



# RELATÓRIO TEMÁTICO

## 03 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL  
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

## **Apresentação**

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

### 3 - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Título II, Capítulo II, Seção IV – Da Zona especial de Interesse Social (ZEIS)

Artigos 44 a 60.

#### 1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Diagnóstico - página 99	Atualmente, existem perímetros de assentamentos precários e irregulares (favelas, loteamentos irregulares, núcleos e cortiços) externos às áreas classificadas como ZEIS 1 ou ZEIS 3 e que, por isso, acabam não sendo englobados nos Planos de Urbanização das ZEIS. Nesse sentido, <b>avalia-se em que medida as diretrizes estabelecidas no PDE para as ZEIS 1 e 3 possam ser aplicadas em perímetros de assentamentos precários onde há previsão de intervenção, mas que não estejam demarcados como ZEIS.</b>
02	Diagnóstico - página 99	Pondera-se a possibilidade de que haja outras tipologias de assentamentos precários, tais como as ocupações em imóveis ociosos que, apesar de não serem classificadas como ZEIS 3, deveriam receber as diretrizes dessas Zonas. Portanto, <b>avalia-se a necessidade de revisão da definição de ZEIS 3</b> , a fim de ampliar o rol de imóveis passíveis de serem aplicadas as diretrizes habitacionais previstas a essa zona, em caso de intervenção.
03	Diagnóstico - página 101	<b>Necessidade de revisão das disposições acerca do Plano de Urbanização de ZEIS 1 e do Projeto de Intervenção de ZEIS 3.</b> Isso porque há elementos elencados pelo PDE como constituintes desses planos

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		(artigos 51 e 52 do PDE) que são inviáveis no momento inicial da intervenção, ou ainda podem demandar revisões futuras, em razão da indisponibilidade da informação necessária à deliberação na etapa inicial. Como exemplo, tem-se o item “Diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo” (Art. 51, inciso III), que só é possível de ser definido na fase de regularização fundiária, posterior à elaboração do PU-ZEIS.
04	Tratativas com Sehab	<b>A possibilidade de aplicação de outros instrumentos em substituição ao Projeto de Intervenção de ZEIS 3, indicada no Art. 52, § 1º, afasta a garantia de gestão democrática da população diretamente afetada pela respectiva intervenção.</b> Além disso, os instrumentos indicados no referido artigo apresentam processos de elaboração por meio de Projeto de Intervenção Urbana – PIU, os quais preveem estudos que podem não atender às necessidades da população residente.
05	Diagnóstico - página 100 Participação Social - Contribuições da Etapa 2	<b>A determinação das intervenções para as quais se deve constituir os Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS), disposta no Art. 48 do PDE, apresenta definição genérica.</b> Essa indeterminação abre espaço para interpretações distintas no que se refere às situações e contextos em que a formação dos CGZEIS seja fundamental.
06	Diagnóstico - página 100 Participação Social - Contribuições das Etapa 1 e 2	<b>Verificam-se dificuldades na constituição e continuidade dos CGZEIS,</b> uma vez que os mesmos precisam ser efetivados pelo Executivo e, por vezes, a indicação dos representantes pode levar tempo. Isso acaba atrasando a constituição dos conselhos e, conseqüentemente, desmotivando sua continuidade.
07	Diagnóstico - página 10 Participação Social - Contribuições das Etapa 1 e 2	<b>Verifica-se o baixo engajamento da população em participar dos Conselhos,</b> o que dificulta a continuidade dessas instâncias de participação popular.

## 2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

O primeiro passo da sistematização tratou de classificar as contribuições de acordo com a pertinência ou não ao PDE. Posteriormente, as contribuições pertinentes ao PDE foram agrupadas em 7 temas, seguindo a mesma lógica apresentada no Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor 2014-2020: Ordenamento Territorial, Mobilidade, Habitação, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Econômico e Social, Gestão Democrática e Sistema de Planejamento. A partir desses grandes temas, as contribuições foram associadas a subtemas, de modo a aprofundar a classificação das questões apresentadas pela população. O tema Habitação foi subdividido nos seguintes subtemas, sendo um deles as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):

- Concessão de Uso Especial para fins de Moradias (CUEM)
- Consórcio Imobiliário
- Cota de Solidariedade
- Desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública
- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC)
- Produção de Habitação de Interesse Social (HIS) /Habitação de Mercado Popular (HMP)
  - Regularização Edilícia
  - Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

## 2.1. Processo Participativo: Etapa 1 - Diagnóstico

Apresentando uma síntese das contribuições recolhidas na Etapa 1 do processo participativo, indica-se que nas **Audiências** as contribuições relacionadas às ZEIS relataram a necessidade de consolidação dos Conselhos Gestores de ZEIS, e também a proposição de mudança nas regras do Fundurb para que os recursos do fundo possam ser usados para regularização fundiária. Diversas contribuições trataram da necessidade de revisão de demarcação de ZEIS, principalmente ZEIS1 e ZEIS3, sendo reivindicado com frequência o aumento dos perímetros, e alteração do zoneamento das áreas demarcadas como ZEIS 1 que já foram regularizadas.

