

O Estatuto da Cidade e a ZEIS: estudo da regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico no Brasil

Aparecida Netto Teixeira^A

Resumo

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), tem início uma nova fase referente à política urbana e habitacional no Brasil, com a institucionalização de novos instrumentos urbanísticos, dentre os quais destaca-se a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O artigo trata do estágio atual da pesquisa de pós-doutorado que vem sendo realizada pela autora no Laboratório de Habitação (LabHabit) da FAUFBA, a qual tem como objetivo investigar o recente processo de regulamentação, bem como os aspectos relativos à aplicabilidade desse instrumento, com ênfase na regularização urbanística de assentamentos de baixa renda.

Palavras-chave: Políticas públicas. Política urbana. Política habitacional. Zona Especial de Interesse Social. Habitação de interesse social.

O INSTRUMENTO DE ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIAS

O instrumento de ZEIS surgiu no Brasil, a partir da década de 1980, como parte do processo de construção de uma nova política urbana, baseada nos preceitos delineados pela reforma urbana, quais sejam: valorização da função social da propriedade; prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade; combate à especulação imobiliária; respeito às características socioespaciais locais de cada comunidade e incentivo à participação comunitária.

As ZEIS são zonas urbanas específicas – compreendendo áreas públicas ou particulares já

Abstract

When the City Statute (2001) was approved, a new phase of urban and housing policy began in Brazil, with the institutionalization of new urban instruments, such as the Zone of Special Social Interest (ZEIS). This article deals with the current stage of post-doctorate research being carried out by the author in the Housing Laboratory (LabHabit) at the Federal University of Bahia. The research aims to examine the recent regulation process and aspects related to the applicability of ZEIS, focusing on the urban regularization of low income settlements.

Keywords: Public policies. Urban policy. Housing policy. Zone of Special Social Interest. Social interest housing.

habitadas ou a serem habitadas por população de baixa renda –, prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, onde haja interesse público em promover a regularização urbanística e/ou jurídica da posse da terra (ALFONSIN, 2002). Com esse instrumento, foram reconhecidas, sob o aspecto legal, a diversidade e a legitimidade das formas de ocupação de baixa renda já consolidadas nas cidades brasileiras, possibilitando a inclusão socioespacial desses assentamentos e estendendo, conseqüentemente, o direito de cidadania à população moradora.

A iniciativa precursora de institucionalização de ZEIS no Brasil se deu em âmbito municipal, a partir da experiência de Recife-PE, podendo-se citar também outras iniciativas importantes, a exemplo de Salvador-BA, Santo André-SP, Rio de Janeiro-RJ e Diadema-SP. A seguir, serão abordados sucintamente os avanços, bem como os desafios

^A Pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo (USP); especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). cida.netto@hotmail.com

que vêm sendo enfrentados por esses municípios para a efetiva implementação desse instrumento.

A experiência de Recife resultou na implantação do Plano de Regularização de ZEIS (Prezeis), mediante a promulgação da Lei Municipal nº 14.947/87 (reformulada pela Lei nº 16.113/95). Conforme exposto por Botler e Marinho (1997) e Moraes (2002), esse foi um dos precursores e mais inovadores programas habitacionais voltados para o tratamento dos assentamentos informais de baixa renda no Brasil.

Entretanto, a despeito dos significativos avanços relativamente aos mecanismos de participação popular previstos, no que tange às ações efetivamente implementadas e as demandas habitacionais acumuladas, constatou-se que o Prezeis não chegou a resultar em melhorias significativas nos padrões de habitabilidade da população de baixa renda. Além disso, até 2001, somente haviam sido concluídas as obras de urbanização para três áreas, tendo sido elaborados 12 planos urbanísticos globais e seis planos de localidades. Isso revelou que, apesar de sua importância, esse programa não se tornou prioritário na disputa com outros no contexto do orçamento municipal (MIRANDA, 2002; MARINHO, 1998).

Ainda na década de 1980, destaca-se a experiência do município do Salvador, que instituiu, em 1984, o instrumento das Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE), contidas na Lei Municipal de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) (Lei nº. 3.377/84), posteriormente incorporadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Plandurb) (Lei Municipal nº 3.525/85). Tratava-se de assentamentos consolidados de baixa renda, localizados em áreas centrais da cidade, que, valorizados pelo processo de transformação urbana, ficaram suscetíveis à pressão do mercado imobiliário, induzindo ao processo de expulsão da população. Posteriormente, as APSE foram institucionalizadas pela Lei Municipal nº 3.592/85, tendo como objetivo garantir a permanência da população residente com melhoria da qualidade de vida. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

(PDDU) de 2004, esse instrumento passou a ser denominado de Área Especial de Interesse Social (AEIS) e, mais recentemente, no PDDU de 2008 (Lei nº 7.400/2008), recebeu a denominação de ZEIS.

