de Zoneamento, não é feita referência à garantia das ZEIS 1 diante da sobreposição de instrumentos urbanísticos desiguais. O PIU, devido suas características, é o mais perverso. Esse é um ponto importante, que exige a necessidade de revisão na legislação.

Em nenhum dos instrumentos urbanísticos que se sobrepõe às ZEIS 1, o zoneamento está preservado como área destinada ao desenvolvimento urbano e habitacional. Fala-se genericamente do atendimento habitacional da população de baixa renda inserida no perímetro. Em nenhum documento é especificado o destino da terra de ZEIS 1, principalmente quando envolvem o Reordenamento Territorial do solo. As ZEIS 1, nesses casos, entram no cômputo geral, como área à serviço do novo parcelamento. A OUC indica que o atendimento da população seja feito no perímetro ou no perímetro expandido, que é para onde a população vulnerável é geralmente transferida, fora da área de intensa valorização promovida pelo instrumento. No PIU não há uma determinação definida sobre a forma de como o atendimento deve ocorrer, uma vez que depende do fechamento da equação financeira proposta pelo ente privado.

4- Ainda no Capítulo IV, foi investigada a possibilidade de “As ZEIS 1 como unidade de planejamento, que envolve projeto e obra [SP]” e sua articulação nas diversas escalas do planejamento urbano e das políticas públicas de habitação e de intervenção em áreas precárias.

O que se pretende defender é a natureza das ZEIS 1, mesmo sem esgotar a sua definição, mas buscando uma aproximação com a sua configuração no município de São Paulo. Destaca-se a marcação das ZEIS 1 como zoneamento *stricto sensu*, associada a uma situação de instituto de planejamento territorial, principalmente quando se está diante de um aglomerado de ZEIS 1, para onde se direcionam projetos e obras e políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional.

Diante das características detectadas, trata-se de um zoneamento distinto, um híbrido, guardadas as proporções, principalmente no que se refere ao financiamento da transformação urbana, que sob alguns aspectos se assemelha aos instrumentos de desenvolvimento urbano como AIU, AEL, OUC e o PIU e em outros assume parâmetros de uso e ocupação. Nesse âmbito, apontamos que as ZEIS 1 receberam diferente tratamento em relação às ZEIS 3 (Art.52º PDE 2014), que foram contempladas com a possibilidade da utilização da AIU.

No PDE de 2014, assim como no seu predecessor, os Planos de Urbanização das ZEIS 1 estão apartados dos demais instrumentos urbanísticos e das escalas do planejamento, são um capítulo à parte, que diz respeito somente à precariedade, tratamento que colabora com o “processo de apagamento”.

Foi identificada a falta de integração dos Planos de Urbanização das ZEIS 1 com os Planos de Ações dos Planos de Bairros e também com o Plano Municipal de Habitação. O fato de não relacionar os PU (s) à malha do planejamento urbano, colabora com o seu “apagamento”.

Confirmou-se que as ações em ZEIS 1 são executadas caso a caso, desarticuladas de um plano geral como o PU para a área. Essa possibilidade foi alimentada pelo Art.51º do PDE de 2014 que diz: “§ 1º Os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS 1”. O PDE ao estabelecer que o PU pode ser elaborado e executado parcialmente, não necessitando que seja pensado para o perímetro todo, fragmentou e impossibilitou que fosse tratada as ZEIS na escala urbana. Com isso, definiu o instituto como uma ferramenta que é utilizada pelo poder público dentro de suas prerrogativas, geralmente com foco nas ações em favelas. Esse aspecto torna a ação do executivo flexível diante da necessidade de intervenções parciais, porém entende-se que esse é mais um dos pontos encontrados na legislação que debilitam o instrumento.

A forma como as gestões públicas pós EC tem utilizado o PU e promovido intervenções em ZEIS 1 puderam ser medidas na identificação das Metas dentro do aglomerado de ZEIS 1 estudado. Como observado, cada Meta almejada deveria fazer parte de um plano geral, articulando projetos, obras e gestão comunitária. Quando esta ordem é invertida ou simplesmente ignorada, a lógica da urgência e da oportunidade é que define a prioridade.

5- Em “Forças que atuam na transformação urbana periurbana e impactam sobre as ZEIS 1”, foi mostrado como as ZEIS 1 não estão protegidas, diante da expansão desenvolvimentista do

capital sobre a periferia, com o incentivo dado pela Rede de Estruturação da Transformação Urbana e dos programas públicos de financiamento ao mercado de habitação popular.

A primeira e grande ameaça detectada sobre as ZEIS 1, diz respeito a expansão do capital em novas faixas territoriais nas áreas periféricas da cidade onde se concentram 60% das ZEIS 1 da cidade. Consequência do período de transformação urbana por que passou a cidade de São Paulo pós a implantação dos instrumentos do EC, via Planos Diretores, com o cruzamento de políticas públicas ligadas ao desenvolvimento habitacional e urbano.

Com a consolidação desses aparatos, a periferia passou a conviver com uma pressão gerada de fora para dentro, exercida pelo mercado imobiliário, voltado para as faixas mais populares, que buscaram áreas mais baratas na RMSP e nos bairros periféricos da cidade, para a viabilização de empreendimentos habitacionais.

E a força, que atua de dentro para fora, exercida pelo constante processo de revitalização imobiliária promovido pelas OUC dentro da MEM, dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, e pelos PIU [s], fazendo com que os bairros “desinteressantes” na década passada, passassem a se apresentar em novas frentes de comercialização.

Afinal, quais forças atuantes na cidade, que fazem com que os instrumentos da Reforma Urbana não sejam aplicados da forma como foram concebidos, preservando os moradores das áreas precárias em seus locais de origem? Algumas razões foram detectadas, entre elas está a atuação da “classe média” como argumenta o Prof. Flavio Villaça, quando essa *“pressiona par a aplicação de leis que estejam sob o seu interesse”*¹⁶⁵ e a exemplo do que acontece com as ZEIS 1 na área do PIU Vila Leopoldina. Esses movimentos são a demonstração de organização e de força, de um extrato social que atua, inclusive, em atividades rentistas em localidades periféricas, como se pode observar nos casos apresentados, no entorno imediato da área de estudos. As pequenas vilas, incorporados por construtoras locais ou de outros bairros para serem vendidos às famílias que se enquadram nas faixas do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em relação ao avanço de investimentos do setor habitacional em direção às áreas limítrofes da cidade e a simbiose entre os setores público e privado, provocado por políticas neoliberais, notou-se no entorno do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, com os empreendimentos do PMCMV- FAR construtora, executados em área pública, para atendimento da demanda do poder

¹⁶⁵ Idem 54.

municipal, ao mesmo tempo que o próprio programa federal de financiamento terceiriza a atuação pública, fazendo com que um ente privado recorra a recursos federais para atender a demanda habitacional do município, há uma confusão institucional nas instâncias de responsabilidades.

No percurso da pesquisa foi possível assistir que esse fato entra como um dado estatístico, apropriado pelo setor da construção civil, como sendo o grande responsável pela diminuição do déficit habitacional. Com essa soberania, se justifica uma série de exigências para flexibilização de parâmetros legislativos em nome desse lugar. Esse posicionamento tem sido demonstrado nos debates em torno da revisão da Lei de Zoneamento em relação às ZEIS, hoje quem mais defende as ZEIS é o SECOVI, a criação das ZEIS 5 no PDE de 2014, foi uma demanda desse mesmo grupo, e são os responsáveis por propostas de flexibilização dos parâmetros.

Pode-se observar também no período estudado, alterações substantivas nos Decretos de HIS, que legislam sobre incentivos à produção habitacional para regular questões de enquadramento, de parcelamento, uso e ocupação do solo, que foram em suas revisões, paulatinamente, dando maior espaço e benefícios a produção privada de provisão habitacional, deixando em segundo plano prerrogativas que incentivassem as intervenções em ZEIS 1. Como mostrado, a última revisão do PDE de 2014 pouco especifica sobre o Plano de Urbanização de ZEIS 1 e o último Decreto de 2016 segue a mesma linha, ficando como maior referência o Decreto de 2004 e o PDE de 2002, quando esses instrumentos ainda estavam menos comprometidos com as políticas atuais.

6- Em “Metodologias de intervenção em áreas precárias e o papel da arquitetura”, tratou-se de levantar como são feitos os projetos de intervenção nas ZEIS 1 e a construção do Plano de Urbanização, que no limite questionam o papel do arquiteto e do projeto frente a precariedade. Toda essa transformação vai aos poucos descaracterizando o objetivo inicial do instrumento, incorrendo na sua deturpação. Nesse aspecto pode-se dizer que a importância da metodologia de intervenção e projeto adequada à situação, depende do êxito da operação.

A elaboração de projetos que impactam os territórios vulneráveis de forma impositiva foi detectada como uma outra ameaça à efetividade dos investimentos públicos em ZEIS 1. Nesse aspecto buscou-se retomar a discussão sobre o papel social da disciplina da arquitetura, tensionando a posição do profissional.

O caso do projeto instalado na área de estudo é bastante paradigmático para essa discussão. Diante da proposta do projeto, que promoveu espaços sugestivos, mas indefinidos de uso público,

coletivo ou privativo, ocorreu a apropriação indevida em relação aos objetivos do projeto, feita pelos moradores. Da parte do arquiteto, havia a esperança que o projeto funcionasse como um motivador de transformação urbana e social. Na atuação do profissional, havia uma referência à leitura de Tafuri sobre os objetivos da vanguarda, um tanto quanto deslocada das impossibilidades registradas pelo próprio Tafuri, todavia, existia a expectativa de que as soluções deveriam provocar o choque e fazer os usuários “perceberem” que a vida comunitária poderia ser instituída através e com a intervenção arquitetônica. A realidade demonstrou que o projeto arquitetônico não possui essa dimensão social. Ele só pode ser interpretado apenas como uma componente de um conjunto de ações. A direção da resultante depende do sentido desse conjunto. Enfraquecida a dimensão pública, o mercado, responde a insegurança de uma forma, promovendo o distanciamento e a fragmentação do convívio, a vida em condomínio fechado, ou a casa murada, como ideário. Na periferia isso é norma de vida.

Além disso, erros de gestão pública, ou falta dela, que se somaram a algumas opções do projeto arquitetônico bastante contraditórias, foram suficientes para causar uma nova fragmentação no território, dividindo-o ainda mais. Se anteriormente a implantação do conjunto habitacional, a favela do fundo de vale era marcada por uma exclusão territorial dentro do loteamento irregular Parque Novo Santo Amaro, com a intervenção, provocou uma inversão de valores, promovendo uma nova segregação, a exclusão dos excluídos, pela apropriação dos moradores aos espaços previstos como de uso público. O projeto tornou o que poderia ser “legal” em uma herança ilegalizável, por conta da apropriação indevida dos espaços coletivos e públicos.

O estudo de caso parece confirmar a tese de que intervenções pontuais (e no caso arquitetônica) devem fazer parte de um plano estabelecido a partir de diretrizes do poder público, acordado com a população, com a gestão e comprometimento de todos os atores envolvidos no território. Essa deveria ser a função da consolidação dos Conselhos Gestores de ZEIS 1: a de se construir um pacto sócio territorial através da elaboração coletiva de um Plano de Urbanização e de sua gestão.

Resguardada mudanças na orientação política geral, este parece ser o caminho possível e disponível, para se garantir que as ações em áreas de ZEIS 1 atendam ao interesse público e coletivo. Ações pensadas e produzidas de forma isolada não possuem a qualidade de determinar ou condicionar comportamentos individuais e coletivos, para que isso ocorra, devem ser parte de um plano maior, claramente expresso dentro de um pacto social.

Diante dos fatos expostos ao longo do trabalho, quais os cenários possíveis para as ZEIS 1, seus Conselhos Gestores e Planos de Urbanização?

A análise do estudo de caso serviu para comprovar o que era previsto inicialmente: As ZEIS 1 até aqui, não possuem Planos de Urbanização, que via de regra são executados posteriormente à obra, uma espécie de *as built*. O processo de constituição dos Conselhos Gestores de ZEIS 1 no Município de São Paulo iniciou-se a pouco tempo e são poucas as ZEIS 1 onde isso ocorreu. O PU tem sido utilizado basicamente para regularização fundiária, elaborado em partes, dentro do território das ZEIS 1.

Esses territórios entram nas escalas de intervenção estratégicas como zoneamentos comuns, na maioria das vezes tendo seus perímetros recortados, inseridos parcial ou integralmente, em um Reordenamento Urbanístico, onde a irregularidade e precariedade são re-significadas dentro de uma nova ordem.

Foi possível apontar que as ZEIS 1 que estão dentro de áreas com outros instrumentos urbanísticos como PIU, AIU, AEL e OUC são desestruturadas em seus perímetros. Nesses casos, os territórios de ZEIS 1, com seus Planos de Urbanização e Conselhos Gestores não mobilizam suficientemente a estrutura político social para persistirem como território homogêneo, que mereceria intervenção a partir dele e não o contrário.

A aceitação da precariedade como cidade, foi um processo social e cultural custoso para a sociedade brasileira, que não pode se sobrepor ao respeito à dignidade humana. Procurou-se mostrar as contradições do arcabouço legal, que na implantação dos PDE [s], acabaram privilegiando os institutos que permitem a negociação de benefícios em troca de contrapartidas, pensados em torno da extração da mais valia urbana, sem a devida proteção das ZEIS 1.

Retomando o argumento de Raquel Rolnik (2015) ao utilizar Agamben para justificar a normatização das áreas precárias, mostra que a declaração de normalidade ou não, é determinada por um *estado de exceção*, conforme a seguinte alegação:

“O aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é “ilegal” e o que não é, assim como quais formas de “ilegalidade” poderão subsistir e quais devem desaparecer”. (ROLNIK, 2015, pg. 193).