Muitas contribuições ainda destacaram os conflitos entre as ocupações irregulares e a preservação do meio ambiente, sobretudo relacionado à contenção da mancha urbana sobre as áreas de mananciais. Nesse sentido, apontou-se que legislações restritivas dificultam a implantação de atividades formais em áreas de mananciais, enquanto há o aumento de ocupações irregulares. Foi questionada a demarcação de ZEIS em áreas de preservação ambiental e apontada a morosidade na implantação de parques que dificulta a proteção ao patrimônio ambiental. Também houve reivindicação por mais participação dos conselhos na tomada de decisões, sendo então citados os Conselhos Gestores de ZEIS.

Em relação às **Reuniões de Segmentos**, algumas contribuições pleitearam por demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU). Também foi reivindicado o aumento das áreas demarcadas como ZEIS no território como um todo.

Na **plataforma “Participe Mais”**, o subtema ZEIS teve relativo destaque no tema de Meio Ambiente, sendo sugerida uma categoria de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em áreas ambientalmente frágeis, denominada ZEIS Ecológica.

No caso das **Oficinas presenciais**, de modo geral, o subtema ZEIS teve uma relevância considerável nesse meio de participação social. Constatou-se uma demanda significativa pela delimitação de novas áreas de ZEIS, e também por mais ações de regularização fundiária e/ou edilícia. Em menor proporção foram indicados questionamentos acerca de áreas hoje classificadas como ZEIS, especialmente no que se refere ao uso do solo, além da reivindicação pela instauração dos Conselhos Gestores de ZEIS. Ademais, foi apontada a necessidade de se incentivar mais

emprego próximo à moradia, sobretudo nos perímetros de ZEIS. Nas **Reuniões preparatórias das oficinas**, ocorridas junto às subprefeituras, de modo geral, as contribuições dos técnicos reforçaram as demandas para a revisão dos perímetros de ZEIS, mas também mencionaram desafios para a utilização de imóveis ociosos na região central, sendo significativa a menção às ZEIS 3 quanto a isso.

## 2.2. Processo Participativo: Etapa 2 – Propostas

Na Etapa 2 do processo participativo muitas propostas abordaram a **demarcação dos perímetros de ZEIS**, porém em aspectos diversos. Houve propostas em favor da ampliação das áreas de ZEIS, principalmente em áreas bem localizadas e com acesso a serviços e infraestrutura urbana. Por outro lado, algumas contribuições divergiram dessa linha, e manifestaram insatisfação com a classificação de seus imóveis como ZEIS, sendo reivindicada sua reclassificação. Nesse sentido, verificou-se a solicitação por mudanças específicas no zoneamento, especialmente para que algumas ZEIS sejam transformadas em ZEIS 5, no intuito de aumentar o potencial construtivo e ao mesmo tempo reduzir os percentuais para a construção de HIS pelo empreendedor, considerando as especificações do Quadro 4 do PDE. Nessa perspectiva, questionou-se também a **ausência de ZEIS** nas regiões Oeste e Sul da cidade, onde há importantes polos de empregos e concentração de infraestrutura instalada e serviços, porém não apresentam uma dinâmica de diversificação de extratos sociais. Quanto a isso, foi proposto um grande incremento de áreas demarcadas como ZEIS nas Subprefeituras de Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro.

Outras propostas indicaram a necessidade de facilitar a **formulação dos conselhos gestores em ZEIS 1 e 3**, sendo sugerida a definição de momento específico para sua implantação, com clareza e objetividade, impondo prazo de 180 dias inclusive para a indicação de membros pelo poder público, sob pena de crime de improbidade dos gestores. Houve a sugestão de associar as ZEIS a um programa de financiamento subsidiado, e de elaborar uma gestão efetiva da produção habitacional. Ainda nessa linha de aprimoramento, foi sugerida a regulamentação detalhada das ZEIS, de forma a convergir as ações e os recursos públicos, bem como a viabilização da reconversão de imóveis para o uso habitacional, especialmente os imóveis ociosos e subutilizados no centro da cidade.

Na interface entre os temas **Meio ambiente e Habitação**, houve questionamentos acerca da demarcação de ZEIS 1 em áreas de mananciais e, ainda nesse contexto, outra proposta sugere a exclusão de ZEIS em áreas de proteção ambiental. Por outro lado, uma das propostas sugere a revisão das áreas de ZEIS 4 ocupadas por núcleos urbanos consolidados, na forma da Lei municipal de Reurb (Lei Nº 17.734/2022), com estudo para transformação em ZEIS 1.

Algumas propostas associadas ao subtema das ZEIS abordam questões sobre **Habitação de Interesse Social (HIS)**. Nessa perspectiva, foi sugerida a obrigatoriedade de que as unidades HIS produzidas em ZEIS sejam direcionadas às demandas de atendimento aprovadas pelo Executivo, além da obrigatoriedade de destinação parcial das unidades de interesse social para o grupo HIS 1, assunto a ser tratado no relatório 4B - Controle da destinação de HIS. Outras propostas recomendam ainda a revisão do artigo 55, com acréscimo de incisos ou parágrafos referentes à não incidência de percentuais de HIS1 e HIS2 para imóveis destinados a usos específicos, quando de sua construção ou reforma, a exemplo de locais para cultos religiosos.