Constatou-se que o Prezeis não chegou a resultar em melhorias significativas nos padrões de habitabilidade da população de baixa renda

Segundo Teixeira, Espírito Santo e Gordilho-Souza (2007), o município ainda não efetivou a regulamentação individual de ZEIS, colocando-se essa como a principal lacuna a ser preenchida ao longo dos próximos anos. Paralelamente, desde 1985, quando foi promulgada a lei das APSE, as ocupações informais de baixa renda não apenas se mantiveram, mas sofreram ampliação (adensamento populacional, acréscimo de área, verticalização), podendo se registrar, em alguns casos, o agravamento das condições de habitabilidade.

Em Santo André, as AEIS foram aprovadas pela Lei Municipal nº 6.864/91 (posteriormente modificada pela Lei nº 8.300/2001). Segundo Denaldi (2002), tratava-se de viabilizar a urbanização e a regularização de favelas, para ampliar o acesso à moradia pelo incentivo à produção de habitações populares, redução de preço de terrenos e ampliação de sua oferta.

O município do Rio de Janeiro previu o instrumento de AEIS no Plano Diretor Decenal (Lei Complementar nº 16/92). Em 1996, mediante Lei Municipal nº 2.499/96, foram declaradas como AEIS as 17 favelas da primeira fase do Programa Favela-Bairro, instituído pelo Decreto nº 14.332/95. Esse programa tinha como ênfase a urbanização das favelas cariocas, principalmente a partir da implantação e complementação de infraestrutura básica, visando oferecer condições ambientais para a "leitura" da favela como bairro. Segundo Cardoso (2004), o programa se desenvolveu em duas gestões municipais, destinando-se, na primeira gestão (1993/1996), à atuação em favelas de porte médio, com recursos próprios. Na segunda gestão (1997/2000), a escala de intervenção do programa foi ampliada, com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desdobrando-se nos programas Bairrinho e Grandes Favelas, com atuação em 73 áreas.

Registra-se que, das 17 favelas da primeira fase do Programa Favela-Bairro, apenas cinco tiveram regularização urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e destas, quatro foram objeto de titulação. Além disso, das 20 leis aprovadas declarando favelas como AEIS (1997-2000), somente uma chegou à regularização dos lotes (CARDOSO, 2007).

Em Diadema, conforme tratado por Hereda e outros (1997), Baltrusis e Mourad (1999), Tsukumo (2002), as Áreas Especiais de Interesse Social, previstas no plano diretor de 1993, foram propostas como um instrumento de regularização e urbanização de favelas. Avançaram também na demarcação de áreas vazias particulares para implantação de projetos de habitação de interesse social, com resultados importantes quanto ao número de unidades habitacionais produzidas nessas áreas. Além disso, segundo Cymbalista (2006), a aplicação do instrumento, articulado a uma política habitacional inclusiva, teve um impacto positivo também sobre as áreas de proteção aos mananciais do município, em decorrência da menor demanda por essas áreas pela população de baixa renda.

Já quanto à efetivação da regulamentação de parâmetros urbanísticos nas ZEIS de Diadema, ainda não se conseguiu resolver a baixa qualidade arquitetônica dos empreendimentos habitacionais implantados, registrando-se o surgimento de bairros com tipologia construtiva semelhante aos assentamentos informais e loteamentos autoconstruídos (TSUKUMO, 2002).

Dessa forma, as análises preliminares relativas a algumas experiências de implementação do instrumento de ZEIS no Brasil indicam que, apesar dos avanços, os resultados efetivos ainda são bastante incipientes. Entretanto, deve-se reiterar a importância da realização dessas práticas, as quais vêm se constituindo em verdadeiros "exercícios de experimentação" (CYMBALISTA, 2006).

Em consonância a essas iniciativas municipais, o instrumento de ZEIS foi incorporado, em âmbito federal, à nova política urbana e habitacional implementada no Brasil a partir da Lei nº 10.257/2001

(Estatuto da Cidade), como um dos instrumentos urbanísticos previstos (Alínea f, Inciso V, Artigo 4). Tem-se, a partir daí, o fortalecimento político-institucional da figura urbanística de ZEIS, o que pode ser constatado mediante a adoção de leis,

O instrumento de ZEIS foi incorporado, em âmbito federal, à nova política urbana e habitacional implementada no Brasil a partir da Lei nº 10.257/2001

programas ou procedimentos do governo federal que direta ou indiretamente estão associados a esse instrumento.

Inicialmente, pode-se destacar a Lei Federal 11.124/2005 e o Decreto nº 5.796/2006, respectivamente relativos à regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor, no âmbito da Política Nacional de Habitação.