A ZEIS 1 é um zoneamento onde o mínimo de regulação permite um estado de constante indefinição. É um instrumento frágil e facilmente substituível. Em última instância, representa uma

efetiva reserva de terras para ser incluída em novos Reordenamentos Territoriais, configurando-se como margem de trabalho dentro da malha urbana diante de instrumentos mais poderosos. Percebe-se que no caso das ZEIS 1 a possibilidade de legalização das áreas precárias, ao transformá-las em zoneamento, conferiu-lhe uma condição que é facilmente incorporada a outros instrumentos que mobilizam a mais valia urbana.

As ZEIS, em geral, foram um ganho do MNRU, diante da conquista do Estatuto das Cidades, porém, ao mesmo tempo que se avançou com instrumentos que pretendiam promover a Reforma Urbana, incentivou-se outros que tinham como base a comercialização de subprodutos da cidade. Conclui-se que as ZEIS 1, ao se chocarem com as instituições neoliberais e com instrumentos de promoção da cidade mercadoria, diante da falta de sua proteção jurídica, sobretudo política e social, constitui-se em alvo fácil.

Dentro do arcabouço neoliberal que sustentou o PDE de 2014, as ZEIS 1 não tiveram tratamento específico com instrumentos que viabilizassem o desenvolvimento urbano na base de contrapartidas com o privado, deixando o financiamento das intervenções sob a responsabilidade do Estado. Um Estado, que dentro do mesmo discurso, não teve, ou não construiu politicamente, capacidade de resposta às necessidades sociais. Dessa forma, sob mais um tema, o do recurso financeiro, o lugar das ZEIS 1 também está indeterminado. Na lógica do capital, vale a observação de Francisco de Oliveira (2006, p. 73) que diz: *“a pior coisa no mundo da mercadoria é quando você não é mercadoria”*, aforismo que o mercado, busca resolver a seu favor.

Diante do exposto é necessário esclarecer que, para se evoluir no sentido da transformação territorial com inclusão social, há a necessidade de se voltar aos primórdios dessa discussão: o resgate da importância do Estado como responsável pelo equilíbrio das desigualdades sociais, o que necessariamente, implica em regular a ação do mercado e defender a função social da propriedade.

Não é possível fazer Reforma Urbana sem a redistribuição da riqueza, o *“nó da terra”*. Sem a aplicação dos instrumentos de penalidade do EC, não há reforma urbana possível. Diante das diferentes conjunturas políticas e sociais, os preceitos da Reforma Urbana foram desvirtuados (com a Lei 13.465/2017), transformando o direito em mercadoria (FERREIRA, 2003, pg. 166) e em oportunidade para alguns (MARICATO).

No percurso traçado, podemos afirmar que a indefinição das ZEIS 1 é funcional, para a cidade e para o mercado. Indefinição de ordem jurídica, de ordem financeira, sob o ponto de vista da

participação social, do ponto de vista de uso e ocupação do solo (zoneamento híbrido), que ao final questionam sua própria vocação. Seu estado de permanente transitoriedade, permite que sejam utilizadas como estoque de terras em situações de rearranjos urbanos.

Esse quadro nos leva a entender que as ZEIS 1, depois de regularizada e sobreposta a outros instrumentos urbanísticos, servem para a remodelação urbana, e porque não dizer, servem para a apropriação do mercado imobiliário, ou seja, o zoneamento de exceção, que poderia dar visibilidade às políticas públicas e superar a precariedade, tem sido utilizado para outra função, destituindo-a de sua vocação original.

A exceção, nesse caso, vem garantir o direito do mercado imobiliário, apresentado socialmente como direito à cidade e à moradia.

Legalizadas, as ZEIS 1, 3 com a Lei de Zoneamento de 2016, adquiriram o zoneamento ZMIS, saindo da situação de excepcionalidade. Esse processo acarreta uma limpeza nos mapas que incorporam essas áreas dentro de outra categoria, sem a devida qualificação e proteção diante de um processo de gentrificação.

Com tantas ameaças detectadas, conclui-se que as ZEIS 1 não são garantia de direito à localização e a permanência. O caso nas duas ZEIS 1 no PIU Vila Leopoldina é esclarecedor. Com a possibilidade reordenamento do parcelamento do solo do PIU, as ZEIS 1 do perímetro foram utilizadas no novo desenho urbano. Nesse exemplo o que ficou como promessa, pelo fato de serem ZEIS 1, foi o atendimento à uma parcela da população moradora, nos novos edifícios propostos pela iniciativa privada na área, e a outra parte tem o destino ainda incerto.

Um zoneamento que não se restringe somente a estabelecer parâmetros urbanísticos, deveria ser incorporado como perímetro de intervenção e estar vinculado em todas as esferas e escalas do planejamento urbano, principalmente nos Planos de Ação, Planos de Bairro, Plano Municipal de Habitação, Planos Diretores Estratégicos e nas políticas públicas de financiamento de intervenções em áreas precárias e para provisão habitacional.

Isso não ocorrendo o instrumento é subutilizado, em última análise, da forma como está implantado, temos assistido o seu desaparecimento. Não se trata de destituir das ZEIS 1 o caráter de facilitador dos processos de regularização fundiária, mas de potencializar a possibilidade como instrumento do planejamento.

O caso do aglomerado de ZEIS 1 do Parque Novo Santo Amaro, no sentido de entendimento das dinâmicas da cidade, que incidem sobre o zoneamento, mostrou-se muito oportuno, e permitiu reflexões de toda ordem, entre o micro e o macro território municipal, as políticas públicas urbanas atuais, a atuação do mercado, etc., que ao fim confirmaram a hipótese inicialmente apresentada. Trata-se de um zoneamento suscetível às dinâmicas imobiliárias, da forma como está colocado se submete a outros instrumentos urbanísticos e a políticas públicas que se apoiam na cidade como oportunidade para a expansão do capital, adquirindo visibilidade simbólica, não ultrapassando da condição de marcação da precariedade sobre os mapas.

Ao final do trabalho, conclui-se que a ZEIS 1 não deu conta de promover a Reforma Urbana desejada, e de que a orientação política, implementada pelo Partido dos Trabalhadores, que associou propostas sociais com a delegação de parte do protagonismo urbano para a iniciativa privada, arrefeceu a mobilização social, daqueles que no plano urbano deveriam sustentar as mudanças sociais. Em vários sentidos, um novo circuito político se inicia e, novamente, a mobilização social, refletindo sobre os equívocos cometidos, é o que pode resgatar o processo democrático. Entende-se que somente a participação popular, consciente de seus anseios, pode fazer prevalecer seus direitos diante de conjunturas desfavoráveis.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M.B. **Corporate financialization**. In: Castree, N. et al. (eds) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley.
- ABRAMO, P. (Org.) **Favela e Mercado Informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: FINEP, 2009.
- ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- AFFONSO, A. S. **As ZEIS em áreas vazias em Santo André: História e um primeiro balanço**. Santo André, 2011.
- AGAMBEN, G.- **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo (Coleção Estado de Sitio), 2.ed., 2011, 141p.
- ALVIM, Angélica T. B. **A contribuição do comitê do alto Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001**. FAUUSP, 2003 – Tese de Doutorado.
- AMBROSIS, Clementina de. **Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização**. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.
- ANCONA, A.L.; LAREU, S. **Avaliação do Programa Guarapiranga – Custos e Componentes de Infraestrutura**. PMSP. SHDU. Seminário de Avaliação de projetos IPT.2002.
- ANGOTTI, T. **Mitos e transformações na metrópole**. Nova York e cidades da América Latina. São Paulo. Editora Annablume, 2017, 102p.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. P 11-74.
- ARANTES, Pedro. **A renda da forma na arquitetura da era financeira**. In: *Hegemonia às avessas*. Org. Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C.; Boitempo Editorial, 2010. p 161.
- BALL, Michael. **The development of capitalism in housing provision**. *International Journal of Urban and regional research*, 1981.
- BARONE, Ana Claudia Castilho. **Team 10: arquitetura como crítica**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.
- BARROS, R.J.M. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. ADI5771. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>.Chave C655D46F.9D2B96A4.97E5E5B7.32387B36. 31/08/2017.
- BEDESCHI, L. **A regularização fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. *Dissertação de Mestrado*. PUC 2012.
- BELLE, M.C. **Processos de megapolização - São Paulo e Mumbai**. *Cidade e Exclusão*. 2009. *Estudos Avançados*, v. 23 n* 66. São Paulo. p. 223-236.
- BIASOTTO, R.; OLIVEIRA, F.L. **O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros**. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (Orgs) *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das*

Cidades: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/ IPPUR/ UFRJ, 2011.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

_____. **Habitação e Autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BRANDENBERGER, F. **Plano Global Específico – Um Instrumento de Planejamento Urbano em Assentamentos Subnormais**. Seminário de Avaliação de Projetos IPT.

BRENNER, N. 2014. **Teses sobre a urbanização**. Em @Metropolis [On line], Edição 19, p. 6-26.

BRESCIANI, L.E. **Chile, políticas de acceso a vivienda y suelo**. Seminário Internacional 10 anos de Estatuto das Cidades. 2011

BRUNA, P.; ZULIN, F.; CORADIN, R.- **PAI Água Espreada 2+5**. Concurso Renova – SP. SEHAB. Programa de Urbanização de Favelas. PMSP. 2012.

BUENO, L.M.M. **Projeto e Favela**: Metodologia para Projetos de Urbanização. 2000. Tese (Doutorado) – FAU- USP, São Paulo, 2000.

BURNETT, F.L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Annablume, 2011.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. **An International Perspective on Inclusionary Housing**, in: CALAVITA, N.; MALLACH, A (org.): Inclusionary Housing in international perspective: affordable housing, social inclusionary, and land value recapture.[S.l.]: Lincoln Institute of Land Policy,

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese (Doutorado) – FAU- USP, São Paulo; 2009.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. 2000. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp. 399 p.

CAMPANARIO, M.A. **O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo**. In: VASCONCELLOS E.G.; CAMPANARIO, M.A.; KRISCHKE, P. (org.); EVERS, T. Terra de Habitação x Terra de Espoliação. São Paulo: Editora Cortez. 1984. P. 11-31.

CARDOSO, A. L. 2007. **Urbanização de favelas no Brasil**: Revendo a experiência e pensando os desafios. XII ENANPUR. Belém.

_____. **O Programa Favela-Bairro – uma avaliação**. Seminário de Avaliação de Projetos IPT. 2002.

_____. **A cidade e seu estatuto**: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C., CARDOSO, A. (Org.) Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARVALHO, L.; Fórum Brasil 2018 Break [ing] down the Constitution, na Mesa de debates: **Crescimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://www.facebook.com/brazilforum/videos/2052964361612023/>. Acesso em 07/05/2018.

CARVALHO, S.; SANTOS, M. **Inadequação Habitacional em favelas urbanizadas** – um desafio para a sustentabilidade urbana no Rio de Janeiro. Brasil. Workshop Housing and Sustainable Urbanization Developing Countries.

Coleção Cadernos CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, **PREZEIS em Revista**. Volume 18. 2005

COMARU, F.A.; MORETTI, R.S. **Diretrizes para planos de uso e ocupação do solo em áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**. In: DENALDI, R. O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

CUNHA, M.B., **Cenas históricas da participação popular na constituição de um campo de fronteira nas favelas do RJ**, in: Vida Social e Política nas Favelas, pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Org. Rute Imanishi Rodrigues. 2016, p.15 IPEA.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. (Org). **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo. Instituto Polis. 2009

D' ALESSANDRO, M.L. **Avaliação da política de urbanização de favelas de São Paulo no período 1989-1992**- Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006, 272 p.

DENALDI, R. **Política de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

_____. (org) **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André**, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

_____. ; JODAS, A.P. **Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC: Resultados, Abordagens e Conflitos**. In: II Seminário Nacional sobre áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: abordagens, conflitos e perspectivas nas cidades brasileiras. Natal, 9-11 mai.2012.

DOEBELE W. (2002) **Taller sobre reajuste de terrenos**. Lincoln Institute of Land Policy. Observaciones preliminares. Lincoln Insittute of Land Policy. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/taller-sobre-reajuste-suelo-observaciones-preliminares>

D'OTTAVIANO, C.; ZUQUIM, M.L. **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina**. São Paulo. FAU- USP. 2014. 240 p.

EBERHARD, M.C.R.; HERRERA, B.E.R. **Reajuste de tierras en Medellín- Colombia**. 2013. Lincoln Institute of Land Policy. Product Code: WP14MR1SP.

EMPLASA. PDUI, **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. Setembro de 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Capítulo: A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento. Ed. Globo, 2001 (1957).

FELDMAN, S. **O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961**. VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.

_____. **Avanços e limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N.º 4, maio 2001.

FERNANDES, Ana Cristina – **Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo.** Espaço & Debates, n. 41, ano XVII, NERU, São Paulo, 2001.

FERNANDES, E. **Direito Urbanístico: Entre a cidade legal e a cidade ilegal.** In: FERNANDES, E. (Org.) Direito urbanístico. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998, p.3- 14.

_____. **Regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte.** In: FERNANDES, E. (Org.) Direito urbanístico. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1998, p. 133- 167.

FERREIRA, J. S.W.; MOTSUKE, D. **A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial.** In: BUENO, L.M.M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) Planos Diretores Municipais- novos conceitos de Planejamento Territorial. São Paulo, Annablume, POLIS, PUCCAMP, 2007.

_____. **São Paulo, o mito da cidade global.** Tese de doutorado FAUUSP. Orientação Ermínia Maricato. 2003. 336 p.

_____. **Cidades para poucos ou para todos?** Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: Hegemonia às avessas. Org. Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C.; Boitempo Editorial, p. 185, 2010.