Também foi evidenciada a preocupação com o atendimento habitacional à **população em situação de rua**, com críticas à escassez de programas voltados a esse público, bem como a indicação dos obstáculos enfrentados nos serviços em prática. Dessa maneira, foi proposto um direcionamento do atendimento habitacional para o modelo *“Housing First”* (Moradia Primeiro, em tradução livre), de modo a garantir o direito à moradia, não se limitando à propriedade. Nesse sentido, sugere-se promover o acesso imediato à moradia buscando eliminar vulnerabilidades inerentes à população em situação de rua, além de possibilitar a promoção da autonomia. Foram apresentados argumentos comparando-se os centros de acolhida com o atendimento habitacional, sendo reivindicada a inclusão da população em situação de rua como eventuais beneficiários pelo atendimento de HIS. Para isso, recomendou-se a demarcação dos Centros Temporários de Acolhida (CTAs) como ZEIS 3, visando fomentar a construção de HIS para a população em situação de rua nesses centros que possuem localização estratégica. Ao mesmo tempo, foram defendidos os programas que concedam elevado grau de autonomia ao grupo atendido, argumentando-se que tais programas sejam mais eficientes e menos custosos ao Estado.



Uma das propostas sugere que o executivo elabore anualmente um plano de atuação para a urbanização de ZEIS 1, exigência a ser acrescentada em parágrafo ao artigo 50. Simultaneamente, sugere-se o acréscimo de novos elementos a serem indicados no artigo 51 como integrantes do **plano de urbanização de ZEIS 1**, sendo eles: o Plano de mobilidade conectado à rede municipal orientado ao transporte coletivo, ao pedestre e à micromobilidade, e o Sistema de conexão de alta velocidade à internet, este que também foi proposto como acréscimo ao **Projeto de Intervenção de ZEIS 3**, disposto no artigo 52 do PDE.

Propostas mais específicas indicaram ainda as seguintes sugestões:

- Inclusão de hortas comunitárias agroecológicas e cozinhas comunitárias nas diretrizes para as ZEIS;
- Utilização dos recursos oriundos dos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) para financiar HIS 1, a partir de revisão do artigo 50.
- Aumento do coeficiente de aproveitamento máximo em ZEIS 1 de 2,5 para 4 (revisão Quadro 3).
- Criação de portal para devida transparência de cada empreendimento em ZEIS, regularização fundiária, habitação de interesse social, com informações objetivas, atualizadas, em linguagem de fácil compreensão.

### **3. TRABALHO INTERSETORIAL**

Foi realizada uma articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento é apresentada uma sistematização deste trabalho intersectorial.

Para o debate das problemáticas em questão, foram realizadas reuniões presenciais com técnicos da SEHAB, no intuito de contextualizá-los sobre a etapa de revisão intermediária do Plano Diretor, bem como alinhar e debater pontos relativos às problemáticas previamente identificadas a partir do Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021.

A equipe de Sehab iniciou as discussões destacando como papel fundamental das ZEIS os seguintes propósitos: 1. Mapear a precariedade habitacional; II. Contribuir

para a flexibilidade do trabalho no território; III. Contribuir para assegurar o direito à moradia para a população de baixa renda. Foram realizadas ponderações acerca dos dados disponíveis na plataforma HabitaSampa, que atualmente estariam defasados.

Posteriormente, cada uma das problemáticas foi debatida, sendo levantados exemplos de caso a partir das argumentações de Sehab, além das ponderações de Planurb para alinhamento das questões levantadas, considerando ainda orientações jurídicas. Essas reuniões possibilitaram aprofundar as questões previamente identificadas, bem como detectar outras problemáticas associadas ao subtema das ZEIS, informadas pela Sehab e também identificadas por meio do processo participativo.

#### **4. ANÁLISES COMPLEMENTARES**

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visa fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

A metodologia deste relatório baseou-se em procedimentos subsidiados pelas análises do Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021, pelas contribuições a partir das tratativas com a Sehab, e também pelas contribuições registradas na Etapa 2 do processo participativo.

Primeiro, buscou-se realizar a análise dos dados acerca dos assentamentos precários, disponíveis na plataforma HabitaSampa, para posterior sobreposição aos perímetros de ZEIS definidos pelo Zoneamento (Lei Municipal 16.402/2016), disponíveis na plataforma GeoSampa.

Também foi realizada uma análise comparativa da definição de assentamentos precários, termo adotado pela Política Nacional de Habitação e recepcionada pelo PDE, além das diretrizes aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social, com as disposições do Projeto de Lei Nº 619/2016, referente ao Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Também foi realizada a análise da Lei de Zoneamento no

que se refere à consolidação das ZEIS, e suas eventuais alterações ou adequações ao território.

Posteriormente, a partir das discussões desenvolvidas com a Sehab, e também a partir da análise das contribuições registradas no processo participativo, foi possível aprofundar questões acerca dos conselhos gestores de ZEIS, além de questões pontuais apontadas pela pasta. Salienta-se que houve sugestões de aprimoramento para a política urbana propostas por ambas as secretárias, a partir das discussões de alinhamento, e houve também propostas esboçadas exclusivamente pela Sehab, a partir de encaminhamento do processo SEI mencionado acima.