Destacam-se também o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social e o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ambos do Ministério das Cidades. O primeiro está voltado para o atendimento dos assentamentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, cujos moradores tenham os direitos reais legalmente constituídos, nos termos do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/2001 (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia), ou quando se tratar de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O segundo tem como uma das diretrizes para a implementação da ação a "[...] priorização de assentamentos inseridos em ZEIS, prevista em legislação municipal".

Pode-se citar ainda a Instrução Normativa nº 4 de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual promoveu alterações recentes nos procedimentos para a celebração de convênios entre a administração pública federal e os municípios, estados ou entidades proponentes. Até então, a celebração do convênio tinha como pré-requisito à comprovação da propriedade plena do imóvel pelo morador. Com essa normativa, admite-se, como uma das hipóteses alternativas, que o imóvel ocupado, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em área de ZEIS, facilitando, desse modo, o aporte de recursos da União para intervenções em assentamentos precários.

Em face, pois, dos importantes avanços político-institucionais em âmbito federal relativamente à ZEIS, bem como das experiências em âmbito municipal, faz-se necessária uma análise mais apurada acerca dos seus desdobramentos na disseminação e/ou aprimoramento dos mecanismos de regulamentação e de gestão desse instrumento no país. Além disso, deve-se investigar a eficácia da aplicação da ZEIS para a regularização urbanística das ocupações de baixa renda, associada à melhoria das condições de sua habitabilidade.

Com esse propósito, vem sendo desenvolvida, pela autora, a pesquisa de pós-doutorado intitulada Estudo da Regulamentação e Aplicabilidade do Instrumento de ZEIS no Brasil Pós-Estatuto da Cidade, com bolsa da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), no Laboratório de Habitação (LabHabitar) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), cujos resultados parciais serão apresentados a seguir.

ESTUDO DA REGULAMENTAÇÃO E APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO DE ZEIS NO BRASIL: RECORTE ESPACIAL DA PESQUISA

O estudo ora em curso tem como objetivo a investigação acerca dos aspectos relativos à regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Brasil, pós-Estatuto da Cidade, particularmente no que se refere ao processo de regularização urbanística de ocupações informais de baixa renda, compreendendo os planos de intervenção de melhorias físico-ambientais e as normas de uso e ocupação do solo.

O recorte espacial compreende, no total dos municípios brasileiros, aqueles que mais avançaram na regularização urbanística de ZEIS ocupadas, atendendo aos seguintes critérios: ter mais de 20 mil habitantes; ter plano diretor/revisão aprovado; dispor do instrumento urbanístico de ZEIS; e dispor de plano de urbanização e/ou legislação específica.

Para a seleção preliminar dos municípios que integrarão a amostra, foram utilizados os dados relativos aos seguintes estudos/pesquisas disponibilizados

pelo Ministério das Cidades: Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (BRASIL, 2007a); Pesquisa do Plano Diretor Participativo (BRASIL 2007b); e Pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2008). A síntese desses estudos será apresentada a seguir.

a. Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (BRASIL 2007a)¹ – Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole (CEM)/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). O referido estudo teve como objetivo fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação no Brasil, compreendendo uma análise detalhada acerca das capacidades dos municípios brasileiros para o enfrentamento de suas carências habitacionais, a partir da relação entre as respectivas capacidades administrativas e a efetividade da política habitacional, tomando como um dos parâmetros de análise os programas habitacionais implementados. Como fonte de informações foram utilizadas cinco edições da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros/Gestão Pública, do IBGE (1999, 2001, 2002, 2004 e 2005).

A partir de técnicas de análise estatística (multivariada e de cluster), foi desenvolvida uma tipologia, tendo como universo todos os municípios brasileiros, identificando-se grupos homogêneos referentes aos programas habitacionais (período 2001/2004) e à capacidade administrativa instalada para produzir os respectivos programas (anos de 1999 e 2004), conforme exposto a seguir. No primeiro caso, os grupos abrangem desde os municípios que não implementaram nenhum programa habitacional até aqueles que implantaram os tipos mais complexos (regularização fundiária e urbanização de assentamentos). No segundo caso, os grupos abrangem desde os municípios sem nenhuma capacidade administrativa até aqueles que dispõem de elevada capacidade administrativa (cadastro, consórcio e conselho de habitação com fundo).