_____. **Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da “renda da terra”.** Texto de estudo para a disciplina AUP5703.2017.

FERREIRA, P.E. **Urbanização de favelas versus desfavelamento:** Notas sobre uma operação paulistana. 3*CIHEL – Congresso Internacional de Habitação Espaço Lusófono. 2014-FAU-SP.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2002.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Campinas: IE Unicamp (tese de doutorado), 2011.

FRANÇA, Elisabete; COSTA P. Keila – Coletânea – **Urbanismo nas Pré-Existências territoriais e o Compartilhamento de Ideias.** Sehab, ETH Zurich, UCLA, Berlage Institute. 2012.

FREIRE, L.M. **Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré.** Dissertação de mestrado. 2010. FAU-USP. Orientação: Prof. Silvio Macedo.

GIAQUINTO, P.R. **Planos Diretores Estratégicos de São Paulo.** Nova roupagem velhos modelos. Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2009

HARVEY, David – **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** Tradução: Flavio Villaça. Espaços & Debates n.6, 1982.

_____. **O novo imperialismo: acumulação por desapossamento.** In. O novo imperialismo. São Paulo, Loyola, 2004. Disponível em http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf

_____. **A produção capitalista do espaço.** Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 15. ed. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2006. 349 p.

_____. **Cidades Rebeldes, Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** Boitempo Editorial. 2013.

_____. **O direito à cidade.** Revista Piauí, n*82. P 1 a 11. 2015

HELDT, Carol. **PIU: um dispositivo de concessão da cidade?** <http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-um-dispositivo-de-concessao-da-cidade/>

HEREDA, J.F. **O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema.** In: ROLNIK, R. & CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanístico contra a exclusão social. Revista Polis, 29. São Paulo, 1997.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente.** S, Paulo: Cia, das Letras, 2013.

_____. **Legalizando o ilegal:** Propriedade e usuração no Brasil. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/.../rbc21_07.htm. 2010.

IVM- Instituto Cidade em Movimento. **Passagens Jardim Ângela.** Relatório Final. 2015.

IBAM- Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Assessoria Internacional. Projeto 17.408. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária.** Produto 6. Relatório Final. Vol.1 Resultados das Análises. 2002.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudo de casos brasileiros.** Editores: Maria da Piedade Moraes, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto, Brasília: Ipea, 2016. 540 p.

J. SANTOS ALVES O., MONTANDON T. D., (Org.) **Os Planos Diretores Municipais Pós- Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Observatório das Metrópoles – IPPUR/URFJ, 2011.295p.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana.** Editora Paz e Terra. 1980.

LABHAB. **Metodologia Consolidada para a elaboração de Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para áreas em situação de risco pela exclusão socioeconômica e a violência.** Programa Bairro Legal. LABHAB-USP. REFINETTI, M.R. (Coord.). Cities Alliance. Junho de 2003. Cities Alliance

LABHAB, FINEP- **Parâmetros técnicos para a urbanização de favelas.** Relatório final. Parte I, volume I, 1999. Laboratório de Habitação. FAU-USP. Dez.1999.

LABHAB, Cities Alliance, SEHAB-PMSP- **Programa Bairro Legal. Jardim Ângela.** Plano de Ação Habitacional e Urbano. Julho 2003. Laboratório de Habitação. FAU-USP.

LARANGEIRA, Adriana Araújo. **Estudo de caso: Programa Santo André Mais Igual:** intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II – Santo André – SP / Adriana Araújo Larangeira, Tânia Castro. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001. 5ª Edição 2008.

LEITÃO, G; DELECAVE, J. **O Programa Morar Carioca:** novos rumos na urbanização das favelas cariocas? In: ZUQUIM, M.L.; D'OTTAVIANO, C. Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina (Org.). São Paulo: FAU, 2014, p.131-147.

_____.; BARBOSA, S.; DELECAVE, J. **Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca:** três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Brasília, DF: Universidade Brasília- Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo, 2014. Disponível em: <http://www/shcu2014.com.br/content/projeto-mutirao-programas-favela-bairro-e-morar-carioca-tres-decadas-urbanizacao-favelas-na>.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ FAPERJ, 2013.p.25-125.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del Zoning**. Coleccion Ciencia Urbanística. ETSA de Barcelona. Editora Gustavo Gili, 1980.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. MARQUES, E. (Coord.), GOMES, S.; GONÇALVES, R.; TOLEDO, D.; MOYA, E.; COZZALATO, D.; FERREIRA, M.P.- Projeto Cidades. Dez. 2007.

MALDONADO, M.M. **Banco de tierras y reajuste de terrenos: conceptos generales y reglamentación em algunos países em América Latina**. 2017. Lincoln Institute of Land Policy.

_____.; PINILLA, J.F.; VALENCIA, N.; FRANCISCO, J.F. **Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano**. 2006. Lincoln Insitute of Land Policy, Bogotá, Cap. 3.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre a potencialidade do instrumento operação urbana consorciada a luz da experiência paulistana**. Tese de doutorado, FAU-USP. 2010.

MARANGONI, G. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Revista eletrônica de informações e debates, IPEA, 2012, Ano 9, Edição 72. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso 09/08/2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo. Editora Hucitec. 1996.

_____. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. (coord.) **Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas**. 1999. FUPAM/LABHAB/FAUUSP – FINEP/CEF 1998/1999.

_____. **A terra é um nó na sociedade brasileira, também nas cidades**. Revista Cultura Vozes, 1999, volume 93.

_____. **Habitação e desenvolvimento urbano: O desafio da próxima década**. 1999.

_____. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. P 121-192.

_____. **Metrópole & Globalização**. Revista São Paulo em Perspectiva, VI. 14, n*4/ dezembro 2000. Fundação SEADE.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras** São Paulo em Perspectiva, São Paulo Fundação SEADE, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

_____. **Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis. Editora Vozes. 2001

_____.; FERREIRA, J.S.W.- **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras”. OSORIO, L.M. (org.), Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre/ SP, 2002.

- _____. **Metrópole, Legislação e Desigualdade.** Estudos Avançados, 17 (48), 2003
- _____. **O nó da terra.** In Revista Piauí. Junho, 2008.
- _____. **O Estatuto da Cidade periférica.** In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. (Org.) O Estatuto da Cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- _____. **O Impasse da política urbana.** Petrópolis: Vozes. 2011.
- MARMOLEJO, C. **La valuación inmobiliaria en suelos sometidos a planificación derivada:** El caso del Centro Direccional de Cerdanyola. Documento fornecido pelo autor para os alunos do curso: Reajuste de Terras do Lincoln Institute of Land Policy. Mayo 2017.
- MAUTNER, Y. **A periferia como fronteira de expansão do capital.** In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.
- MENDES, I.C. **Programa Favela Bairro: uma inovação estratégica?** Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Maria Cristina da Silva Leme. FAU USP. 2006. 203 p.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Operações Urbanas:** Anais do Seminário Brasil- França/ Ministério das Cidades- Brasília. 2009.
- _____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual de Regularização Fundiária Plena.**
- MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo:** da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 145 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- _____.; SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas.** São Paulo, Romano Guerra, 2007.
- MONTANER, J.M.; MARTINEZ, Z.M. **Soportes: Vivienda y ciudad.** Master Laboratorio de la vivienda del siglo XXI. Experiencias. N.J.Habraken, Andrés Mignucci. Universitat Politècnica de Catalunya. 2009, Barcelona, ES.
- MORGAN, M. Fórum Brasil 2018 Break [ing] down the Constitution na Mesa de debates: **Erradicação da pobreza e redução das desigualdades.** Disponível em: <https://www.facebook.com/brazilforum/videos/2052964361612023/>. Acesso em 07/05/2018.
- MORETTI, R S. **Normas urbanísticas para Habitação de Interesse Social** - recomendações para elaboração. São Paulo: IPT FINEP, 1997. 157p.
- NAKAMURA, M.S. **O controle urbano nas favelas urbanizadas.** O caso da Região do ABC. Seminário Urbafavelas, 2016. RJ. URFJ.
- NAZARETH, M.B.F. et all. **Núcleo urbanizado: uma nova (velha) cidade?** II Seminário Nacional sobre Urbanização de favelas, 2016, RJ, UFRJ, UF.
- NOBRE, E.A.C. **O ideário urbanístico e legislação na cidade de São Paulo.** IX SHCU Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. 2006. SP.

OLIVEIRA, Francisco de. **Acumulação monopolista, estado e urbanização**: a nova qualidade do conflito de classes. In: Contradições urbanas e movimentos sociais. São Paulo, CEDEC/ Paz e Terra, 1977.

_____. **O Estado e o urbano no Brasil**. Revista Espaço & Debates, n.6, 1982.

_____. **Crítica à razão dualista, o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. In Novos Estudos Cebrap, n. 74, mar. 2006.

_____.; RIZEK Cibele Saliba (org.) - **A política na era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo(Coleção Estado de Sítio), 2007.

_____. **Hegemonia às avessas: Decifra-me ou te devoro!** In: Hegemonia às avessas. Org. Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C.; Boitempo Editorial, p. 21, 2010.

PASTERNAK, S. 2006. **São Paulo e suas favelas**. Revista Pós: FAUUSP.

_____.; D'OTTAVIANO, C. **Favelas no Brasil e em São Paulo**: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-99, abril 2016.

PORTZAMPARC, C. **A terceira era da cidade**. In: Revista Ócolum, n. 9, Fau Puccamp, Campinas, 1997.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SP (1). 2016. **Os Planos Regionais das Subprefeituras no Sistema de Planejamento Urbano**. SMDU. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_no-Sistema-Planejamento.pdf. Acesso 01/05/2018.

_____. (2). **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras. Quadro Analítico. Campo Limpo**. SMDU. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-CL.pdf>. Acesso 13/09/2018.

_____. (3) . **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras. Quadro Analítico. M'Boi Mirim**. SMDU. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-MB.pdf>. Acesso 13/09/2018.

_____. (4). SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Espreada**. SMDU. Caderno. 2016. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCAE_caderno_GESTAOURBANA.pdf. Acesso 02/05/2018.

_____. (5). **Quadro Geral das OUC-SP**. (Gestão Urbana- SP Urb. Dez/2016). Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf. Acesso 25/08/2018.

_____. (6). **Minuta Consulta Pública Arco Jurubatuba**. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/ACJ_Minuta_Consulta_Publica_E_DIAGNOSTICO.pdf. Acesso 04/10/2018.

_____. (7). **Edital do Concurso Renova SP**. Secretaria Municipal de Habitação. 2011.

_____. (8). **Avaliação e análise dos estudos recebidos no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 05/2017 Nota Técnica**. São Paulo Parcerias S/A. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1lczo0tlxblxNMdalcD3Oig-yU_gAFeqt/view. 2018.

PULHEZ, M.M. **O arranjo gerencial**. Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos da gestão da política habitacional em São Paulo. Tese de doutorado. IAU-USP.2014.

RAJCHMAN, J., **Um novo pragmatismo?** In : O campo ampliado da arquitetura. SYKES, A. Krista (org.), 2013 Cosac Naify.

REFINETTI, M.L. **São Paulo: além do Plano Diretor**. Revista Estudos Avançados n 17, v 47. 2003, pg. 167 a 186.

_____. **Moradia e Mananciais. Tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo, FAU USP, FAPESP, 2006, 226 pg.

_____. RINCÓN, Análida (2015). **“Medellín- Colômbia, São Paulo- Brasil – Urbanismo em questão”**. In: Desbordes Urbanos: 50-63, Monografias VP. Montevideu: UDELAR.

REGINO, T. M. Direito à moradia, intervenção em favelas e conflitos associados aos deslocamentos involuntários de famílias. A aplicação dos Marcos atuais e seus desafios. **II Seminário Nacional sobre Urbanização de favelas**, 2016, RJ, UFRJ, UF.

ROCHA, A.A. **A produção do espaço, segregação residencial e desigualdades sociais na morfologia urbana das cidades brasileiras**. Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, 2011. BA-Salvador.

ROJAS EBERJARD M.C.; RAVE HERRERA, B.E. Reajuste de tierras en Medellin- Colombia en SMOLKA M.; FURTAD, F. (editores) **Instrumentos notables de políticas de suelo em América Latina**. Lincoln Insittute of Land Policy. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/reajuste-tierras-en-medellin-colombia>

ROLNIK, R. **Para além da lei**: legislação urbanística e cidadania. In: SOUZA, Maria Adélia A. e outros. **Metrópole e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A Cidade e a Lei**. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Fapesp- Estúdio Nobel, 1997.

_____. (Coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. Revista Polis, São Paulo, nº 32, 1999. 101 p.

_____. (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida**: implantando os instrumentos do estatuto da cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **10 anos do Estatuto da Cidade**. Da luta pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. 2011. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso 12/06/2018.

_____. **“A guerra dos lugares”**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras –** Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy.

ROSSETTO Rossella. **Fundo Municipal de Habitação**. Observatório dos Direitos do Cidadão, acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Nº 14. 2003 Instituto Pólis/PUC-SP.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. Tese de doutorado. USP- SP.

RUFINO, M.B.C. **Reestruturação do setor imobiliário e mudanças no padrão espacial de reprodução do capital**: a produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades brasileiras. XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife, 2013.

_____. **Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras**: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 217-236, 2016.

SAMORA, P. **Projeto de Habitação em favelas**: especificidades e parâmetros de qualidade. Tese de Doutorado. FAUUSP. SP. 2009.

_____. **Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo**: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2014. SP.

SAMPAIO, JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie**, Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade** – um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. CASTRO, A.Q.; PEREIRA, R.B.; RODRIGUES, F.N.; RODRIGUES, D.P., PEREIRA, M.B.; HORIGOSHI, M.R.B- **Precariedades Habitacionais**: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas. In: Seminário URBFAVELAS 2014, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo - SP – Brasil.