#### 4.1. Assentamentos precários externos às ZEIS 1 e 3

O aprofundamento desta problemática destaca questões relativas às ZEIS de assentamentos precários e irregulares, que são definidos no Quadro 1 do PDE como ocupações em parcelamentos informais ou irregulares utilizadas predominantemente para fins de moradia. O PDE ainda os exemplifica como Favelas; Núcleos habitacionais; Loteamentos irregulares ou clandestinos; Conjuntos habitacionais de interesse social não regularizados. Sendo assim, a maioria das análises desenvolvidas neste relatório trata dessas categorias de assentamentos precários.

Conforme disposto no art. 45 do PDE, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de **assentamentos precários e irregulares**, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP.

As ZEIS são classificadas em 5 categorias distintas no Plano Diretor, de acordo com a tipologia dos assentamentos ou imóveis, além de outros aspectos do território.

Dentre essas categorias, as ZEIS 1 e ZEIS 3 tratam especificamente dos assentamentos precários e irregulares, conforme disposições do Art. 45 do PDE:

I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, 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;

[...]

III - ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

Somente para essas duas categorias de ZEIS, quando habitadas por população de baixa renda, o PDE prevê diretrizes específicas. A principal delas é a constituição dos Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS), os quais deverão aprovar os Planos de Urbanização (PU-ZEIS 1) e Projetos de Intervenção (PI-ZEIS 3), conforme disposto no artigo 48 do PDE:

Art. 48. 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 e ao menos 20% (vinte por cento) dos moradores da área da respectiva ZEIS.

§ 2º (VETADO)

§ 3º (VETADO)

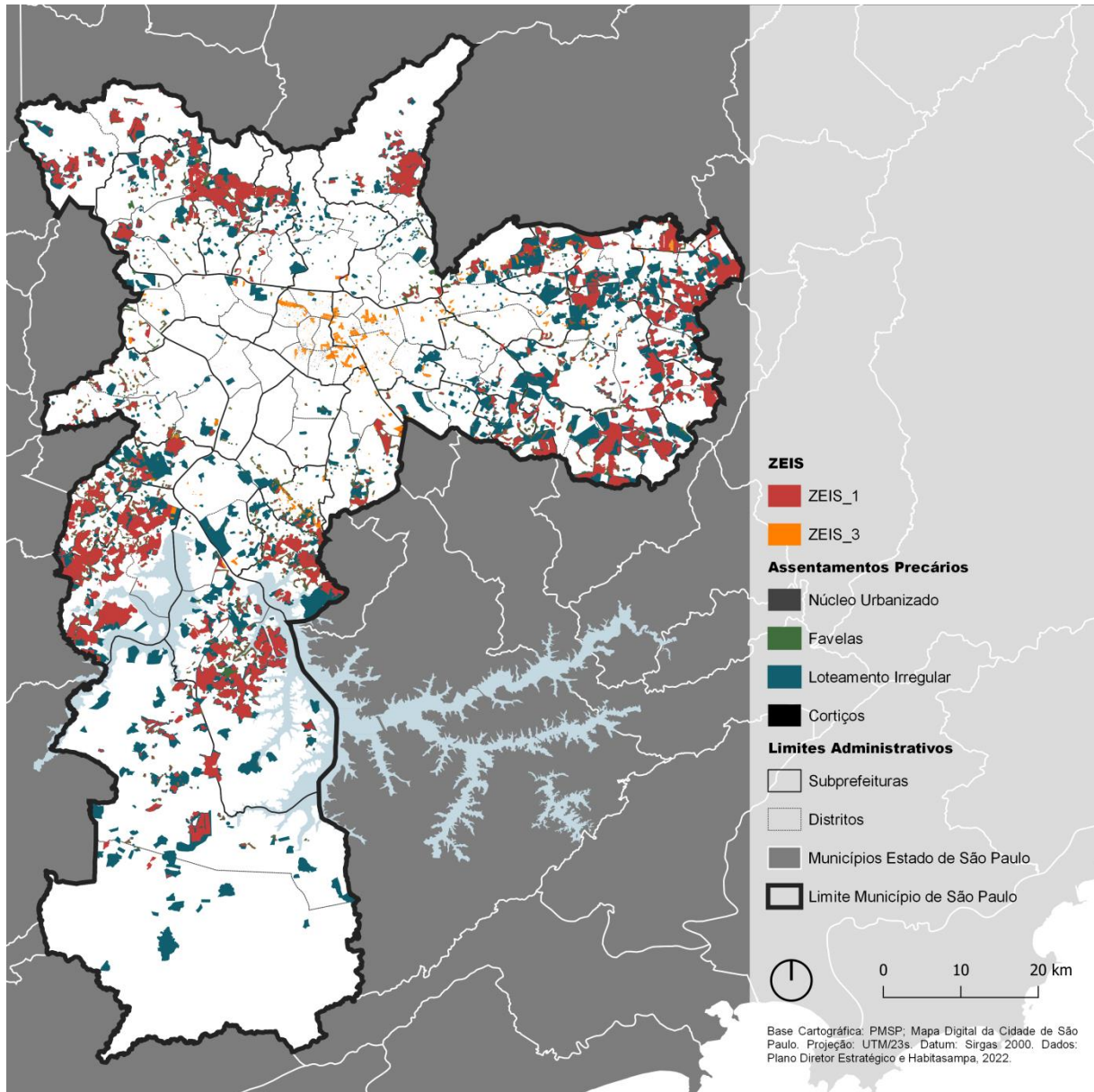
§ 4º A instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.

