



**ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO CIVIL
ENGENHARIA E PLANEJAMENTO URBANO**

Rosana Murinelly Gomes Spinola

**ZEIS: o interesse social das Zonas Especiais para a habitação
popular, aplicadas no município de Santos/ SP**

SÃO PAULO – SP

Março / 2.010

Rosana Murinelly Gomes Spinola

**ZEIS: o interesse social das Zonas Especiais para a
habitação popular, aplicadas no município de Santos/ SP**

Dissertação apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Mestre em Engenharia.

Área de concentração: Engenharia de
Construção Civil e Urbana

Orientador: Prof. Dr.
Alex Kenya Abiko

SÃO PAULO – SP

Março / 2.010

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

São Paulo, 10 de maio de 2010.

Assinatura do autor _____

Assinatura do orientador _____

FICHA CATALOGRÁFICA

Spinola, Rosana Murinelly Gomes

ZEIS: o interesse social das Zonas Especiais para a habitação popular, aplicadas no município de Santos/SP / R.M.G. Spinola. -- São Paulo, 2010.

200 p.

Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

1. Habitação popular 2. Legislação urbana 3. Planejamento territorial urbano 4. Desenho urbano I. Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Construção Civil II. t.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus, Grande Mestre, pela companhia neste caminho, iluminado com Sua sabedoria, que me propiciou encontros com pessoas-chaves portadoras de excelentes contribuições, dentre as quais:

Minha família, mestres do dia-a-dia, Gil, Luara e Arthur, pelo carinho e apoio, em palavras e silêncios, companheirismo e ausências, estímulos e recuos para o enriquecimento desta experiência.

Meus pais, mestres da infância, pela valorização da educação nos preceitos do amor, humildade, disciplina e perseverança, e a minha irmã, Marcia, pelo apoio incondicional.

Professor Alex Abiko, mestre e doutor na orientação, com praticidade, técnica, presteza, coerência e firmeza em todas as etapas da elaboração.

Professores Comaru e Luiz Reynaldo, por acreditarem na relevância do tema escolhido e com maestria e caráter científico, clarearem a exposição das idéias.

Os autores dos trabalhos pesquisados, em respeito e reconhecimento a qualidade dos estudos desenvolvidos na militância à causa habitacional.

Os amigos de mestrado, em especial, Iara Negreiros e Natalia de Carvalho Macedo, as Secretárias do PCC-POLI, Fátima Domingues, Tatiana Pepe Faria e aos demais funcionários, que com a troca de informações e companheirismo, facilitaram esta caminhada.

Os colegas e diretores da Cohab-st, pela ajuda na coleta de dados, suporte e liberação de horários, incentivos para o aprimoramento profissional e de pesquisas afins à empresa.

O mestre popular Ananias Joaquim dos Santos, pelo exemplo de liderança com humildade e pela capacidade de servir a comunidade, demonstradas em entrevista disponibilizada para este trabalho.

“Desenho é linguagem também e, enquanto linguagem é acessível a todos.”
(ARTIGAS, 2004)

RESUMO

O alto nível do processo de informalidade urbana no Brasil deflagra a urgente revisão legislativa para a implantação de empreendimentos habitacionais voltados às famílias de baixa renda, com maior articulação da questão habitacional com políticas urbanas e sociais. O Estatuto das Cidades/ 2001 assegurou a função social da propriedade urbana e regulamentou as ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social: um instrumento de ordenação da produção do espaço urbano habitacional, público e privado, para o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades produtivas. O procedimento inédito, das ZEIS é a elaboração de Planos Urbanísticos baseados em normas de uso e ocupação do solo adequadas à escala local, para grupos em desvantagem econômica. O estudo verifica a compatibilização da legislação específica ao contexto histórico e à decorrente organização social. Analisa a aplicação dos parâmetros instituídos por este instrumento, em um novo projeto urbanístico de condomínio vertical, localizado em terreno vazio demarcado urbano, e destinado a população moradora em favela, em Santos. E, constata por um lado, a construção de comunidades mais habitáveis e atrativas em decorrência da forma urbana impressa pela aplicabilidade da lei nesta comunidade, e por outro, a medida da eficiência com a incorporação da gestão e novos canais de participação no planejamento habitacional. Pressuposta para a avaliação qualitativa, o conceito de Habitação, desde o HABITAT I (1976), compreende a unidade habitacional e o sistema integral urbano, e justificam esta composição multidisciplinar no planejamento urbano participativo. Como resultado prático, o trabalho pode contribuir na formulação de políticas habitacionais baseadas no direito ao espaço democrático e realisticamente adaptadas às condições locais.

Palavras chave: Habitação popular. Legislação urbanística. Planejamento territorial urbano. Desenho urbano.