¹ Os dados foram discriminados por estado e municípios, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>> [arquivo: listagem_por_uf.xls].

b. Pesquisa do Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2007b)² – Ministério das Cidades/Confea. Essa pesquisa teve como objetivo fornecer um panorama inicial do processo de elaboração e dos conteúdos dos planos diretores participativos no Brasil, no período compreendido entre outubro de 2006 a março de 2007, abrangendo o universo de 1.552 municípios. As informações obtidas foram autodeclaradas pelos entrevistados referentes às seguintes questões: situação dos planos diretores; terceirizações e consultorias; estudos específicos; instrumentos e conteúdos e questões prioritárias dos PDP.

c. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008) – Ministério das Cidades/IPPUR. A pesquisa, iniciada no final do ano de 2008, refere-se à etapa atual de avaliação dos planos diretores participativos, a partir de uma nova metodologia de trabalho. Diferentemente da utilização de questionários encaminhados às administrações municipais (pesquisa 2007), foi elaborado um roteiro de pesquisa, cujo preenchimento ficou a cargo de pesquisadores locais – sob as respectivas coordenações estaduais –, que procederam a uma análise crítica acerca dos conteúdos da lei dos planos diretores, resultando em um importante conjunto de informações. A pesquisa abrangeu 526 relatórios municipais, estando previstos ainda 26 relatórios de estudos de caso e 27 relatórios estaduais.³ O roteiro abrangeu as seguintes questões-chave: informações

² Os dados foram discriminados por município, estado, região, faixa populacional e região metropolitana/região integrada de desenvolvimento, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>.

³ Os relatórios municipais e estaduais vêm sendo disponibilizados gradativamente no endereço eletrônico do Observatório das Metrópoles: <<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores>>.

gerais do município; acesso à terra urbanizada; acesso aos serviços e equipamentos urbanos; e sistema de gestão e participação democrática.

A partir dos dados disponibilizados nas fontes de dados supracitadas, procedeu-se à reavaliação e revisão dos critérios previamente estabelecidos para a seleção preliminar dos municípios, conforme discriminado abaixo:

O porte populacional do município está diretamente associado à sua capacidade de implementar programas habitacionais de maior complexidade

a. Critério 1: O município deve dispor de contingente populacional superior a 20 mil habitantes⁴. Esse critério foi mantido e está diretamente relacionado à obrigatoriedade do Estatuto da Cidade (2001), pelo qual os municípios com mais de 20 mil habitantes ficaram obrigados a elaborar seus planos diretores a partir das prerrogativas da nova lei.

Deve-se ressaltar que, apesar de o Estatuto da Cidade haver estendido essa obrigatoriedade aos municípios situados em regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas (que não tivessem plano diretor ou que tivessem planos aprovados há mais de 10 anos), incluindo também os municípios com menos de 20 mil habitantes, optou-se por manter o recorte populacional, já que, conforme ficou comprovado no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), o porte populacional do município está diretamente associado à sua capacidade de implementar programas habitacionais de maior complexidade, como aqueles relacionados às intervenções urbanísticas.

b. Critério 2: O município deve dispor de plano diretor/revisão aprovado. Esse critério de seleção foi mantido, tendo as informações relativas a ele sido obtidas a partir da base de dados da Pesquisa do Plano Diretor (2007), no que se refere à Questão 3 – Situação dos Planos Diretores, com os se-

⁴ Para este critério foram utilizados os dados de população da pesquisa Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), com a discriminação do número de habitantes para todos os municípios brasileiros (Contagem Populacional 2006), disponível no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>> [arquivo: listagem_por_uf.xls].

guintes níveis de informação: PD até 10/10/1996 sem revisão; PD/Revisão aprovados (para PD com data após 10/10/1996. Os municípios que informaram "plano aprovado", mas não indicaram data da lei, foram computados como anteriores a 10/10/1996); PD/Revisão em aprovação; PD/Revisão em desenvolvimento; Não está fazendo PD – para PD aprovados anteriormente a 10 de outubro de 1996; Sem informação.

c. Critério 3: O município deve dispor de plano de urbanização e/ou legislação urbanística específica para a ZEIS. A dificuldade na obtenção das informações acerca dos municípios que implementaram planos de urbanização, bem como a necessidade de otimizar e agilizar a pesquisa, resultou na revisão desse critério previsto inicialmente. Dessa forma, optou-se por utilizar de imediato os dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), referentes aos grupos de programas habitacionais (para o período 2001/2004 e para o ano de 2005), bem como aos grupos de capacidade administrativa (2004), conforme discriminado abaixo.

Grupos – Programas habitacionais implementados – 2001-2004	
1	Nenhum programa habitacional implementado
2	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção
3	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
4	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
5	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
6	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes
Grupos – Programas habitacionais implementados – 2005	
1	Nenhum programa habitacional implementado
2	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção
3	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
4	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
5	Regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes

Obs: Para o ano de 2005 não constou na pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros a questão relativa à urbanização de assentamentos, reduzindo a tipologia para cinco grupos.

Grupos – Capacidade administrativa – 2004	
1	Nenhuma capacidade administrativa
2	Apenas cadastro
3	Apenas órgão
4	Órgão e cadastro
5	Predominância de conselho sem fundo
6	Predominância de conselho com fundo
7	Predominância de consórcio
8	Predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo
9	Predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Brasília, 2007.