Nesse sentido, salienta-se que os Conselhos Gestores das ZEIS contribuem para garantir a participação popular no processo de promoção de Habitação de Interesse Social em ZEIS, quando habitadas por população de baixa renda. Isso porque, conforme disposto no PDE, esses Conselhos Gestores participarão da formulação, aprovação e implementação dos Planos de Urbanização (ZEIS 1) ou Projetos de Intervenção (ZEIS 3) a serem realizados em suas áreas.

Seguindo para um olhar voltado ao território, a partir da análise dos dados disponíveis no HabitaSampa, verificou-se que existem atualmente perímetros de assentamentos precários e irregulares fora das áreas classificadas como ZEIS, conforme demonstrado no Mapa 1. Destaca-se o número considerável de assentamentos na categoria dos loteamentos irregulares ou clandestinos, indicados

em azul escuro no mapa, sobretudo nas regiões mais periféricas do município, além de algumas favelas indicadas na cor verde, porém em menor proporção.

### Mapa 1 - Análise territorial dos assentamentos precários não classificados como ZEIS 1 e ZEIS 3



Fonte: HabitaSampa, [entre 2006 e 2016]. Elaboração: Planurb/Smul, 2022.

#### Texto Alternativo

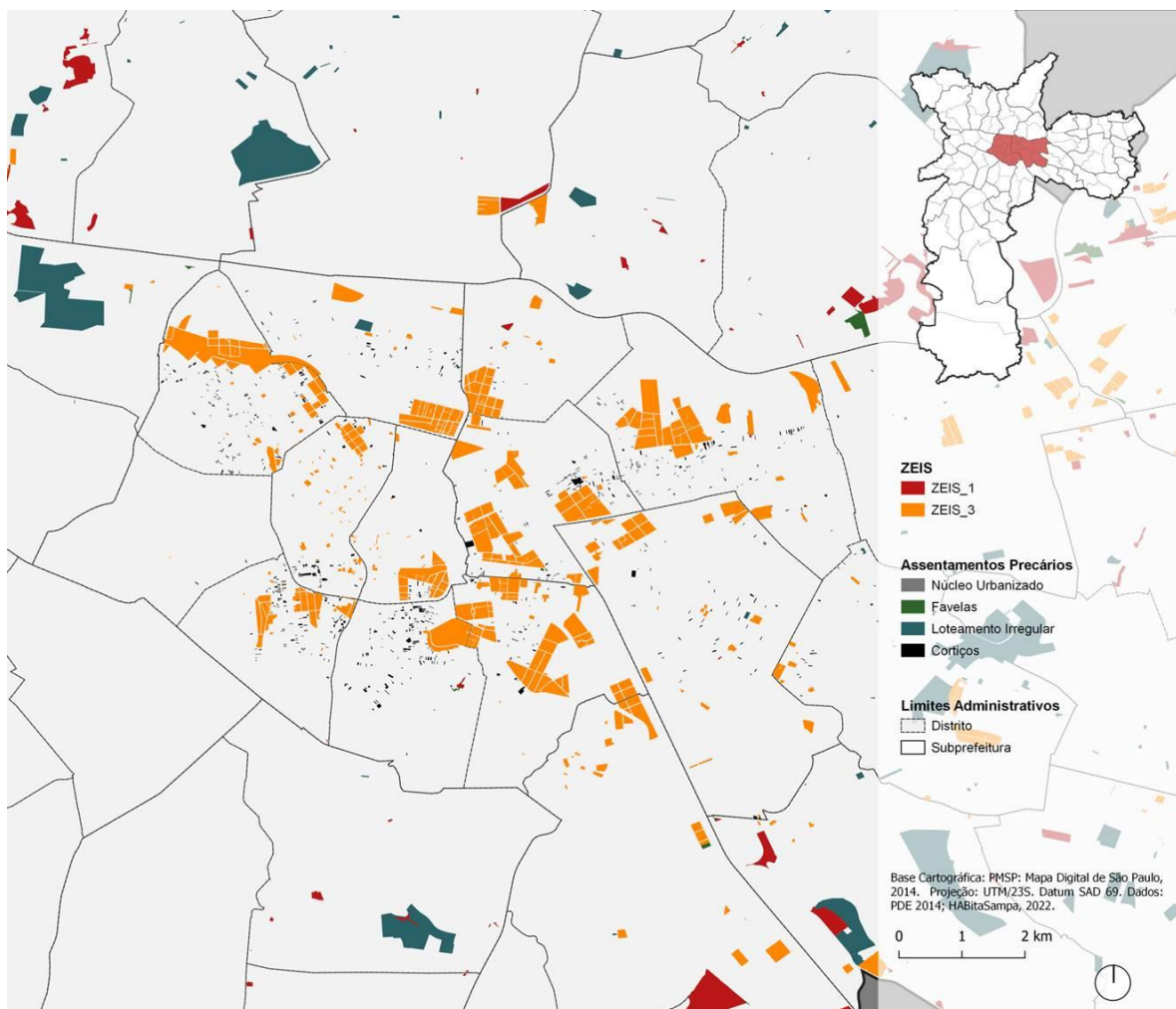
O mapa 1 apresenta o município de São Paulo e sua divisão em subprefeituras, em linhas pretas, sobre fundo branco. Externo ao limite do município de São Paulo, estão demarcados os municípios vizinhos, em linhas brancas sobre fundo cinza escuro. A represa Billings está representada em azul claro. Nesse mapa, são indicados: os perímetros de ZEIS 1, em vermelho, que se encontram mais próximos às regiões periféricas; os perímetros de ZEIS 3, em laranja, em sua maioria concentrados na região central; e os perímetros de assentamentos precários, não demarcados como ZEIS, categorizados em Núcleo Urbanizado (cor cinza), favelas (cor verde), loteamentos irregulares (cor azul), e cortiços (cor preta). Evidencia-se a quantidade relevante de perímetros de assentamentos