SANTORO, P.; SANTO AMORE, C. (2014) **Planos populares de resistência a remoções forçadas**. Revista Móvil nº2 - CAU.

_____. **Algumas questões para o debate a partir das leis de ordenamento territorial colombianas**. Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia. 2009. Ministério das Cidades, JICA, ABJICA-SP.

_____.; NUNES, Flávia. **Projetos de Intervenção Urbana (PIUS) em São Paulo**: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. 05/25/2018. Portal LabCidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>

SANTOS, Boaventura de S. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. Revista Espaço e Debates, ano XI, nº 33, 1991. Versão de 1988.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, Laymert Garcia dos. **Brasil Contemporâneo, estado de exceção**. In: A Era da Indeterminação. RIZEK Cibele, Oliveira FRANCISCO (org.). Boitempo editorial. SP.2007.

SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. Estudos CEBRAPE 3.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. SMA-CPLA. **Atualização do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga**. Relatório final. COBRAPE, 2011.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA. **PAC (Programa de aceleração do crescimento) – 6º balanço 2015-2018**. Disponível em:
<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9b2f7cbe3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>

SIGOLO, L. M. **O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial**. São Paulo: FAUUSP.

SILVA, A. (org.) **Urbanização de favelas: duas experiências em construção**. São Paulo. Instituto Polis, 1994. 107 p.

SILVA, J. M. P. **Plano socioespacial da Rocinha – Plano, Projetos e Obra: Conflitos e contradições**. In: ZUQUIM, M.L.; D'OTTAVIANO, C. Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina (Org.). São Paulo: FAU, 2014, p.149-186.

SINGER, A. **O Lulismo e seu futuro**. Revista PIAUÍ- Edição 49, outubro de 2010.

SMOLKA, M.O. **Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano**. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

SOUZA, C.V. **Plano Diretor participativo de Santo André: conceitos, instrumentos e aplicação**. In: DENALDI, R. O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

SOUZA, Felipe Francisco De. **Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano**. São Paulo: Editora Paulo's, 1ª edição, 2009. CapítuloV. Disponível em: https://issuu.com/landreadjustment/docs/metodos_planejamento_urbano. Acesso 01/05/2-18.

TAFURI, M. **Projeto e Utopia**. Lisboa: Presença, 1985

TORRES, H.G et al. **Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo**. Estudos Avançados, São Paulo, v.17, nº 47, p.97-128, abril 2003. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-0142003000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso fevereiro/2018.

TEIXEIRA, C. C. **A autogestão na era das políticas neoliberais. A experiência com o programa Minha Casa Minha Vida-Entidades**. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, e-metrópolis, número 32, ano 9, 2017. Disponível em:
http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/032/original/emetropolis32.pdf?1522279441.

_____. **Os decretos de Habitação de Interesse Social e a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo na cidade de SP no período de 1992 a 2016**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v.25, p.86-101, 2018.

TELLES, V. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte, Argumentum, 2010.

TOLEDO, L. C. **Inovação tecnológica para Habitação de Interesse Social**. Observatório das Metrópoles. 2012.

TURNER, John F. C. **Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras**. Revista Arquitetura, n. 68, setembro 1968 (a), pp. 17-19.

_____. **Barreiras e canais para o desenvolvimento habitacional nos países em vias de desenvolvimento**. Revista Arquitetura, nº 68, setembro 1968 (b), pp. 20-26.

VAINER, C.B. **Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial**. XII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. (IPPUR/UFRJ). Belém, Pará, 2007.

_____. **Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro**. (IPPUR/UFRJ). Seminário internacional "Mobilidades Urbanas: Alicerces para Pesquisas Transnacionais" Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

VALLADARES, L. **A invenção da favela: do mito de origem à favela. com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. PRETECEILLE, E. **Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca**. In: RIBEIRO, L. C. (Org.) O futuro das metrópoles. Rio de Janeiro: Revan, 200, p.375-403.

VERÍSSIMO, A.A. **Porque fomos a Medellín e Bogotá**. 2012. Disponível em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/03/porque-fomos-medellin-e-bogota.html>. Acesso 23-10-2017.

VIGLIECCA H & Associados. **O terceiro território**. Habitação coletiva e cidade. 2014.

VILLAÇA, Flavio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK C. e SCHIFFER, S.; O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Edusp/ Fupam, 1999

_____. **Reflexões sobre as cidades Brasileiras**. São Paulo: Nobel. 2012.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel. 2007

_____. **A terra como capital (ou a Terra-localização)**. In: _____. Reflexões sobre as cidades brasileiras. Studio Nobel: São Paulo, 2012. In: Espaço e Debates n.16, 1985.

_____. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos avançados 25 (71), 2011.

_____. **O território e a dominação social**. In Revista Margem Esquerda, nº 24, junho de 2015, São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso: 16/10/2016.

ZALUAR, A. **Rio, um século de favela**. FGV Editora, 1998.

UN-HABITAT **Urbanization and Development. Emerging Futures**. World Cities Report 2016. United Nations Human Settlements Programme. 262p. Disponível em: <http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/06/wcr-full-report-2016.pdf>. Acesso: 30/09/2017.

_____. **The Challenge of Slums Global Report on Human Settlements**. 2003 United Nations Human Settlements Programme, p.245. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>. Acesso 30/09/2017.

ZUQUIM, M.L. **Urbanização de assentamentos precários em São Paulo**: o discurso da política e a prática da intervenção. II Seminario Internacional de Procesos Urbanos Informales. Mejoramiento Barrial como respuesta a una Ciudad para todos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

SITES:

IBGE 2010.Fonte:

<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=355030&search=||infor%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>

UOL Notícias, em São Paulo 21/12/2011. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/12/21/mais-de-11-milhoes-vivem-em-favelas-no-brasil-diz-ibge-maioria-esta-na-regiao-sudeste.htm#fotoNav=1>. Acesso: 02-08-2016.

<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br>

<https://www.facebook.com/brazilforum/videos/2053005638274562/>. Acesso em 07/05/2018.

<http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/publicacoes/>

<http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>

<https://g1.globo.com/economia/noticia/corte-de-gastos-reduz-orcamento-do-pac-ao-menor-valor-em-8-anos.ghtml>

DADOS:

http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/group/moradia

<http://datageo.ambiente.sp.gov.br/app/?ctx=mananciais>

<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

<http://www.ambiente.sp.gov.br/portalmananciais/mananciais-geo/>

<http://www.habitasampa.inf.br>

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>.

<http://www.sim.emplasa.sp.gov.br/mapa>

LEIS:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO . Lei nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12233-16.01.2006.html>

BRASIL. Decreto-Lei Nº 3365/1941 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 9785 DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6766, de 9 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

BRASIL. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Art. 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

BRASIL. Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html>

BRASIL. LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014 Esta lei dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e aplica-se à totalidade do seu território. Diário oficial da cidade de São Paulo. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de Lei 01-00619-2016 do Executivo. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no Art. 293 º do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 700, DE 2015. Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/124368>

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 727, DE 2016. Ementa: Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/125734>

MIP PIU VILA LEOPOLDINA, 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/01_-MIP_PIU_Vila-Leopoldina-Villa-Lobos_motiva%C3%A7%C3%A3o.pdf

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação. Plano Municipal de Habitação Social da cidade de São Paulo- PMH 2009-2024. 10/2011. 234 p.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Caderno para discussão pública. 06/2016. 105 p.

_____. Decreto Lei nº 44.667 de 26 de abril de 2004. Dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 27 de abril de 2004.

_____. Decreto Lei nº 45.127 de 13 de agosto de 2004. Dispõe sobre Zonas Especiais de Interesse Social e seus respectivos Planos de Urbanização, produção de Empreendimentos de Habitação de

Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 14 de ago. 2004.

_____. Decreto Lei nº 56.759 de 7 de janeiro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 8 jan. 2016.

_____. Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no Art. 134º da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE. Disponível em:
<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>

_____. Decreto Lei nº 57.337 de 23 de setembro de 2016. Abre Crédito Adicional Suplementar de R\$ 650.000,00 de acordo com a Lei nº 16.334/15. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 24 set. 2016.

_____. Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO, REVOGA A LEI Nº 10.676/88 E DISPOSITIVOS DAS LEIS Nºs 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81.

_____. LEI Nº 13.885, DE 25 DE AGOSTO DE 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

_____. Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do Art. 21º da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001. Disponível em:
<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16211.pdf>

_____. Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 23 março 2016.

ANEXO I

ZONEAMENTO APRM-GUARAPIRANGA SEGUNDO LEI 12.233/2006.

Zoneamento	Características - APRM-G	Lote Mínimo (m ²)	Índice de Impermeabilização Máximo	Coefficiente de Aproveitamento
Subárea de Baixa Densidade (SBD)	São aquelas destinadas, preferencialmente, a atividades do setor primário, desde que compatíveis com as condições de proteção do Manancial, e ao turismo ecológico, a chácaras e a sítios	5.000	20% ou 0.2	15% ou 0.15
Subárea Especial Corredor (SEC)	São aquelas destinadas, preferencialmente, a empreendimentos comerciais e de serviços de âmbito regional e à instalação ou ampliação de indústrias.	1.000	80% ou 0.8	100% ou 1
Subárea Envolvente da Represa (SER)	São aquelas localizadas ao redor do Reservatório Guarapiranga, destinadas ao lazer, à recreação e à valorização dos atributos cênico-paisagísticos	500	40% ou 0.4	40% ou 0.40
Subárea de Ocupação Diferenciada (SOD)	São aquelas destinadas, preferencialmente, ao uso residencial e a empreendimentos voltados ao turismo, cultura e lazer, com baixa densidade demográfica e predominância de espaços livres e áreas verdes.	1.500	40% ou 0.4	30% ou 0.30
Subárea de Urbanização Consolidada (SUC)	São aquelas urbanizadas onde já existe ou deve ser implantado sistema público de saneamento ambiental.	250	80% ou 0.8	100% ou 1
Subárea de Urbanização Controlada (SUCt).	São aquelas em processo de urbanização, cuja ocupação deverá ser planejada e controlada, devendo ser garantida a implantação de infraestrutura de saneamento ambiental.	250	80% ou 0.8	100% ou 1

Fonte: Lei 12.233/2006

ANEXO II

AÇÕES DA PMSP (COHAB - HABI) E CDHU NAS SUBPREFEITURAS DE CAMPO LIMPO E M'BOI MIRIM¹⁶⁶

Elaboração: Autora. Obs.: Os empreendimentos assinalados em cinza claro estão dentro da área de estudo e os empreendimentos em cinza escuro estão na área de aproximação.

Distrito	Nome	Responsável	Programa	Modalidade	N/ UH	Área	Entrega
Vila Andrade	Paraisópolis	HABI	Procav		56		
	Paraisópolis	HABI	Urb.Favelas		453		
	Paraisópolis - A	HABI	Urb. Favelas		146	11.278,15	
	Paraisópolis - C	HABI	Urb. Favelas		188	7.467,32	
	Paraisópolis - D	HABI	Urb. Favelas		123	8.192,80	
	Paraisópolis - F	HABI	Urb. Favelas		126	6.692,63	
	Santo Antônio - Peinha	HABI				3.072,73	
	Vila Nova Peinha	COHAB_NOME				22.140,77	
	Peinha I e II	COHAB_NOME				2.155,33	
	VI. Andr. C- Paraisópolis	CDHU	UFAP/ RF	RH/E	112		2017
	VI. Andr. B- Paraisópolis	CDHU	UFAP/ RF	RH/EG	172	9.634,38	2013
	VI. Andr. D- Paraisópolis	CDHU	UFAP/ RF	ETK	56		2011
	VI. Andr.G- Paraisópolis	CDHU	UFAP/ RF	RH/EG	116		2013
Campo Limpo	Paraisópolis CC	CDHU	UFAP/ RF	CC/ CCR	112		2014
	Paraisópolis CC	CDHU	UFAP/ RF	CC/ CCR			2015
	Jardim Olinda - O. I.	HABI			35	3.184,36	
	Jadrim Olinda	HABI	Urb. Favelas		736	29.217,07	
	Jardim Olinda	COHAB_NOME				4.994,17	
	Jardim Olinda - Setor 1	HABI	Urb. Favelas			3.073,57	
	Jardim Olinda - Setor 2	HABI	Urb. Favelas			13.440,80	
	Jardim Olinda - Setor 3	HABI	Urb. Favelas			1.032,70	
	Jardim Olinda - Setor 4	HABI	Urb. Favelas			6.713,70	
	Pres. Costa e Silva – Pq.	COHAB				70.590,26	
	Pres. Costa e Silva – Pq.	COHAB_NOME				70.591,77	
	Campo Limpo B2-	CDHU	SH3	EG	160	183.961,44	1995
	Campo Limpo A04	CDHU	SH4	EG	320		1997
		CDHU	SH4	EG	64		1997
	Campo Limpo A03	CDHU	MUT	MT	160		1997
	Campo Limpo A05	CDHU	SH4	EG	288		1997
	Campo Limpo A07	CDHU	MUT	MT	40		1998
	Campo Limpo B03	CDHU	MUT	MT	32	210.030,80	1999
	Campo Limpo B03 (B04)	CDHU	PLNHE	EG	150		2003
	Campo Limpo B05	CDHU	RH	ETK	10		2010
	Campo Limpo B05	CDHU	RH	ETK	19		2010
	Campo Limpo C02	CDHU	SH4	EG	256		1997
	Campo Limpo L01	CDHU	MUT	MT	100	157.238,26	2002
	Campo Limpo L02	CDHU	MUT	MT	120		2002
	Campo Limpo L03/L04	CDHU	MUT	MT	160		2002
	Campo Limpo G	CDHU	GUA	EG	198	21.282,04	2002
	Campo Limpo G2	CDHU	UFAP/ RF	ETK	56		2011
	Campo Limpo K	CDHU				50.704,49	
	Campo Limpo I1/I2/I3-	CDHU	UPAR	EG	278	21.988,32	2008
	Campo Limpo M	CDHU	PLAFR	EI	418	33.041,29	2004
	Campo Limpo N	CDHU	UFAP/ RF	ETK	438	35.799,22	2011
	Campo Limpo O	CDHU	RH	EI	404	33.880,96	2009

¹⁶⁶ Referências:

Dados CDHU: <http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/producao-habitacional.asp?Pag=producao-habitacional&DestHab=1&municipio=220&Nome=SAO%20PAULO>. Acesso 10/02/2018.