Utilizando-se a tipologia dos programas habitacionais, definiu-se como novo critério o pertencimento do município aos grupos 4, 5 ou 6, considerando-se que são nesses grupos que se concentram os municípios que implementaram, no período, programas de urbanização de assentamentos e/ou programas de regularização fundiária. Partiu-se do pressuposto de que os programas habitacionais implementados pelos municípios estejam relacionados com as áreas de ZEIS, o que deverá ser checado em etapa subsequente da pesquisa.

Esses grupos são caracterizados por municípios de maior porte populacional, comprovando a "[...] relação entre o tamanho da população e a diversidade e complexidade das intervenções urbanas" (BRASIL, 2007, p. 102). Dessa forma, quanto mais complexa é a oferta de programas habitacionais, maior é a presença relativa dos municípios de maior porte populacional.

Quanto à capacidade administrativa, o estudo supracitado detectou que a existência de órgão de política habitacional (presente nos grupos igual ou superior a 3) é o elemento de gestão mais importante para a implementação de programas de intervenção urbana, como urbanização de assentamentos e regularização fundiária. Além deste, a existência de fundo específico voltado à política habitacional, quando administrado por um conselho municipal (presente para os grupos igual ou superior a 6), resulta em ampliação da oferta de programas habitacionais, sejam eles voltados à oferta de bens individuais (construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção e de

lotes) ou envolvendo intervenção urbana (urbanização de assentamentos e regularização fundiária).

Tal constatação nos levaria a adotar como critério o pertencimento dos municípios aos grupos de capacidade administrativa igual ou superior a 3. Entretanto, optou-se por incluir o Grupo 2 (associado a municípios de pequeno porte populacional), haja vista que o estudo registrou para esse grupo a ocorrência de 20% dos municípios do grupo que realizaram programas de intervenção urbanística, muito provavelmente com recursos estaduais ou federais. Em suma, quanto à tipologia de capacidade administrativa, foram excluídos apenas os municípios pertencentes ao Grupo 1.

d. Critério 4: O município deve dispor do instrumento urbanístico da ZEIS. Este critério foi mantido. Entretanto, as informações referentes à previsão pelos municípios do instrumento de ZEIS foram apenas parcialmente obtidas na pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007)⁵, já que os dados não constam para todos os municípios brasileiros. De acordo com as informações prestadas pelo geógrafo Nathan Belcavello de Oliveira, do Ministério das Cidades, como a pesquisa de 2007 foi feita a partir de questionário enviado às prefeituras, ficou a cargo delas a disponibilização das informações. Dessa forma, nem todas as questões foram respondidas de forma plena. Além disso, conforme constante na nota metodológica da tabela, o universo de pesquisa não abrangeu os municípios de São Paulo, onde o questionário aplicado não continha esta questão.

DEFINIÇÃO DO CONJUNTO AMOSTRAL DE MUNICÍPIOS

Neste item, serão expostos os resultados obtidos, a partir da aplicação dos critérios revistos/ajus-

⁵ Os dados referem-se aos instrumentos urbanísticos existentes, discriminados por estado, região e por município, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>. [arquivo: Conteúdos e Instrumentos do EC-Q11.xls].

tados, relativos ao conjunto amostral de municípios a serem objeto do referido estudo.

a. Municípios com mais de 20 mil habitantes (Recorte 1).

A partir dos dados constantes no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), com a discriminação da população total para todos os municípios brasileiros (Contagem Populacional 2006), procedeu-se ao primeiro recorte referente aos municípios com população superior a 20 mil habitantes, obtendo-se o total de 1.611 municípios, correspondente a 29% do total de municípios brasileiros (Tabela 1).

b. Municípios com plano diretor/revisão aprovado (2006/2007) (Recorte 2)

Com base nos dados disponíveis na pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007), procedeu-se ao segundo recorte, a partir do grupo de 1.611 municípios com mais de 20 mil habitantes, resultando naqueles que dispunham, em 2006/07, de plano diretor/revisão aprovados. Obteve-se, a partir daí, o conjunto de 503 municípios, correspondendo a 30% do total de municípios com mais de 20 mil habitantes (Tabela 1).

Quanto aos 503 municípios com PD/Revisão aprovados, a exceção ficou por conta das capitais. Optou-se por incluir todas as cidades, considerando-se que, do total de 27, apenas 10 encontravam-se com o plano diretor/revisão aprovado à época da Pesquisa do Plano Diretor (2007). Além disso, a opção deveu-se à constatação de que, para muitos estados, as capitais acabaram sendo o único município passível de ser selecionado. Foram as seguintes as situações dos planos diretores detectadas para as 17 capitais na Pesquisa do Plano Diretor (2007): Em aprovação: Goiânia-GO; Belém-PA; Recife-PE; Rio de Janeiro-RJ; Porto Alegre-RS; Aracaju-SE e Palmas-TO; Em desenvolvimento: Salvador-BA; Fortaleza-CE; Cuiabá-MT; João Pessoa-PB; Teresina-PI; Florianópolis-SC e Porto Velho-RO; Sem informação: Rio Branco-AC; Maceió-AL; Natal-RN.