precários que não estão demarcados como ZEIS, especialmente nas regiões mais afastadas no centro.

Considerando que os cortiços apresentam características significativamente distintas das demais tipologias de assentamentos precários e irregulares, segue-se para um olhar mais voltado à região central do município, onde é possível analisar mais detalhadamente a tipologia dos cortiços e sua relação com os perímetros de ZEIS definidos na Lei de Zoneamento vigente (LPUOS 2016). Nesse sentido, verifica-se que há diversos imóveis encortiçados externos aos perímetros de ZEIS 3, sobretudo na subprefeitura da Sé e Mooca, conforme evidenciado no Mapa 2. Nessas áreas de cortiços pertencentes a outras zonas de uso, a depender do caso, poderiam ser aplicadas as mesmas diretrizes de ZEIS 3, que possibilitaria um processo participativo na formulação e implementação de eventual intervenção.

## Mapa 2 - Análise territorial dos imóveis encortiçados não classificados como ZEIS 3



Fonte: HabitaSampa, [entre 2006 e 2016]. Elaboração: Planurb/Smul, 2022.

## Texto Alternativo

O mapa 2 apresenta um recorte da região central do município de São Paulo, com destaque para as Subprefeituras da Sé e da Mooca, e sua divisão em distritos, representada por linhas pretas sobre fundo branco. Nesse mapa, são indicados: os perímetros de ZEIS 1, em vermelho; os perímetros de ZEIS 3, em laranja; e os perímetros de assentamentos precários, não demarcados como ZEIS, categorizados em Núcleo Urbanizado (cor cinza), favelas (cor verde), loteamentos irregulares (cor azul), e cortiços (cor preta). Evidencia-se a quantidade relevante de cortiços localizados externamente aos perímetros de ZEIS 3, especialmente nos distritos de Liberdade, Bela Vista, Santa Cecília e Brás.

É importante mencionar que a LPUOS 2016 manteve as ZEIS aprovadas no PDE 2014, porém criou duas novas zonas: 1. As Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS), anteriormente demarcadas como ZEIS 1, formadas pelos grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público e predominantemente de caráter residencial; 2. As Zonas de Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS), que demarcam lotes ou quadras localizadas nas principais ruas e avenidas internas às ZEIS. Em ambas as zonas são permitidas atividades comerciais e de serviços, o que pode ser interpretado como uma forma de estimular a diversidade de usos, favorecendo a população.

Pondera-se que, de acordo tratativas com a secretaria, na elaboração do Plano Diretor 2014 houve o avanço na demarcação dos assentamentos precários, contribuindo para a delimitação das ZEIS. Também é importante elucidar que uma parcela considerável dos dados disponíveis no HabitaSampa foi obtida pelo PMH/2009, com esforço de atualização para a elaboração do PDE/2014 e do PMH/2016, bem como atualizações quando há intervenção, de forma que esses dados não estão plenamente atualizados.

Notam-se as dificuldades de mapeamento e atualização dos dados referentes a esses assentamentos precários no município. Apesar das limitações citadas, houve um esforço de se compreender melhor as tipologias dos assentamentos precários a partir de informações dos metadados do HabitaSampa. Sendo assim, foi possível obter mais detalhes acerca do ano de referência dos dados, bem como a definição atribuída a cada categoria, conforme tópicos a seguir.

- Loteamentos irregulares: Perímetros cadastrados conforme processos administrativos referentes à regularização de loteamentos irregulares.

- Favelas: Perímetros caracterizados como favelas em área pública ou privados, cadastrados pela SEHAB com base em vistorias técnicas e/ou processos / expedientes diversos de outros órgãos públicos. Data de referência: 2016.
- Núcleos: Favelas urbanizadas, com infraestrutura básica (rede de água, rede de esgoto, drenagem, pavimentação, coleta de lixo e iluminação pública) predominantemente implantada. Data de referência: 2016.
- Cortiço: Lotes identificados como cortiço segundo um levantamento realizado pela SEHAB em parceria com as Subprefeituras da Sé e Mooca. Data de referência: 2006.