Dados HABI/COHAB: http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/group/moradia. Acesso 03/06/2018

	Campo Limpo II – Jd.	CDHU	UFAV	AD	120		2006
	Campo Limpo II - Jd.	CDHU	UFAV	AD	564		2008
	Campo Limpo II - Jd.	CDHU	UFAV	AD	52		2010
	Campo Limpo II -Jd.	CDHU	UFAV	AD	641		2008
	Campo Limpo II -Jd.	CDHU	UFAV	AD	103		2008
	Campo Limpo II - Jd.	CDHU	UFAV	AD	339		2010
Capão Redondo	Sônia Ingá	COHAB				34.083,56	
		COHAB				19.234,15	
	Sônia Ingá Amigos- FII	HABI	FUNAPS		200		
	Monet	HABI	FUNAPS		225		
	Monet	COHAB_NOME				47.161,38	
	Monet - Casa Branca	HABI				4.348,63	
	Monet - Santo e Mendes	HABI				4.857,80	
	Monet - Terra Nossa	HABI				4.807,96	
	Monet - União Força e	HABI				4.164,45	
	Valo Velho I	COHAB_NOME				125.443,27	
		COHAB				112.965,79	
	Valo Velho II	COHAB				54.610,35	
		COHAB_NOME				54.783,76	
	Valo Velho I e II	HABI	FUNAPS		284		
	Conjunto Habitacional	COHAB				10.636,59	
	Jardim Irene	HABI	Urb.Favelas		160		
	Jardim Irene	HABI				3.121,70	
		HABI				8.843,36	
	Jardim São Bento	CDHU	SH1	EG	484		1989
	Jardim São Bento	CDHU	SH1	EG	176		1989
	Sto. Amaro A- Feitico da Vila	CDHU	SH3	EG	80	95.909,11	1995
		CDHU	SH3	EG	11		1995
		CDHU	MUT	MT	581		1996
	Santo Amaro C	CDHU	CE	EG	240	37.306,63	1998
	Santo Amaro E	CDHU	CE	EG	344	54.215,49	1998
	Santo Amaro D	CDHU	CE	EG	546	21.503,46	1998
	Santo Amaro G	CDHU	CE	EG	238	11.747,15	1998
	Santo Amaro F	CDHU	SM	EG	48		2002
	Capão Redondo A	CDHU	PLNHE	EI	128	7.192,93	2003
	Capão Redondo B	CDHU	PLAFR	EI	120	5.995,21	2003
	Adventista	COHAB_NOME				853.841,71	
		COHAB				856.567,61	
	Adventista- Fase 2	HABI	FUNAPS		194		1982
	Sítio Pirajussara	COHAB				51.859,72	
	Pirajussara - O.I.	HABI				3.601,89	
	Parque Fernanda	COHAB				11.796,46	
	Parque Fernanda	HABI				16.157,18	
	Parque Fernanda I	HABI	Urb.Favelas		348		
	Parque Fernanda	COHAB_NOME				73.071,36	
	Parque Fernanda	COHAB				73.070,88	
	Parque Rondon	HABI				16.669,00	
	Capão Redondo	COHAB					
	Ferreirópolis	COHAB					
	Alto do Riviera	COHAB				2.986,41	
		HABI				1.579,91	
	Chácara Santa Maria	COHAB				18.089,69	
		HABI				6.864,65	
	Jardim das Rosas	HABI			200	8.953,17	
		HABI				9.339,69	
Jd. São Luiz	Pq. Otero/ Sto Antonio	HABI	PROVER		500	24.593,11	
		COHAB_NOME				29.578,71	
	Guarapiranga	HABI			40	3.710,72	
		COHAB				2.156,35	
	Talara	HABI	FUNAPS		102	15.081,47	

		COHAB_NOME				48.656,28	
	C.L. A- Jd. S Luiz I-A	CDHU	SH3	EG	160	183.961,44	1995
	Campo Limpo C1	CDHU				44.065,52	
	Campo Limpo C2	CDHU				29.709,14	
	Campo Limpo I	CDHU				21.988,32	
	Campo Limpo L	CDHU				157.238,26	
	Jardim Santo Antônio I	HABI				9.549,33	
	Jardim Santo Antônio II	HABI				7.336,70	
	Jardim Santo Antônio III	HABI				3.289,33	
	Monte Azul	COHAB_NOME				22.954,80	
	União dos Nove do Parque	HABI				18.006,21	
	Pq. Europa	HABI	FMH		236		
	Pq. Europa	HABI	FMH		200		
	Pq. Europa	COHAB_NOME				38.668,29	
	Pq. Europa II	COHAB			36		
	Jardim Martinez	CDHU	SH3	EG	640		1994
	Jardim São Luiz IA	CDHU	SH3	EG	320	72.625,43	1994
	Jardim São Luiz II	CDHU	SH3	EG	576		1993
	Jardim São Luiz IB	CDHU	SH3	EG	256		1994
	Jardim São Luiz IB	CDHU	SH3	EG	160		1993
	São Luiz A1-Paulino	CDHU	SM	EG	160	72.625,43	2002
	São Luiz A2-Paulino	CDHU	PLAFR	EG	180		2004
	São Luiz A3-Paulino	CDHU	PLAFR	EG	56		2002
	São Luiz A4-Paulino	CDHU	PLAFR	EG	112		2003
	São Luiz A5-Paulino	CDHU	PLAFR	EG	40		2006
	São Luiz A6-Paulino	CDHU	PLAFR	EG	140		2004
	São Luiz E (Pq Europa I)	CDHU	RH	AD	680		2009
	São Luiz	COHAB_NOME	PROMORAR			138.836,61	
	Tuparoquera A	COHAB					
	Tuparoquera B	COHAB					
	Favela Jd. Antonieta	COHAB_NOME				13.726,80	
Jd. Ângela	Pq Novo Santo Amaro V	HABI	PROCAV-PAC 1		200		
	Favela Santa Zélia	COHAB_NOME				15.691,53	
	Jardim dos Cedros	COHAB				12.526,13	
	Jardim dos Cedros	COHAB_NOME				12.526,47	
	Paranapanema	COHAB_NOME				387.933,18	

ANEXO III

QUADRO 2A - CARACTERÍSTICAS DE APROVEITAMENTO CONSTRUTIVO POR MACROÁREA [PDE DE 2014]

Macrozonas		Macroáreas (a)	Coeficiente de aproveitamento			Gabarito da edificação (m)	Número máximo de pavimentos
			mínimo	básico	máximo (b) (c) (d)		
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Estruturação Metropolitana	Arco Tietê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Centro	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Jurubatuba	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Pinheiros	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Tamanduateí	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Faria Lima/ Águas Espraiadas/ Chucri Zaidan	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Jacu-Pêssego	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Avenida Cupecê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Leste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Noroeste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Fernão Dias	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Urbanização Consolidada	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Qualificação da Urbanização	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Redução da Vulnerabilidade	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (f)	Fora da área de proteção aos mananciais	Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Preservação de Ecossistemas Naturais	NA	NA	NA	NA	NA
		(VETADO) Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	NA	0,1	0,1	15 (g)	Térreo mais 4
	Área de proteção aos mananciais (f)	(VETADO) Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	NA	0,1	0,1	15 (g)	Térreo mais 4
		Contenção Urbana e Uso Sustentável	NA	0,1	0,1	15 (g)	NA
		Preservação de Ecossistemas Naturais	NA	NA	NA	NA	NA

NOTA:

- (a) Exceto ZEP, ZEPAM, ZEIS e ZER-1 e demais zonas onde a Lei nº 13.885/2004 definiu parâmetros mais restritivos, até a revisão da LPUOS.
- (b) O coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em 25% (vinte e cinco por cento) para EHMP e 50% (cinquenta por cento) para EHIS.
- (c) Os coeficientes de aproveitamento máximo, o gabarito de altura da edificação e o número máximo de pavimentos poderão ser ultrapassados nas áreas de abrangência das operações urbanas consorciadas e com a utilização das leis nos 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hotéis), 15.526/2012 (hospitais e escolas) e nos empreendimentos que se beneficiarem de acréscimo da área computável obtido pela aplicação da Cota de Solidariedade.
- (d) Nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, o coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 4 (quatro), de acordo com o Mapa 11 desta lei e não se aplicam o gabarito da edificação e o número máximo de pavimentos, de acordo com o Art. 364 desta lei.
- (e) As leis específicas de operações urbanas consorciadas poderão estabelecer coeficientes mínimos superiores ao estabelecido neste quadro, até o limite do coeficiente básico.
- (f) Aplica-se a legislação estadual pertinente, especialmente as leis específicas das Bacias Billings e Guarapiranga

ANEXO IV

QUADRO 3 DA LEI 16.402/2016. LUPOS

TIPO DE ZONA		ZONA (a)	Coeficiente de Aproveitamento			Taxa de Ocupação Máxima		Gabarito de altura máxima (metros)	Recuos Mínimos (metros)			Cota parte máxima de terreno por unidade (metros²)
			C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo (m)	T.O. para lotes até 500 metros²	T.O. para lotes igual ou superior a 500 metros²		Frete (i)	Fundos e Laterais		
TRANSFORMAÇÃO	ZEU	ZEU	0,5	1	4	0,85	0,70	NA	NA	NA	3 (j)	20
		ZEUs	NA	1	2	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	40
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	2	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	NA
		ZEUPa (c)	NA	1	1	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	NA
	ZEM	ZEM	0,5	1	2 (d)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	20
ZEMP		0,5	1	2 (e)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	40	
QUALIFICAÇÃO	ZC	ZC	0,3	1	2	0,85	0,70	48	5	NA	3 (j)	NA
		ZCs	NA	1	1	0,70	0,70	20	5	NA	3 (j)	NA
		ZC-ZEIS	0,5	1	2	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZCOR-1	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
	ZCOR	ZCOR-2	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZCOR-3	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZCORa	NA	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZM	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
	ZM	ZMs	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA
		ZMIS	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
		ZMISa	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-1	0,5	1	2,5 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
	ZEIS	ZEIS-2	0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-3	0,5	1	4 (g)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-4	NA	1	2 (h)	0,70	0,50	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-5	0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
	ZDE	ZDE-1	0,5	1	2	0,70	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
		ZDE-2	0,5	1	2	0,70	0,50	28	5	3	3	NA
	ZPI	ZPI-1	0,5	1	1,5	0,70	0,70	28	5	3	3	NA
		ZPI-2	NA	1	1,5	0,50	0,30	28	5	3	3	NA
PRESERVAÇÃO	ZPR	ZPR	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
		ZER-1	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
	ZER	ZER-2	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
		ZERa	NA	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
	ZPDS	ZPDS	NA	1	1	0,35	0,25	20	5	NA	3	NA
		ZPDSr	NA	0,2	0,2	0,20	0,15	10	5	NA	3	NA
ÁREAS PÚBLICAS E SAPIVEL (i)	ZEPAM	ZEPAM	NA	0,1	0,1	0,10	0,10	10	5	NA	3	NA
	VERDES	AVP-1	NA	(k)	(k)	(k)	(k)	28	NA	NA	3 (j)	NA
		AVP-2	NA	1	1	0,3	0,3	28	NA	NA	3 (j)	NA
	INSTITUCIONAIS	AI	NA	1	4	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	NA
		AIa	NA	1	2	0,5	0,5	15	NA	NA	3 (j)	NA
	CLUBES	AC-1	NA	0,6	0,6	0,6	0,6	20	5	3	3	NA
		AC-2	NA	0,4	0,4	0,4	0,4	10	5	3	3	NA

- (a) (a) Nas zonas inseridas na área de proteção e recuperação aos mananciais aplica-se a legislação estadual pertinente, quando mais restritiva, conforme §2º do Art. 5º desta lei.
- (b) (b) Atendidos os requisitos previstos no Art. 83 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, a zona ZEUP passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEU.
- (c) (c) Atendidos os requisitos previstos no Art. 83 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, a zona ZEUPa passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEUs.
- (d) (d) O CAMáx será igual a 4 nos casos dispostos no §1º do Art. 8º desta lei.
- (e) (e) O CAMáx será igual a 4 nos casos dispostos nos §2º do Art. 8º desta lei.
- (f) (f) O CAMáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).
- (g) (g) O CAMáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 500m² (quinhentos metros quadrados).
- (h) (h) O CAMáx será igual a 1 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).
- (i) (i) O recuo frontal será facultativo quando atendido o disposto nos artigos 67 ou 69 desta lei.
- (j) (j) Os recuos laterais e de fundo para altura da edificação superior a 10m (dez metros) serão dispensados conforme disposições estabelecidas nos incisos II e III do Art. 66 desta lei.
- (k) (k) Ver Art. 30 desta lei.
- (l) (l) Observar as disposições estabelecidas no § 4º do Art. 28 desta lei.
- (m) (m) Para áreas contidas nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, conforme Mapa 11 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, verificar disposições dos artigos 362 e 363 da referida lei quanto ao coeficiente de aproveitamento máximo e outorga onerosa de potencial construtivo adicional.