Deve-se ressaltar que a listagem dos municípios pré-selecionados deverá ser checada, haja

Tabela 1
Total de municípios, por estado, com mais de 20 mil hab. e PD/Revisão aprovado

Estado	Municípios com mais de 20.000 hab. / 2006 (1)	PD/Revisão aprovados 2006/2007 (2)
Acre	6	2
Alagoas	38	18
Amapá	3	2
Amazonas	33	12
Bahia	162	54
Ceará	93	29
Distrito Federal	1	1
Espírito Santo	35	11
Goiás	48	11
Maranhão	82	40
Mato Grosso	25	7
Mato Grosso do Sul	23	9
Minas Gerais	180	64
Pará	94	42
Paraíba	29	14
Paraná	88	29
Pernambuco	96	27
Piauí	22	4
Rio de Janeiro	63	34
Rio Grande do Norte	26	3
Rio Grande do Sul	103	38
Rondônia	17	5
Roraima	3	1
Santa Catarina	57	12
São Paulo	248	26
Sergipe	25	6
Tocantins	11	2
TOTAL	1.611	503

Fonte: (1) Tabulação a partir dos dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12 de novembro de 2008. [arquivo: "listagem_por_uf.xls"].

(2) Tabulação a partir dos dados disponíveis na pesquisa Plano Diretor Participativo, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 20 de outubro de 2008. [arquivo: Situação dos Planos Diretores-Q3.xls.]

vista que, conforme exposto anteriormente, a classificação referente ao PD/Revisão aprovados foi adotada para todos os municípios cujas leis foram aprovadas após 10 de outubro de 1996. Dessa forma, deverão ser mantidos no conjunto amostral apenas os municípios cujas leis tenham sido aprovadas posteriormente ao ano de 2001.

c. Municípios com programas habitacionais de intervenção urbanística no período 2001/2004 e para o ano de 2005 (Recorte 3).

O terceiro recorte abrangeu os municípios que

apresentaram, concomitantemente, os seguintes atributos:

- Atributo 1: quanto à tipologia de programas habitacionais – 2001/2004 e 2005 –, foram selecionados os municípios classificados nos grupos de 4 a 6 para o período 2001/2004, simultaneamente classificados nos grupos 4 ou 5 para o ano 2005.
- Atributo 2: quanto à capacidade administrativa (2004), foram selecionados os municípios classificados nos grupos 2 a 9. Optou-se, portanto, pela inclusão dos municípios que,

Tabela 2
Total de municípios pré-selecionados por UF e faixa populacional – 2006

UF	20.000 a 50.000 nº	50.000 a 100.000 nº	100.000 a 500.000 nº	Acima de 500.000 nº	Total	% (UF/TOTAL)
AC	0	0	1	0	1	1,1%
AL	1	0	0	1	2	2,1%
AM	0	0	0	1	1	1,1%
AP	0	0	1	0	1	1,1%
BA	1	0	2	1	4	4,3%
CE	0	0	1	1	2	2,1%
DF	0	0	0	1	1	1,1%
ES	0	0	2	0	2	2,1%
GO	0	2	0	1	3	3,2%
MA	0	2	1	1	4	4,3%
MG	1	2	5	2	10	10,6%
MS	1	0	0	1	2	2,1%
MT	0	0	0	1	1	1,1%
PA	0	0	1	1	2	2,1%
PB	1	0	0	1	2	2,1%
PE	2	0	2	1	5	5,3%
PI	0	0	0	1	1	1,1%
PR	1	2	3	1	7	7,4%
RJ	2	1	3	1	7	7,4%
RN	0	0	0	1	1	1,1%
RO	1	0	1	0	2	2,1%
RR	0	0	1	0	1	1,1%
RS	3	2	8	1	14	14,9%
SC	1	0	1	0	2	2,1%
SE	0	0	0	1	1	1,1%
SP	1	0	11	1	13	13,8%
TO	1	0	0	1	2	2,1%
Brasil	17	11	44	22	94	100,0%

Fonte: Tabulação a partir dos dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12 de novembro de 2008. [arquivo: "listagem_por_uf.xls"]. Dados tabulados pela autora.

mesmo dispo de capacidade administrativa reduzida, empreenderam programas habitacionais relativos à intervenção urbanística.