Conforme evidenciado nos mapas, entende-se que o conjunto dos perímetros de assentamentos precários na cidade possui um caráter dinâmico e, conseqüentemente, a delimitação das ZEIS e sua revisão pela Lei de Zoneamento não consegue acompanhar essas mudanças contínuas no território. Sendo assim, podem existir outros assentamentos consolidados após a delimitação das ZEIS, mas que estejam em condições de precariedade e necessitem de plano de intervenção, sobretudo a aplicação das diretrizes de ZEIS 1 ou 3. Conjuntamente, de acordo com os técnicos da Sehab, há casos em que a área objeto de intervenção abrange perímetros de outras zonas de uso ocupadas por população de baixa renda, devido à expansão da ocupação. Nesses casos citados pela Sehab, as disposições do PL 619/2016 (PMH) poderiam atender a essa questão, uma vez que preveem a possibilidade de uma intervenção integrada, conforme será aprofundado a seguir.

Considerando as informações apresentadas, evidencia-se enquanto problemática a não aplicação das diretrizes de ZEIS 1 ou 3 em perímetros de assentamentos precários ocupados por população de baixa renda e não classificados como ZEIS, mas passíveis de intervenção. Destaca-se ainda, conforme disposto no artigo 51, § 1º do PDE, que “os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS”, não sendo prevista a inclusão de áreas externas a essas zonas de uso. Dessa maneira, evidencia-se também a impossibilidade atual de inclusão desses perímetros de assentamentos precários e irregulares, ocupados e localizados fora de ZEIS, nos Planos de



Urbanização/Intervenção das ZEIS, os quais preveem instrumentos de participação social.

Debater essa problemática se faz importante para que as intervenções em ZEIS possam garantir um processo democrático a partir da formação dos conselhos gestores, que contribuem para representar as famílias que habitam a área de intervenção e poderão ser diretamente impactadas; para que possam considerar nas intervenções em ZEIS eventuais mudanças na condição de precariedade do território, quando necessário; e, além disso, para que haja a possibilidade de garantir certa isonomia na execução de intervenções em assentamentos precários, considerando o rol de perímetros que não está inserido em ZEIS 1 ou 3. Por outro lado, quanto a este segundo ponto é importante realizar algumas ponderações acerca do propósito das ZEIS e sua capacidade de efetivação como instrumento direcionado à redução da irregularidade urbana, e à produção habitacional de interesse social.

Nesse sentido, de acordo com Rolnik e Santoro (2014)<sup>1</sup>, as ZEIS originam-se a partir de um esforço de inserção dos assentamentos informais no planejamento “formal” das cidades, surgindo na década de 1980 com destaque para Recife e Belo Horizonte, inicialmente demarcadas como “áreas especiais” aptas à urbanização e regularização por meio de intervenção pública. Posteriormente, a partir de experiências como em Diadema, essas categorias de ZEIS foram complementadas pelas áreas vazias ou subutilizadas, o que favoreceu a reserva de terras para a população mais pobre, invertendo a lógica tradicional do zoneamento da cidade (ROLNIK e SANTORO, 2014). A inclusão de áreas vazias permitiu uma reserva de áreas visando a promoção de moradia digna à população de baixa renda, inclusive em áreas bem localizadas. Em teoria, essa estratégia possibilita uma mescla de classes sociais pelo território, ao estimular que pessoas de baixa renda habitem áreas bem servidas de equipamentos e serviços, contribuindo ainda para reduzir os custos de intervenção pelo poder público e evitar o espraiamento urbano.

---

<sup>1</sup> ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**, v. 7, n. 14, p. 202-217, 2014.

Para além disso, ao longo dos anos de sua aplicação as ZEIS foram se transformando em um importante instrumento de reconhecimento da posse e de garantia do direito à moradia, evitando processos de remoções forçadas, e por vezes agressivas. Conjuntamente, é possível interpretar as ZEIS como instrumento de ordenação e controle do uso do solo, demarcadas de forma a identificar no território os perímetros de assentamentos precários e irregulares, de acordo com suas tipologias e graus de precariedade. Ou seja, a demarcação das ZEIS possibilita identificar os assentamentos onde haja interesse público em manter a população moradora, ou ainda áreas onde haja interesse público em promover a edificação, a urbanização e/ou regularização, de modo a se evitar a expansão de ocupações irregulares em outras áreas da cidade, sobretudo áreas ambientalmente sensíveis. Essa estratégia ocorre a partir de um ordenamento físico-territorial que inclui as ZEIS, e está alinhado às diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, pelas quais busca-se adequar as condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico (artigo 6º, inciso V), dentre outros propósitos. Nessa perspectiva, o PDE estabelece como um de seus objetivos estratégicos “implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural” (artigo 7º, inciso V). Além disso, é relevante destacar algumas diretrizes e objetivos específicos da Política de Habitação Social, dispostos nos artigos 291 e 292 do PDE, que seguem no mesmo direcionamento para redução dos impactos de assentamentos precários em áreas de proteção ambiental:

Art. 291. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados para os seguintes objetivos:

I – assegurar o direito à moradia digna como direito social;

II – reduzir o déficit habitacional;

III – reduzir as moradias inadequadas;

IV – reduzir os impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental.

Art. 292. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:

[...]