ANEXO V

QUADRO 03-DECRETO 56.759/2016. PARÂMETROS DE APROVEITAMENTO E OCUPAÇÃO EM ZEIS (ZEIS):

Quadro 3- Parâmetros de aproveitamento e ocupação em ZEIS									
ZEIS	Coeficiente de Aproveitamento			Gabarito de altura	Taxa de Ocupação Máxima	Taxa de Permeabilidade mínima (c)	Frente mínima (d)	Recuos mínimos	
	Mínimo	Básico	Máximo (a)					Frente	Laterais e Fundo
ZEIS 1 (f)			2,5 (b)						
ZEIS 2	0,5	1	4	Sem limite	0,8	0,15	10	5,00 ou Art.23	3,00 ou Art. 23
ZEIS 3			4						
ZEIS 4 (f)	NA		2			0,2			
ZEIS 5	0,5		4			0,15			

- (a) Em áreas de OU ou OUC, observar o CA. máximo da lei específica da Operação.
- (b) Em situações especiais, o CA máximo poderá ser superado até o limite máximo de 4, de acordo com o plano de urbanização de ZEIS aprovado pelo Conselho Gestor de ZEIS e pela CAEHIS.
- (c) Nas Subprefeituras da Sé e da Mooca ou mediante parecer da CAEHIS, a Taxa de Permeabilidade poderá ser reduzida para 0,05 desde que seja implantado reservatório de águas pluviais de acordo com as normas vigentes.
- (d) Ver Art. 19 deste Decreto,
- (e) Em área de proteção de mananciais observar a legislação estadual específica sempre que esta dispuser sobre o mesmo parâmetro.

ANEXO VI

ESTATUTO DAS CIDADES – LEI 10.257/2001, ART. 2º E ART. 4º

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 4º Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; **f) instituição de zonas especiais de interesse social**; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

ANEXO VII

QUADRO 01 DO DECRETO 56.759/2016. PARÂMETROS DE APROVEITAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES PARA EHIS E EHMP NA ÁREA DE INFLUÊNCIA DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA.

Quadro 1- Parâmetros de aproveitamento e ocupação (HIS, HMP, EHIS, EHMP) nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana											
Macrozonas		Coeficiente de Aproveitamento				Gabarito de altura	Taxa de Ocupação Máxima	Taxa de Perm. Mín. (c)	Frente mínima (d)	Recuos mínimos	
		Mínimo	Básico	Máximo (a)						Frente	Laterais e Fundo
Macrozona de Estruturação da Transformação Urbana		0,5	1	6	5	Sem limite		0,15			
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Fora de área de Proteção aos Mananciais	-	1	3	2,5	28 (e)	0,8	0,20	10	5,00 ou Art.23	3,00 ou Art. 23
	Área de Proteção aos Mananciais										

- (a) O gabarito de altura máxima de uma edificação é a distância entre o piso do pavimento térreo e o ponto mais alto da cobertura, excluídos o ático e caixa d'água,
- (b) Nas Subprefeituras da Sé e da Mooca ou mediante parecer da CAHEIS, a Taxa de Permeabilidade poderá ser reduzida para 0,05 desde que seja implantado reservatório de águas pluviais de acordo com as normas vigentes.
- (c) Ver Art. 19 deste Decreto,
- (d) Em área de proteção de mananciais observar a legislação estadual específica sempre que esta dispuser sobre o mesmo parâmetro,
- (e) Ver Art. 374 da Lei 16.050/2014

ANEXO VIII

QUADRO 02 DO DECRETO 56.759/2016. PARÂMETROS DE APROVEITAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES PARA EHIS E EHMP FORA DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA.

Quadro 02: Parâmetros de aproveitamento e ocupação dos lotes para HIS, HMP, EHIS, EHMP, FORA dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana											
Macrozonas	Macroáreas	Coeficiente de Aproveitamento				Gaba- rito de altur a (a) e (b)	Taxa de Ocup ação Máx.	Taxa de Perm. Mín. (e)	Frent e míni ma (f)	Recuos mínimos	
		Mín.	Bás.	HIS	HMP					Frente	Lateral e Fundo
Macrozona de Estruturação e Qualificação urbana (c) e (d)	Arco Tietê	0,5	1	3	2,5	28 (h)	0,15				
	Centro										
	Arco Jurubatub a										
	Arco Pinheiros										
	Arco Tamandua teí										
	Faria Lima/ Águas Espraiadas										
	Arco Jacú Pessego										
	Av.Cupecê										
	Arco Leste										
	Noroeste										
	Fernão Dias										
	Urbanização Consolidada	0,3					0,8		10,0 0	5,00 ou Art. 23	3,00 ou Art. 23
	Qualificação da Urbanização										
	Redução da Vulnerabilidade										
Macrozona de Proteção e Recu- peração Ambiental (c) e (d)	Fora de área de Proteção o aos Manan- ciais	Qualificação Urbana Ambiental	NA	1	1,5	1,25	15 (h)	0,2			
	Área de Proteção o aos Manan- ciais (g)	Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental e Controle e Qualificação Urbana Ambiental									

- (a) O gabarito de altura máxima de uma edificação é a distância entre o piso do pavimento térreo e o ponto mais alto da cobertura, excluídos o ático e caixa d'água,
- (b) Em áreas de OU ou OUC, observar o CA máximo e o gabarito da lei específica da Operação,
- (c) Em ZEPEC e ZEPAM ou área de conservação ambiental, observar parecer dos órgãos técnicos competentes no que se refere as questões ambientais e culturais,
- (d) Nos perímetros de incentivo Jacú Pessegueiro e Cupecê delimitados no Mapa 11 do PDE aplicam-se os índices e parâmetros do Quadro 1 deste Decreto, conforme Macrozona observado o CA. máximo de 4,
- (e) Nas Subprefeituras da Sé e da Mooca, ou mediante parecer da CAHEIS, a taxa de permeabilidade poderá ser reduzida para 0,05 desde que seja implantado reservatório de águas pluviais de acordo com as normas vigentes.
- (f) Ver Art. 19 deste Decreto,
- (g) Em área de proteção de mananciais observar a legislação estadual específica sempre que esta dispuser sobre o mesmo parâmetro.
- (h) Ver Art. 374 da Lei 16.050/2014.

ANEXO IX

QUADRO 2- CARACTERÍSTICAS DE APROVEITAMENTO CONSTRUTIVO DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA [PDE DE 2014]

Macrozonas		Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana													
		coeficiente de aproveitamento			gabarito de altura (m)	cota parte máxima de terreno por unidade (m²) (c)	cota de garagem máxima (m²)	taxa de ocupação máxima	taxa de permeabilidade mínima		testada mínima (m) (d)	área mínima do lote (m²) (e)	recuos mínimos (m)	lotes com área superior a 5.000 m² limite de fechamento com muros	
		mínimo	básico	máximo (a) (b)					lotes com área menor ou igual a 5.000 m²	lotes com área superior a 5.000 m²					
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana		0,5	1	4	sem limite	20	32	0,7	0,15	0,2	20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 12 do artigo 368 desta lei		25% de testada
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Fora da área de proteção aos mananciais	NA	1	2	28	40	32	0,5	0,25		20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 12 do artigo 368 desta lei		25% de testada
	Área de proteção aos mananciais	Aplica-se a legislação estadual pertinente, especialmente as leis específicas das bacias Bilíngs e Guarapiranga.													

NOTA:

- O coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em 25% (vinte e cinco por cento) para EHMP e 50% (cinquenta por cento) para EHIS.
- Os coeficientes de aproveitamento máximo poderão ser ultrapassados nas áreas de abrangência da Operação Urbana Centro e das Operações Urbanas Consorciadas e com a utilização das leis nos 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hotéis), 15.526/2012 (hospitais e escolas) e nos empreendimentos que se beneficiarem de acréscimo da área computável obtido pela aplicação da Cota de Solidariedade.
- A cota parte máxima de terreno por unidade determina o número mínimo de unidades habitacionais e não é determinante da área das unidades.
- Os parâmetros mínimos definidos para os lotes deverão ser aplicados aos novos parcelamentos.

ANEXO X

PDE DE 2014- LEI 16.050/2014- ARTIGOS SOBRE O PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS ZEIS 1. ARTIGOS 48, 49, 50, 51,52,53,54.

Art. 48 º. Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.

§ 1º Moradores de áreas já ocupadas, poderão solicitar ao Executivo a criação de Conselhos Gestores, desde que tenha a anuência expressa de ao menos 20% (vinte por cento) dos moradores da área da respectiva ZEIS.

§ 2º, § 3º, vetados

§ 4º A instalação do Conselho Gestor devesa preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.

Art. 49 º. (VETADO)

Art. 50 º. Os planos de urbanização de ZEIS 1 deverão ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores.

§ 1º Os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos a Prefeitura para aprovação.

§ 2º No caso de iniciativa definida no parágrafo anterior, assim como para a realização de regularização fundiária, a Prefeitura poderá disponibilizar assistência técnica, jurídica e social a população moradora das ZEIS.

Art. 51 º. Os planos de urbanização em ZEIS 1 devem conter, de acordo com as características e dimensão da área, os seguintes elementos:

- I - Análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos fisicoambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;
- II - Cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS;
- III - Diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo;
- IV - Projeto para o remembramento e parcelamento de lotes, no caso de assentamentos ocupados e para a implantação de novas unidades quando necessário;
- V - Atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos;
- VI - Sistema de drenagem e manejo das águas pluviais;
- VII - Previsão de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional, a depender das características da intervenção;
- VIII - Dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção;
- IX - Formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção;

X - Plano de ação social e de pós-ocupação;

XI - Soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores;

XII - Soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados a geração de emprego e renda e a realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.

§ 1º Os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS.

§ 2º Em ZEIS 1, a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos pré-existentes, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo respectivo Conselho Gestor e pela CAEHIS.

§ 3º Nas ZEIS 1 situadas em Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, aplicam-se as disposições das leis estaduais específicas.

Art. 52 º. Nas ZEIS 3 que contenham um conjunto de imóveis ou de quadras deverá ser elaborado um projeto de intervenção contendo, de acordo com as características e dimensão da área, os seguintes elementos:

I - Análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físicoambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;

II - Cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS;

III - projeto com proposta para o parcelamento ou remembramento de lotes e plano de massas associado a quadro de áreas construídas por uso;

IV - Previsão de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional, a depender das características da intervenção;

V - Dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção;

VI - Formas de participação dos moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários quando previamente organizados, na implementação da intervenção;

VII - plano de ação social e de pós-ocupação;

VIII - soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores.

§ 1º O projeto de intervenção, no caso das ZEIS 3, poderá ser elaborado como uma Área de Estruturação Local ou Área de Intervenção Urbana - AIU e poderá utilizar o Reordenamento Urbanístico Integrado, previstos no Arts. 134, 145 e seguintes desta lei.

§ 2º Nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente a população moradora no antigo imóvel.

§ 3º Nas ZEIS 3, no caso de reforma de edificação existente para a produção de EHIS, serão admitidas, a critério da Comissão de Avaliação de Empreendimentos de HIS - CAEHIS, variações de parâmetros e normas edilícias, sem prejuízo das condições de estabilidade, segurança e salubridade das edificações e equipamentos.

Art. 53 º. Nas ZEIS 2 e 4 ficam estabelecidas as seguintes disposições complementares:

I - Averbação previa de área verde, podendo esta ser doada para a criação de parque municipal ou praça pública;

II - Preservação, ou recuperação quando for o caso, das áreas de preservação permanente;

III - atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos;

IV - Sistema de drenagem e manejo das águas pluviais;

V - Atendimento as condicionantes dos planos de manejo quando se tratar de área inserida em unidade de conservação, inclusive zona de amortecimento.

Art. 54 º. Nas ZEIS 4, além do disposto no artigo anterior ficam estabelecidas as seguintes disposições complementares:

I - Atendimento as diretrizes e parâmetros da legislação estadual de proteção aos mananciais;

II - Atendimento por sistema completo de abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição final ou exportação de esgotos e sistema de coleta regular de resíduos sólidos, incluindo programas de redução, reciclagem e reuso desses resíduos, observadas as disposições específicas de cada subárea de ocupação dirigida, estabelecidas pelas leis estaduais de proteção e recuperação dos mananciais.

Parágrafo único. As ZEIS 4 inseridas nas Apas Bororé- Colônia e Capivari-Monos serão destinadas exclusivamente ao reassentamento das famílias oriundas de ZEIS 1 situadas no interior da APA, garantido o acompanhamento do processo pelo respectivo Conselho Gestor.

ANEXO XI

DECRETO 56.759/2016- ARTIGOS SOBRE O PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS ZEIS 1

Seção VII

DO PLANO DE URBANIZAÇÃO EM ZEIS

Art. 43 º. Em ZEIS 1 e 3, aplicam-se diretamente os artigos 48 ao 54 da Lei nº 16.050, de 2014, para efeito de implementação dos planos e projetos previstos, observada regulamentação por portaria da SEHAB no que couber.

Art. 44 º. Nas áreas objeto dos planos referidos no Art. 43 deste decreto, a regularização do parcelamento do solo, edificações e usos preexistentes deve observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano de Urbanização aprovado pelo respectivo Conselho Gestor e pela CAEHIS, observadas as disposições das leis estaduais específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, ficando dispensado o atendimento dos índices e parâmetros estabelecidos neste decreto.

§ 1º O Plano de Urbanização da ZEIS poderá incluir o licenciamento de novas HIS e EHIS nas condições referidas no “caput” deste artigo, inclusive quanto à dispensa do atendimento dos índices e parâmetros estabelecidos neste decreto.