ABSTRACT

ZEIS: social interest of Special Zones for social housing, applied to the municipality of Santos / SP

The high level of informality in human settlements in Brazil requires an urgent juridical revision for implementing housing projects directed to low-income families, with greater articulation of housing issue, with urban and social policies. The Cities Statute/ 2001 ensured the social function of the urban estate and regulated the ZEIS, Special Zones of Social Interest: an instrument for ordaining the housing urban space production, both public and private, for meeting the needs of the citizens concerning life quality, social justice and the development of productive activities. The pioneering ZEIS procedure is the elaboration of Urban Plans based on land use and occupation norms adequate to the local scale, for groups in economic disadvantage. The study verifies the compatibilization of the specific legislation to the historical context and to the resulting social organization. It analyzes the application of the parameters introduced by this instrument, in a new urban project of a vertical condominium, located in an empty urban demarcated plot of land, destined to *favela* dwellers, in Santos. On the one hand, it verifies the construction of more inhabitable and more attractive communities deriving from the urban form provided by the applicability of the law in that community and, on the other hand, the measure of efficiency with the incorporation of management and new participation channels in housing design. Presupposed for qualitative assessment, the concept of HOUSING, since HABITAT I (1976), comprehends the housing unit and the urban integral system, and justify this multidisciplinary composition in the participative urban planning. As a practical result, the work may contribute to formulating housing policies based on the right to a democratic space besides realistically adapted to the local conditions.

Key words: Social housing. Urban legislation. Urban territorial planning. Urban design.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Fotos da área insular do município de Santos.....	..50
Figura 2	Níveis de dimensão espacial (REPETTI e DESTHIEUX, 2005).....	..64
Figura 3	Níveis de dimensão estratégica (REPETTI e DESTHIEUX, 2005).....	..64
Figura 4:	Níveis de dimensão funcional-agregada (REPETTI e DESTHIEUX, 2005).....	..65
Figura 5:	Mapa das ZEIS.....	..69
Figura 6:	Os cinco elementos de Lynch (1960)86
Figura 7	Detalhe esquemático -Viela de passagem.....	..91
Figura 8	Detalhe esquemático -Vias de pedestre.....	..91
Figura 9	Detalhe esquemático- Vias Locais.....	..91
Figura 10	Detalhe esquemático- Vias Secundárias.....	..92
Figura 11	Composição de fotos, com detalhe de mobiliário urbano em ZEIS 2.....	..94
Figura 12	Croqui da favela Vila Pantanal e urbanização em etapas110
Figura 13	Vista superior da Favela Vila Pantanal.....	..110
Figura 14	Croquis das fases 1 e 2 de implantação.....	..111
Figura 15	Fotografias do conjunto habitacional, na fase 1 e da favela Vila Pantanal, em processo de remoção dos moradores111
Figura 16	Croquis das fases 3 e 4 de Implantação.....	..112
Figura 17	Fotografias dos barracos existentes na Vila Pantanal.....	..113
Figura 18	Zona Noroeste de Santos.....	..117
Figura 19	Localização da Vila Pantanal117
Figura 20	Localização das ZEIS 1 e 2.....	..118
Figura 21	Localização dos equipamentos públicos.....	..119
Figura 22	Fotografias da escola municipal e quadra esportiva.....	..121
Figura 23	Arborização das áreas verdes na faixa de proteção Rio Saboó.....	..122
Figura 24	Vistas da Rua Babalorixá Vivaldo Pires de Carvalho.....	..122