A partir da aplicação dos atributos 2 e 3 para o conjunto dos 503 municípios obtidos anteriormente, obteve-se o total de 94 municípios pré-selecionados. A Tabela 2 apresenta o número total de municípios, discriminados por faixa populacional. Destaca-se a participação dos estados do Rio Grande Sul (15%), São Paulo (14%) e Minas Gerais (11%).

d. Municípios que dispõem do instrumento urbanístico de ZEIS (plano diretor) – (Recorte 4)

Quanto ao Recorte 4, encontra-se em processo de elaboração, já que, conforme exposto anteriormente, as informações referentes à previsão do instrumento de ZEIS não foram disponibilizadas para todos os municípios na Pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007). Tem-se que, para o total dos 94 municípios obtidos anteriormente, apenas para sete foram obtidas essas informações.

Para a identificação dos municípios que dispõem de ZEIS, vêm sendo utilizadas as informações disponibilizadas na pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação

dos Planos Diretores Participativos (2008). A checagem entre os 94 municípios pré-selecionados até então e aqueles que foram objeto de avaliação pela pesquisa da Rede 2008 revelou a existência de 58 municípios identificados em comum, o que equivale a 61% do total da amostra. Considerando-se, pois, a quantidade significativa de municípios pré-selecionados para os quais deverá ser feita a checagem da previsão do instrumento urbanístico de ZEIS, considerou-se oportuno acompanhar a disponibilização gradativa, em meio eletrônico, dos relatórios da pesquisa PD 2008, ao tempo em que se dá prosseguimento à coleta de dados para os demais municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação do instrumento de ZEIS à Lei Federal nº 10.257/2001, aliada ao empenho do Ministério das Cidades para a implementação dos planos diretores participativos, representa um importante avanço no contexto da política urbana e habitacional no Brasil, em prol de cidades mais democráticas.

Diante das experiências brasileiras desencadeadas a partir da década de 1980, bem como das transformações institucionais e regulatórias recentes relativamente a esse instrumento urbanístico, constatou-se a necessidade de agregar novos conhecimentos acerca das conquistas efetivamente obtidas, tendo resultado no estudo, em fase de desenvolvimento, relativo à regulamentação e aplicabilidade do instrumento de ZEIS no Brasil, pós-Estatuto da Cidade, com ênfase na regularização urbanística.

A metodologia proposta prevê a execução do trabalho em dois estágios. O primeiro, abordado neste artigo, consiste na montagem de um conjunto amostral composto pelos municípios brasileiros selecionados. Para a seleção, foram utilizadas as bases de dados referentes aos estudos contratados pelo Ministério das Cidades – relativos aos

planos diretores participativos e à Política Nacional de Habitação – tratando-se, dessa forma, de fontes confiáveis, o que resultou em uma amostra consistente. Com base nesses dados, foram pré-selecionados 94 municípios, dispondo dos seguintes atributos: contingente populacional superior a 20 mil habitantes; plano diretor/revisão aprovados (Pesquisa do Plano Diretor Participativo – 2007); e pertencimento, de modo concomitante, aos grupos de Programas Habitacionais 4, 5 ou 6, (relativos aos programas de intervenção urbanística) e aos grupos de

Capacidade Administrativa de 2 a 9 (Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional – 2007).

Nesse conjunto amostral, destacam-se os estados de Minas Gerais, com dez municípios (Belo Horizonte, Betim, Ipatinga, João Monlevade, Juiz de Fora, Sabará, Sacramento, Timóteo, Uberaba e Varginha), Rio Grande Sul, com 14 municípios (Alegrete, Alvorada, Canoas, Erechim, Farroupilha, Gravataí, Osório, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão) e São Paulo, com 13 municípios (Cândido Mota, Diadema, Guarujá, Jacareí, Praia Grande, Ribeirão Pires, Santana do Parnaíba, Santo André, Santos, São Carlos, São Paulo, São Vicente e Taboão da Serra).

O segundo estágio refere-se à síntese e análise comparativa, para o conjunto dos municípios selecionados, das disposições relativas às ZEIS, com base em três eixos (a serem desenvolvidos de forma complementar e interdependente), abrangendo, desse modo, a totalidade dos aspectos relativos à regulamentação de ZEIS, particularmente no tocante à regularização urbanística. São eles: Eixo 1: Mecanismos legais de regulamentação; Eixo 2: Modelos de gestão; Eixo 3: Parâmetros urbanísticos para ZEIS ocupadas.

A formulação e implementação do instrumento urbanístico de ZEIS está diretamente relacionada ao aparato político-institucional do município em questão, compreendendo a lei do plano diretor e,

ainda, quando couber, as prerrogativas relativas à política habitacional de interesse social. Desse modo, o Eixo 1 – Mecanismos legais de regulamentação deverá contemplar a sistematização e análise comparativa dos mecanismos de regulamentação de ZEIS, compreendendo os dispositivos legais, bem como os aspectos conceituais, quantitativos e qualitativos relativos às ZEIS.