§ 2º O Conselho Gestor referido no “caput” deste artigo será composto por representantes do Poder Público e dos moradores da ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil.

§ 3º O número de integrantes do Conselho Gestor será definido em função do número de moradores ou de famílias a serem atendidas na área abrangida pelo Plano de Urbanização, garantido o mínimo de 4 (quatro) integrantes.

ANEXO XII

ATENDIMENTO DAS METAS 35 (PROVISÃO HABITACIONAL), 36 (URBANIZAÇÃO DE FAVELAS) E 84 (MANANCIAS) NAS SUB- PREFEITURAS DE CAMPO LIMPO E M' BOI MIRIM, GESTÃO 2013-2016.^{167 168 169}

Elaboração: Autora. Obs.: As linhas em cinza escuro correspondem aos assentamentos no entorno imediato da área de estudo e as linhas em cinza claro, são as ações nos perímetros de estudo.

META 35 (PROVISÃO HABITACIONAL)

Nome da Área	Programa/Ação	Status Obra	Nº Fam.	Entr ega	Subpref	Const.	Associação
Adventista Q. 3B L 1, 17 a 20	MCMV FDS / ENTIDADES	Em projeto	111	2016	CL	Ass. Dalva	Ass. Rosa Luxemburgo
Adventista Q01A L6.7.8	MCMV FDS / ENTIDADES	Em projeto	70	2016	CL	Peabiru	Mohas
Araraquara	MCMV FAR / CEF	Concluído	160	2014	CL	B&B	
Capão Redondo E (CDHU)	CONVÊNIOS CDHU	Em projeto	118	2016	CL		
Capão Redondo E (CDHU)	CONVÊNIOS CDHU	Em projeto	118		CL		
Capão Redondo I (CDHU)	CONVÊNIOS CDHU	Em andamento	60	2016	CL		
Capão Redondo I (CDHU)	CONVÊNIOS CDHU	andamento	60		CL		
Dom José I	MCMV FDS / ENTIDADES	Concluído	200	2015	CL	BrasilHabit at/ Árbore	Ass. Moradores do Cj Modelar
Dom José II	MCMV FDS/ ENTIDADES	obra	200	2017	CL	BrasilHabit at/ Árbore	Ass. Moradores Jd. Comercial Adj.
Econ - Morumbi Sul	PARTICULARES CONVÊNIO SEHAB	Contratado	298	2016	CL		
Estr. Itapeperica 23850	MCMV FAR	licenciamento	259	2017	CL	Árbore	
Flor de Liz	MCMV FGTS	entregue	13/100	2016	CL	Tenda	
HM Engenharia - Jardim Sul	PARTICULARES CONVÊNIO SEHAB	Contratado	496	2016	CL		
Itariri	MCMV FAR / CEF	Concluído	60	2014	CL	B&B	
Jardim Angela A (CDHU)	PAC Manancial- CDHU- SEHAB	Em projeto	328	2016	M'Boi M		
Kallas - Novo México	PARTICULARES CONVÊNIO COM SEHAB	Contratado	360	2016	CL		
Lorena	MCMV FAR / CEF	Concluído	60	2014	CL	B&B	
Maria de Barros Teixeira	SEHAB Mananciais	licenciamento	124	2017	M'Boi		
Nossa Senhora Aparecida	MCMV FDS / ENTIDADES	Em andamento	180	2015	M'Boi M	BrasilHabit at	UMMIZS
Palestina	MCMV FDS/ ENTIDADES	licenciamento	3500	2017	M'Boi M	Gesto/ Madaplan	Ass. Esperança de um novo Milenio
Peruíbe	MCMV FAR / CEF	Concluído	40	2014	CL		
Ponte Baixa	PAC SIURB DRENAGEM	Em andamento	480	2015	M'Boi M		
Porto Feliz A	MCMV FAR / CEF	Contratado	298	2016	M'Boi M		

¹⁶⁷ Fonte: elaborado pela autora. Referências:

<http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaLista.aspx>. Acesso em 16/07/2016 / <http://www.habisp.inf.br/mapa>. Acesso: 14-05-2015

¹⁶⁸ Período entre 2013 a 2016 durante a gestão do ex-prefeito Fernando Haddad.

¹⁶⁹ As linhas coloridas de cinza referem-se as ações nas ZEIS 1 do complexo de ZEIS 1 que envolve o Parque Novo Santo Amaro.

Porto Feliz B	MCMV FAR / CEF	Contratado	140	2016	M'Boi M		
Ribeirão Preto	MCMV FAR / CEF	Em andamento	180	2014	M'Boi M		
Rio Grande	SEHAB SIURB	licenciamento	154	2017	M'Boi M		
Santa Sofia II	MCMV FDS/ ENTIDADES	licenciamento	192	2017	M'Boi M	Ambiente AT	UMM/ Mohas
Sugoi - Jardim Angela	PARTICULARES CONVÊNIO SEHAB						
Tech Casa - Alexandre Archipenko	PARTICULARES CONVÊNIO SEHAB	Em andamento	360	2016	CL		
Tenda - Jardim Ângela	CONVÊNIO SEHAB	Contratado	280		M'Boi M		
Tenda - Monte Azul	FGTS	em obras	180	2016	M'Boi M	Tenda	
Vila Andrade B (CDHU)	CONVÊNIO CDHU	Concluído	172	2013	CL		
Vila Andrade C (CDHU)	CONVÊNIO CDHU	Em andamento	112	2014	CL		
Vila Andrade E (CDHU)	CONVÊNIO CDHU	Em andamento	122	2014	CL		
Vila Andrade E (CDHU)	CONVÊNIO CDHU	andamento	122		CL		
Vila Andrade G	CONVÊNIO CDHU	Concluído	116	2013	CL		

META 36 (URBANIZAÇÃO DE FAVELAS) E META 84 (MANANCIAIS)

ZEIS 1	NOME	STATUS	DOM.	ORIGEM	DISTRITO	META
	Antônio Antunes	Em projeto	2	Renova SP	CL	META 36
	Armando Erse Figueiredo	Em projeto	30	Renova SP	CL	META 36
	Armando Erse Figueiredo II	Em projeto	12	Renova SP	CL	META 36
	Calil Jorge Calixto	Em projeto	25	Renova SP	CL	META 36
	Canto do Rio Verde	Em projeto	300	Renova SP	CL	META 36
W101	ChaC. São Judas / Jd Angela	andamento	79	Urbanização de Favelas	M'Boi	META 36
	Chico Vicente	Em projeto	6	Renova SP	CL	META 36
	Concerto Italiano	Em projeto	30	Renova SP	M'Boi	META 36
	Cromer	Em projeto	65	Renova SP	CL	META 36
	Dona Meta	Em projeto	77	Renova SP	M'Boi	META 36
	Ferreirinha	Em projeto	144	Renova SP	CL	META 36
	Francisco de Sales	Em projeto	35	Renova SP	CL	META 36
	Gouveia	Em projeto	21	Renova SP	CL	META 36
	Helga	Em projeto	456	Renova SP	CL	META 36
	Henri Matisse	Em projeto	5	Renova SP	CL	META 36
	Ipê	Em projeto	50	Renova SP	CL	META 36
	Ivar Beckman	Em projeto	3	Renova SP	CL	META 36
	Jaracatia I	Em projeto	3	Renova SP	CL	META 36
	Jaracatia II	Em projeto	4	Renova SP	CL	META 36
	Jd. Antonieta -Jd. Sto Ant.	Em projeto	232	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Antonieta II	Em projeto	20	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jd.Campo de Fora/Sto Ant.	Em projeto	1276	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Campo de Fora II	Em projeto	236	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Campo de Fora III	Em projeto	23	Renova SP	CL	META 36
	Jd.Capelinha / Nuno Roland	Em projeto	189	Renova SP	CL	META 36
	Jardim da Felicidade	Em projeto	1182	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim das Palmas	Em projeto	174	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Duprat	Em projeto	180	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Faria Lima	Em projeto	75	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Fim de Semana	Em projeto	2080	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Fim de Semana II	Em projeto	50	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Fim de Semana III	Em projeto	80	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Fim de Semana IV	Em projeto	14	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Germânia	Em projeto	160	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Ibirapuera	Em projeto	1498	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Imbé I	Em projeto	30	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Imbui	Em projeto	464	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Leonardo	Em projeto	20	Renova SP	M'Boi	META 36

	Jardim Lília	Em projeto	100	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Maracanã	Em projeto	285	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Mariane	Em projeto	6	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Paris	Em projeto	15	Renova SP	CL	META 36
	Jardim Santa Josefina	Em projeto	815	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Santa Josefina II	Em projeto	129	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim São Francisco	Concluído	132	Urbanização de Favelas	M'Boi	META 36
	Jardim São Francisco	Em projeto	60	Renova SP	M'Boi	META 36
	Jardim Thomas I E II	Andamento	90	Urbanização de Favelas	M'Boi	META 36
	Jardim Umuarama	Em projeto	486	Renova SP	CL	META 36
	Joaquim Roseira	Em projeto	5	Renova SP	CL	META 36
	José Ramos Fernandes	Em projeto	45	Renova SP	CL	META 36
	Manoel Dias de Sousa	Em projeto	28	Renova SP	CL	META 36
	Manoel Negreiros	Em projeto	8	Renova SP	M'Boi	META 36
	Mansões	Em projeto	12	Renova SP	CL	META 36
	Maria Virgínia	Em projeto	500	Renova SP	CL	META 36
	Miguel Lopes	Em projeto	11	Renova SP	CL	META 36
	Miranda I	Em projeto	35	Renova SP	CL	META 36
	Miranda II	Em projeto	140	Renova SP	CL	META 36
	Monforte de Lemos	Em projeto	338	Renova SP	CL	META 36
	Nova Pirajussara	Em projeto	425	Renova SP	CL	META 36
	Olaria	Em projeto	264	Renova SP	CL	META 36
	Paraisópolis	andamento	17159	Urbanização de Favelas	CL	META 36
	Parque Santo Antônio IV	Em projeto	400	Renova SP	M'Boi	META 36
	Parque Santo Antônio V	Em projeto	60	Renova SP	M'Boi	META 36
	Parque Santo Antônio VI	Em projeto	500	Renova SP	M'Boi	META 36
	Passagem Noturna	Em projeto	60	Renova SP	CL	META 36
	Praia	Em projeto	20	Renova SP	CL	META 36
	Rebouças	Em projeto	381	Renova SP	CL	META 36
	Remo	Em projeto	119	Renova SP	M'Boi	META 36
	Santo Antônio	Em projeto	2807	Renova SP	M'Boi	META 36
	São Luiz	Em projeto	2756	Renova SP	M'Boi	META 36
	Sebastiana da Cunha Bueno	Em projeto	10	Renova SP	CL	META 36
	Sem Denominação	Em projeto	105	Renova SP	CL	META 36
	Teodoro Ardemans	Em projeto	15	Renova SP	CL	META 36
	Três Estrelas	Em projeto	220	Renova SP	CL	META 36
	Vale das Virtudes I	Em projeto	529	Renova SP	CL	META 36
	Vaz de Lima/Sto. Dias/ J. Lúcia	Em projeto	1050	Renova SP	CL	META 36
	Vicente Carducho	Em projeto	10	Renova SP	M'Boi	META 36
	Vicente Pinheiro	Em projeto	5	Renova SP	CL	META 36
	Vila Cinco	Em projeto	349	Renova SP	CL	META 36
	Vila Morumbi	Em projeto	128	Renova SP	CL	META 36
	Vila Nova	Em projeto	93	Renova SP	CL	META 36
	Vila Praia	Em projeto	250	Renova SP	CL	META 36
	Anatoli Liadov	andamento	45	FASE 3	M'Boi	META 84
	Ângelo Tarsini	andamento	326	FASE 3	M'Boi	META 84
	Aracati/chác. Florida	andamento	91	FASE 3	M'Boi	META 84
	Arizona/Nova Cidade II - Invasão-	andamento	3250	FASE 3	M'Boi	META 84
	Armond	andamento	31	FASE 3	M'Boi	META 84
	Bandeirantes	andamento	337	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Boulevard da Paz	andamento	1209	FASE 3	M'Boi	META 84
	Buraco do Sapo	andamento	752	FASE 3	M'Boi	META 84
	Chácara Bandeirante	andamento	38	FASE 3	M'Boi	META 84
	Chácara Sonho Azul - A	andamento	1485	FASE 3	M'Boi	META 84
S009	Costa do Valado	andamento	339	FASE 3	M'Boi	META 84
	Enlevo	andamento	317	FASE 3	M'Boi	META 84
	Florida	andamento	86	FASE 3	M'Boi	META 84
	Invasão Parque Colorado	andamento	260	FASE 3	M'Boi	META 84
S009	Jararau- II	andamento	158	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Ângela II	andamento	237	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Arnaldo	andamento	542	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Calú	andamento	373	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Capela / Santa Barbara	andamento	477	FASE 3	M'Boi	META 84

	Jd.Fujihara I, III e Jd. Nakamura II	andamento	114	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Guanguará	andamento	300	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jd.Horiz. Azul / Sapato Branco	andamento	452	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Solange	andamento	180	FASE 3	M'Boi	META 84
	Jardim Tancredo	andamento	105	FASE 3	M'Boi	META 84
	João Manoel Vaz	andamento	162	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Pq.Novo Santo Amaro I e II	andamento	214	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Pq. Novo Santo Amaro III	andamento	183	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Pq.Novo Santo Amaro IV	andamento	19	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Pq.Novo Santo Amaro VI	andamento	18	FASE 1 E 2	M'Boi	META 84
	Parque São Francisco	andamento	110	FASE 3	M'Boi	META 84
S005	Renato Locchi	andamento	259	FASE 3	M'Boi	META 84
	Santa Margarida V	andamento	45	FASE 3	M'Boi	META 84
S009	São Lourenço	andamento	127	FASE 3	M'Boi	META 84
	SD Prox. Jd. Aracati/Chác. Florida	andamento	34	FASE 3	M'Boi	META 84
	Vera Cruz – Gl. 2	andamento	95	FASE 3	M'Boi	META 84
	Vielas do Colégio	andamento	28	FASE 1 E 2	M'Boi	META 84
	Vila Santa Zélia	andamento	154	FASE 3	M'Boi	META 84
	Xambores I e II (fase 3)	andamento	32	FASE 3	M'Boi	META 84

ANEXO XIII

ATENDIMENTO DA META 37 (REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA) NAS SUB- PREFEITURAS DE CAMPO LIMPO E M' BOI MIRIM, GESTÃO 2013-2016.^{170 171 172}

Elaborado pela autora. Obs.: As linhas em cinza escuro correspondem aos assentamentos no entorno imediato da área de estudo e as linhas em cinza claro, são as ações nos perímetros de estudo.