Figura 25	Projeto completo do sistema viário.....	..123
Figura 26	Levantamento Topográfico.....	..124
Figura 27	Projeto Arquitetônico.....	..126
Figura 28	Acesso a via interna com bolsão de estacionamento.....	..126
Figura 29	Vista superior da tipologia e recuos entre edifícios.....	..127
Figura 30	Tipologia - planta e elevações.....	..127
Figura 31	Projeto Arquitetônico do CAC.....	..128
Figura 32	CAC em março/ 2006 e novembro/ 2008.....	..129
Figura 33	Comparativo - antes e depois da urbanização com a construção de conjunto comercial.....	..130
Figura 34	Projeto arquitetônico do conjunto comercial.....	..130
Figura 35	Entrevista à liderança local.....	..131
Figura 36	Caixa de correspondência por edifício.....	..136
Figura 37	Melhorias na pós-ocupação.....	..137
Figura 38	Bicicletários e estacionamento para motos.....	..138
Figura 39	Arborização pública e jardins privados.....	..139
Figura 40	Colocação de lixeiras.....	..140
Figura 41	Bolsões de estacionamento – ruas internas.....	..140
Figura 42	Abrigos para medidores de água/ apartamento.....	..142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Histórico esquemático de políticas e legislações urbanas no Brasil.....	...28
Tabela 2	Sequência cronológica das Legislações Federais – Solo e Propriedade Urbana.....	...35
Tabela 3	Região Metropolitana da Baixada Santista - Densidade Populacional (2000-2005).....	...52
Tabela 4	Estimativa da população residindo em assentamentos precários em áreas urbanas.* 2000.....	...53
Tabela 5	Déficit Habitacional Básico em Santos.....	...55
Tabela 6	Situação do sistema de HIS da Baixada Santista – dez/2006.....	...59
Tabela 7	Leis subsequentes a Lei 53/92 e respectivas alterações.....	...66
Tabela 8	Relação de Comuls, Decretos e Regimentos relacionados.....	...75
Tabela 9	ZEIS 1- Áreas e números de moradias existentes.....	...77
Tabela 10	ZEIS 2- Áreas e números de moradias concluídas ou em execução.....	...77
Tabela 11	Fontes de recursos nas operações consorciadas conforme Lei Complementar 53/92.....	...81
Tabela 12	Qualidade e suas categorias. (SMITH et al, 1997).....	...88
Tabela 13	Tabela comparativa dos parâmetros edílios municipais para HIS.....	...105
Tabela 14	Quantidade de famílias por faixa de renda na Vila Pantanal – Fase 1.....	...112
Tabela 15	Tempo de moradia das famílias removidas na fase 1 da Vila Pantanal.....	...113
Tabela 16	Relação de equipamentos comunitários no entorno.....	...120
Tabela 17	Quadro de Usos do Solo do Loteamento.....	...125
Tabela 18	Parâmetros Urbanísticos para Condomínio.....	...126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AGEM	Agência Metropolitana da Baixada Santista
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
APO	Avaliação Pós-Ocupação
AVSI	Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale
B.N.H.	Banco Nacional de Habitação
CAC	Centro de Atendimento Comunitário
Cohab-st	Companhia de Habitação da Baixada Santista
COMEB	Conselho Municipal de Entidades de Bairro
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
C.D.H.U.	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CNM	Coordenação Nacional dos Mutuários
Comzeis	Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social
Comul	Comissão de Urbanização e Legalização
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPFL	Companhia Piratininga de Força e Luz
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EHIS	Empreendimento Habitacional de Interesse Social
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educação
FNA	Federação Nacional de Arquitetos
FNE	Federação Nacional de Engenheiros
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fincohap	Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular

Graprohab	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBB	Habitar Brasil BID
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
PMS	Prefeitura Municipal de Santos
P.N.H.	Política Nacional de Habitação
POLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PROAP-RIO I	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informações Georeferenciadas
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZAC	Zona de Ordenamento Concertado
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZPP	Zona de Preservação Permanente
ZUP	Zone à Urbanizer en Priorité

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 RELEVÂNCIAS E JUSTIFICATIVA.....	14
1.2 OBJETIVO.....	18
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO E METODOLOGIA.....	20
2. A REFORMA URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL.....	24
2.1 A PROPRIEDADE E A LEGISLAÇÃO URBANA NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	27
2.1.1 INICIATIVAS POLÍTICAS URBANAS EUROPEIAS NO PÓS-GUERRA.....	29
2.1.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	32
2.2 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL- ZEIS.....	39
2.2.1 As ZEIS em Belo Horizonte.....	41
2.2.2 As ZEIS em Recife.....	43
2.2.3 As ZEIS em Diadema.....	45
2.2.4 As ZEIS em Santo André.....	47
2.2.5 As ZEIS no Rio de Janeiro.....	48
3. AS ZEIS EM SANTOS.....	50
3.1 O MUNICÍPIO DE SANTOS E O DÉFICIT HABITACIONAL.....	50
3.2 O PLANO DIRETOR E AS DIRETRIZES DAS ZEIS.....	60
3.2.1 Instrumentos sócio-políticos.....	68
3.2.2 Instrumentos econômicos.....	76
4. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: A CONFIGURAÇÃO URBANA DAS ZEIS.....	86
4.1 SISTEMA VIÁRIO.....	89
4.2 ÁREAS VERDES E INSTITUCIONAIS.....	95
4.3 LOTES RESIDENCIAIS.....	99
4.4 TIPOLOGIAS HABITACIONAIS.....	103
4.5 ÁREAS COMERCIAIS.....	106

5. ESTUDO DE CASO: PLANO URBANÍSTICO EM ZEIS.....	109
5.1 VILA PANTANAL.....	109
5.2 Localização / Entorno.....	117
5.3 Áreas Públicas.....	122
5.3.1 Áreas Institucionais e Áreas Verdes	122
5.3.2 Rua.....	122
5.4 Lote Residencial e Tipologia Habitacional.....	124
5.5 Áreas Comerciais.....	129
5.6 Organização Comunitária.....	131
6. AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS E SEUS ATRIBUTOS QUALITATIVOS NO ESTUDO DE CASO.	134
6.1 Localização/ Entorno.....	135
6.2 Lote Residencial e Tipologia Habitacional.....	136
6.3 Rua.....	139
6.4 Áreas comerciais.....	141
6.5 Organização Comunitária.....	141
7. RECOMENDAÇÕES PARA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ZEIS.....	144
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	152
APÊNDICE A – RELATÓRIO DE VISITA TÉCNICA COM APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO ÀS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS.....	160
ANEXO 1: QUESTIONÁRIOS ÀS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS.....	163
ANEXO 2: LEI COMPLEMENTAR nº 53, de 15/05/92.....	170