A adequada operacionalização do instrumento de ZEIS está associada, também, à perspectiva de gestão compartilhada entre poder público e moradores, mediante a participação direta da população em todas as fases do processo. Nesse sentido, o Eixo 2 – Modelos de gestão tratará da investigação acerca dos formatos previstos, com ênfase nos mecanismos de participação popular. Na análise preliminar até então elaborada referente aos eixos 1 e 2, para as cidades capitais, constatou-se a previsão generalizada do instrumento para todas as capitais, com poucas definições, entretanto, relativamente aos mecanismos de gestão para as ZEIS ocupadas.

O Eixo 3 – Parâmetros urbanísticos para ZEIS ocupadas tratará especialmente da regularização urbanística de assentamentos consolidados, a qual constitui-se em um dos principais objetivos da aplicação do instrumento de ZEIS. A definição de regulamento próprio, associado a projetos de urbanização, traz a perspectiva concreta de melhoria das condições de habitabilidade dos respectivos assentamentos e benefícios a longo prazo, tanto de interesse da coletividade, como da cidade como um todo. Entretanto, a experiência brasileira em urbanização de favelas tem demonstrado que se têm priorizado as obras de urbanização, em detrimento da elaboração de normativas específicas para os assentamentos. Vale investigar, portanto, se a partir da disseminação do instrumento de ZEIS nos planos diretores participativos esta postura vem sendo modificada.

Esse eixo contemplará, pois, a investigação acerca da elaboração e/ou implementação de legislação específica, com conteúdo adequado à localidade em questão, devidamente pactuada entre os próprios moradores e entre eles e o poder público. Compreende também a análise dos parâmetros urbanísticos definidos nos respectivos

planos de urbanização e/ou legislação específica, abrangendo, principalmente, os referenciais de uso e ocupação do solo (com ênfase nas áreas de proteção ambiental e espaços públicos) e as diretrizes de monitoramento do crescimento da localidade. Prevê-se, ainda, a análise da metodologia utilizada, com foco nas instâncias de participação popular previstas. Para tanto, deverão ser aplicados questionários nas administrações municipais, para a checagem referente à existência e à implementação de planos/projetos de urbanização e/ou da legislação específica das ZEIS pesquisadas, bem como do processo de elaboração e discussão da referida legislação.

Em suma, a investigação acerca dos aspectos referentes à regulamentação e gestão das ZEIS, e, em especial, aqueles relacionados aos parâmetros urbanísticos adotados e à habitabilidade dos assentamentos, deverá agregar novos conhecimentos sobre o impacto desse instrumento na regularização urbanística dos assentamentos de baixa renda no Brasil. Dessa forma, o presente artigo procurou contribuir com elementos para o aprofundamento dessa discussão, sobretudo no que se refere às experiências pós-Estatuto da Cidade, bem como para a reflexão crítica acerca das políticas e ações públicas empreendidas pelos municípios brasileiros voltadas para a inclusão socioespacial da população de baixa renda.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. M. et al. (Coord.). *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. Estudo de caso: Diadema. *Revista Polis: regulação urbanística e exclusão territorial*, São Paulo, n. 32, 1999.
- BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. *Revista Polis: instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial*, São Paulo, n. 29, 1997.
- BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Habitação. Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, 4).
- _____. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

O ESTATUTO DA CIDADE E A ZEIS: ESTUDO DA REGULAMENTAÇÃO E
APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO NO BRASIL

BRASIL. Ministério das Cidades. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

_____. *Pesquisa do Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Regularização Fundiária. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº. 4 de 17 de maio de 2007c. Altera dispositivos, que especifica, da Instrução Normativa nº1 de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira.

CARDOSO, A. L. O Programa Favela Bairro: uma avaliação. In: FERNANDES, Ana; GORDILHO-SOUZA, Angela (Orgs.). *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004.

_____. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos observar. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2002. Tese (Doutorado) - FAU-USP, São Paulo, 2002.

GORDILHO-SOUZA, A. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

HEREDA, J. F. et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. *Revista Polis: instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*, São Paulo, n. 29, 1997.

MARINHO, G. *10 Anos de PREZEIS: perspectivas e desafios*. Recife: FASE/ETAPAS, 1998.

MIRANDA, L. *O Prezeis do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no Município*. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Recife: FINEP, 2002.

MORAES, D. A. *Por uma política habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis*. São Paulo: IPT, 2002.

MOURAD, L. N. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Ministério das Cidades/ IPPUR, 2008. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net/planosdiretores>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

TEIXEIRA, A. N.; ESPÍRITO SANTO, M. T.; GORDILHO-SOUZA, A. O desafio da regulamentação de ZEIS em Salvador. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007.

TSUKOMO, I. T. L. *Produção de habitações em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema (SP)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, USP, São Paulo, 2002.