ZEIS 1	NOME	STATUS	DOM.	ORIGEM	DISTRITO	META
	AC. EST. GUARAPIRANGA	Contratado	21	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	AC. R. ALBANO A. CAMARGO	andamento	10	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Alexandre Biagio	andamento	7	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Alto da Riviera A	andamento	545	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera II	andamento	103	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera III	andamento	12	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera IV	andamento	74	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera IX	andamento	94	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera V	andamento	42	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Alto da Riviera VIII	andamento	56	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Álvaro Rodrigues do Prado	andamento	6	Favela/Núcleo	CL	META 37
	AMELIA	andamento	70	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Andrea Briosco	Contratado	15	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Antônio Antunes	Contratado	2	Favela/Núcleo	CL	META 37
	ARMOND	andamento	36	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	C.H. Parque Fernanda	andamento	495	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Calabria	andamento	35	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Candor	andamento	12	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Catuíra	andamento	9	Favela/Núcleo	CL	META 37
W101	ChaC. São Judas / Jd Angela	andamento	79	Urbanização de Favelas	M'Boi	META 37
W101	CJ.HAB.CAMPO LIMPO B	Andamento	1075	Loteamento Irregular	CL	META 37
	CLELIA	Contratado	15	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Concerto Italiano	andamento	30	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Constantino de Oliveira Ledo	andamento	12	Favela/Núcleo	CL	META 37
W101	Costa do Marfim	andamento	15	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Damasco	Contratado	2	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Campo Limpo C	andamento	13	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Desterro do Melo	andamento	30	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	DIONIZIO - GL 2	andamento	160	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
W101	DO INDIO - INVASAO LIVRE	andamento	559	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Domingos Elias de Almeida	andamento	3	Favela/Núcleo	CL	META 37
S009	DOS REIS	Contratado	298	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	ESTANCIA MIRIM	andamento	141	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	EUROPA Q. B E H	andamento	654	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Feres Bechara	Contratado	3	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Francisco Soares	Contratado	14	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Francisco Xavier de Sales	Contratado	15	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	General Vieira da Rosa	Contratado	19	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Henri Matisse	Contratado	5	Favela/Núcleo	CL	META 37
	IRACEMA	andamento	1264	Loteamento Irregular	CL	META 37
	ITAMARATI - GL 1	andamento	168	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Jaracatiá I	Contratado	3	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Jaracatiá II	Contratado	4	Favela/Núcleo	CL	META 37

¹⁷⁰ Fonte: elaborado pela autora. Referências: <http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaLista.aspx>. Acesso em 16/07/2016 / <http://www.habisp.inf.br/mapa>. Acesso: 14-05-2015

¹⁷¹ Período entre 2013 a 2016 durante a gestão do ex-prefeito Fernando Haddad.

¹⁷² As linhas coloridas de cinza referem-se as ações nas ZEIS 1 do complexo de ZEIS 1 que envolve o Parque Novo Santo Amaro.

S009	Jararaú I	andamento	121	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Alexandrina / Jardim Gustavo	andamento	259	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Alfredo II	andamento	53	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Analícia	andamento	5	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Jardim Aracati I	andamento	299	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Boa Sorte	andamento	174	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Copacabana	andamento	583	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Cris	andamento	3	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Das Rosas	concluído	348	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Jardim das Rosas	andamento	200	Conjunto Habitacional	CL	META 37
	Jardim Dionísio I, III e Vila Santa Lúcia	andamento	549	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
W101	Jardim Fraternidade	andamento	150	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Gismar	andamento	5	Favela/Núcleo	CL	META 37
W101	Jardim Guarujá	andamento	16	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
W101	Jardim Guarujá II	andamento	5	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Herculano	andamento	177	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Irene II	andamento	160	Conjunto Habitacional - 3rs	CL	META 37
	Jardim Irene II	Concluído	147	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Jardim Leonardo	andamento	20	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Mariane	Contratado	6	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Mazza II	Andamento	50	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Mazza III	andamento	4	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
S006	Jardim Nakamura III	andamento	6	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
S006	Jardim Nakamura IV	andamento	16	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Olinda	andamento	736	Conjunto Habitacional - 3rs	CL	META 37
	Jardim Paiolzinho	andamento	31	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
W101	Jardim Paranapanema	andamento	646	COHAB	M'Boi-CL	META 37
	Jardim Paris	Contratado	15	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Jardim Rosa Maria II	andamento	40	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim São Francisco	andamento	1336	Conjunto Habitacional - 3rs	M'Boi	META 37
	Jardim São Joaquim	Contratado	23	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Jardim Souza II	andamento	502	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
W101	José Antônio Patrício	andamento	30	Favela/Núcleo	CL	META 37
	José Lopes de Almeida	Contratado	40	Favela/Núcleo	CL	META 37
	JUSSARA	andamento	84	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Kagohara I	andamento	82	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Leitão da Cunha	Contratado	10	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Manoel Dias de Sousa	andamento	28	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Manuel Homem de Andr.II	Contratado	8	Favela/Núcleo	CL	META 37
	MARIANA	Contratado	39	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
W101	Moenda	Contratado	13	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Monet Gleba A	andamento	73	COHAB	CL	META 37
	Monet Gleba B	andamento	154	COHAB	CL	META 37
	NAGIBE	andamento	610	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Nicolo Di Pietro	andamento	17	Favela/Núcleo	CL	META 37
S005	Niger	andamento	13	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	NOVO ORIENTE	Contratado	358	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Paraisópolis - Condomínio A, C, D	andamento	828	Conjunto Habitacional - 3rs	CL	META 37
	Paraisópolis - Condomínio F	andamento	126	Conjunto Habitacional - 3rs	CL	META 37
W101	PARANAPANEMA - Q12	andamento	18	Loteamento Irregular	CL	META 37
W101	PARANAPANEMA - Q 13	andamento	19	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
W101	PARANAPANEMA - Q 18	andamento	24	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Parque Amélia / Santa Margarida	andamento	736	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Parque Europa 2 - QH	andamento	36	COHAB	M'Boi	META 37
	Parque Europa 2-Q AB	andamento	400	COHAB	M'Boi	META 37
	Parque Fernanda I	Concluído	638	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Parque Fernanda I	andamento	348	Conjunto Habitacional	CL	META 37
W101	Parque Independência	andamento	20	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Parque Ipê	andamento	2010	COHAB	CL	META 37
S005	Parque Novo Santo Amaro V	andamento	389	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
S005	Parque Santo Amaro I	andamento	35	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
S005	Parque Santo Amaro II	andamento	24	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
S005	Parque Santo Amaro IV e VI	andamento	51	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	PIRACEMA	andamento	208	Loteamento Irregular	CL	META 37
	PRESTES MAIA	andamento	40	Loteamento Irregular	CL	META 37

	Primo Casale	andamento	4	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Promorar São Luiz	andamento	1134	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Prudêncio do Amaral	Contratado	20	Favela/Núcleo	CL	META 37
	RANIERI	Concluído	340	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
W101	Raul Lino	andamento	4	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Recanto Santo Antônio I	andamento	25	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	RECREIO	Concluído	462	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	RONDON	Contratado	267	Loteamento Irregular	CL	META 37
	ROSANA	andamento	1744	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Rosário Scamardi	andamento	4	Favela/Núcleo	CL	META 37
	S/D JD SÃO LUÍS	Contratado	178	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	SAID MURAD	Contratado	121	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	SANTA BARBARA	Contratado	265	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Santa Lucia I	andamento	255	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Santa Margarida I	andamento	9	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Santa Margarida II	andamento	28	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Santa Margarida III	andamento	26	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	SANTA MARIA	andamento	658	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Santa Tereza I	andamento	101	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Santo Amaro A	Concluído	19	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Santo Antônio – Pq. Otero	andamento	500	Conjunto Habitacional	M'Boi	META 37
	São Benedito	andamento	22	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	SAO MATEUS	andamento	231	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Sebastiao Amâncio Pinto I	andamento	3	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Sebastiao Amâncio Pinto II	andamento	9	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Serra da Canastra	Contratado	40	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Sítio Pirajussara	Concluído	564	Loteamento Irregular	CL	META 37
	SONHO AZUL	Contratado	228	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	SONIA MARLY	andamento	172	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Talara	Contratado	408	COHAB	M'Boi	META 37
	TANGARA	Contratado	16	Loteamento Irregular	M'Boi	META 37
	Teodoro Ardemans	Contratado	15	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Ugo Carnicelli	andamento	11	Favela/Núcleo	CL	META 37
	UMARISAL	Contratado	934	Loteamento Irregular	CL	META 37
	Vicente Pinheiro	andamento	5	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Viel do Colégio	andamento	28	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Viel do Córrego	Contratado	40	Favela/Núcleo	CL	META 37
	Vila Bom Jardim	andamento	19	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Vila Nova Pirajussara II	Contratado	38	Favela/Núcleo	CL	META 37
W101	Visconde do Rio Grande	andamento	6	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Xambores I e II	andamento	230	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37
	Xerimbabo	andamento	25	Favela/Núcleo	M'Boi	META 37

ANEXO XIV

LEI DE USO PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO - LEI 16.402/2016, ARTIGOS

Art. 9º As Zonas Centralidade (ZC) são porções do território voltadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, destinadas principalmente aos usos não residenciais, com densidades construtiva e demográfica médias, à manutenção das atividades comerciais e de serviços existentes e à promoção da qualificação dos espaços públicos, subdivididas em:

- I - Zona Centralidade (ZC): porções do território localizadas na Marazona de Estruturação e Qualificação Urbana com atividades de abrangência regional;
- II - Zona Centralidade Ambiental (ZCa): porções do território localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental com atividades de abrangência regional;
- III - Zona Centralidade lindeira à ZEIS (ZC-ZEIS): porções do território formadas pelos lotes lindeiros às vias que exercem estruturação local ou regional, lindeiras a ZEIS-1, destinadas majoritariamente a incentivar os usos não residenciais, de forma a promover a diversificação dos usos com a habitação de interesse social, a regularização fundiária de interesse social e a recuperação ambiental.

Art. 11º. As Zonas Mistas (ZM) são porções do território destinadas a promover usos residenciais e não residenciais, com predominância do uso residencial, com densidades construtiva e demográfica baixas e médias, subdivididas em:

- I - Zona Mista (ZM): porções do território localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;
- II - Zona Mista Ambiental (ZMa): porções do território localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as diretrizes da referida Macrozona;
- III - Zona Mista de Interesse Social (ZMIS): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais;
- IV - Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as diretrizes da referida Macrozona.

ANEXO XV

PLANO DE AÇÃO ID 179/ MORRO DO S- EMBÚ MIRIM- DIRETRIZES:

- Melhorar as questões habitacionais, especialmente nas áreas de risco;
- Monitorar e fiscalizar a área para evitar novas ocupações e parcelamentos irregulares;
- Qualificar as calçadas e as vias de acesso aos equipamentos públicos existentes;
- Promover melhorias de iluminação, qualificação dos passeios de pedestres e da acessibilidade nas calçadas, sobretudo do Jardim Guarujá próximo às Ruas Cortegaça, Nogueira do Cravo e Ilha Maiorca;
- Criar política de requalificação dos escadões;
- Promover recuperação e proteção das nascentes, praças e demais áreas verdes;
- Melhorar oferta de equipamentos públicos;
- Estudar viabilidade de implantação de CEI na Rua Ciclades x Rua Nogueira do Cravo x Rua Luar do Sertão (em projeto - Secretaria Municipal de Educação).

PLANO DE AÇÃO ID 182/ TERMINAL JARDIM ÂNGELA- DIRETRIZES:

- Promover melhoria dos espaços públicos do entorno do Terminal Jardim Ângela;
- Incentivar a oferta de comércios e serviços na região;
- Qualificar os espaços públicos de modo a compatibilizar ruas, calçadas, praças e equipamentos públicos ao adensamento populacional previsto para a área;
- Melhorar a oferta de equipamentos públicos, sobretudo esportivos, de lazer e cultura;
- Promover arborização e tratamento paisagístico nas calçadas, ao longo das vias principais;
- Instalar mobiliário urbano adequado;
- Elaborar estudos para implantação de rede cicloviária onde o relevo é favorável;
- Incentivar a instalação de empresas que gerem empregos no território;
- Melhorar a mobilidade regional;
- Implantar modal de alta capacidade articulado com o sistema de transporte existente;
- Melhorar as questões habitacionais;
- Compatibilizar as intervenções do sistema viário estrutural com as propostas para a rede hídrica ambiental;
- Implantar equipamentos de assistência social previstos pela SMADS;
- Implantar equipamentos de educação previstos pela Secretaria Municipal de Educação e de acordo com as necessidades da população;