X – priorizar a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, evitando sua instalação em unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, áreas de proteção a mananciais e áreas enquadradas como ZEPAM em função de suas

características de cobertura vegetal, recursos hídricos e fragilidade geotécnica;

Em relação a esse ponto, é relevante mencionar o caso emblemático de Diadema que, após o estabelecimento das AEIS de vazios, conseguiu expandir a disponibilidade de terras para habitação. Ao mesmo tempo, as AEIS de vazios em Diadema contribuíram para “minimizar a formação de novas favelas no município e impedir a ocupação irregular de área de proteção aos mananciais que, nos municípios vizinhos citados, onde esta política não ocorreu, foram objeto de aumento exponencial no mesmo período (Mourad 2000 apud ROLNIK e SANTORO, 2014)”. Entretanto, o estudo ressalva que o caso de Diadema pode ser visto como uma exceção à regra, uma vez que a cidade dispunha de muitas áreas urbanizáveis, com destaque para as zonas industriais vazias. Logo, nesse estudo não foi possível verificar a efetividade das ZEIS no que se refere à contenção ou indução das ocupações.

A partir das discussões desenvolvidas, pondera-se que a consolidação de assentamentos precários para além dos perímetros de ZEIS deve ser cautelosa e avaliada caso a caso, seguindo as diretrizes e propósitos da Política de Desenvolvimento Urbano, bem como do Plano Diretor Estratégico. Destaca-se ainda a potencialidade na demarcação das ZEIS de vazios nas proximidades das ZEIS de áreas ocupadas irregularmente, uma vez que favorece a otimização do uso do solo, o cumprimento da função social da propriedade, bem como uma articulação mais eficaz entre as intervenções nos assentamentos.

No intuito de aprofundar o entendimento dessas questões, realizou-se uma análise comparativa entre as disposições acerca das intervenções em ZEIS 1 e 3, indicadas nos artigos 48 a 52 do PDE, e a intervenção integrada em assentamentos precários, disposta nos artigos 55 a 74, no capítulo IV do PL Nº 619/2016 (Plano Municipal de Habitação - PMH). Nesse processo foi possível identificar algumas diferenças, mas também convergências em ambos os regramentos, conforme apresentado no Quadro 1 a seguir. Saliencia-se que, apesar de o PMH não ter sido aprovado, o PL Nº 619/2016 possui relevância para as análises sobre o direito à moradia, visto que se trata de um documento elaborado a partir de um amplo processo participativo, que indica disposições avaliadas previamente e alinhadas com diretrizes da Política Habitacional.

A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, prevista no PL Nº 619/2016, estrutura-se em três eixos de ação: 1 - eixo Favelas e Loteamentos irregulares; 2 - eixo Conjuntos habitacionais irregulares; 3 - eixo Cortiços, que reúne ações de melhorias e atendimento habitacionais específicas (Art. 55, § 1º do PL 619/2016). Essas tipologias de assentamentos precários são semelhantes às tipologias indicadas no PDE, porém as regras aplicáveis ao plano previsto no PMH aplicam-se para assentamentos precários em qualquer zona de uso, e não apenas às ZEIS como disposto no PDE.

Quanto a essa questão, ressalta-se que o artigo 59 do PL 619/2016 indica a delimitação do perímetro de intervenção, que possibilite integrar as ações em um mesmo território, como estratégia para que os Planos de Intervenção Integrada possam articular os diversos programas da política habitacional, entre si e com as demais políticas públicas. Logo, o referido PL aponta a possibilidade de delimitar-se um perímetro de intervenção para além das ZEIS, visando à integração das ações em um mesmo território, independentemente de sua zona de uso. Isso reforça a demanda indicada nesta problemática, visto que indica a possibilidade real de se realizar as intervenções nesses assentamentos precários não classificados como ZEIS, inclusive com previsão da participação dos moradores da área de intervenção e o fortalecimento das instâncias de participação social, conforme indicado no artigo 58 do PL 619/2016.

**Quadro 1 - Análise comparativa entre as disposições do Plano de urbanização de ZEIS (PDE) e do Plano de Intervenção Integrada (PMH)**

Plano de Urbanização de ZEIS (PDE)	Plano de Intervenção Integrada (PMH)
<p><b>Art. 48.</b> Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos <u>Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada</u>, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.</p> <p><b>§ 1º</b> 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</p>	<p><b>Art. 58.</b> As intervenções devem ser realizadas com a <u>participação dos moradores</u> da área de intervenção e prever o <u>fortalecimento das instâncias de participação</u>, desde a concepção até a implementação das ações, e nas atividades de pós-ocupação, com apoio de equipe de trabalho social qualificado, <u>em consonância ao que estabelece o artigo 48 do Plano Diretor Estratégico – Lei nº 16.050, de 2014.</u></p>

Plano de Urbanização de ZEIS (PDE)	Plano de Intervenção Integrada (PMH)
<p>respectiva ZEIS. [§ 3º e § 4º vetados]</p> <p><b>§ 4º</b> A instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado.</p>	
<p><b>Art. 50.</b> Os <u>planos de urbanização de ZEIS 1</u> deverão ser <u>formulados preferencialmente pelo Executivo</u>, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores.</p> <p><b>§ 1º</b> 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 à Prefeitura para aprovação.</p> <p><b>§ 2º</b> 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 à população moradora das ZEIS.</p>	<p><b>Art. 59.</b> Para a consecução dos objetivos estabelecidos para a Intervenção Integrada em Assentamentos Precários devem ser realizados <u>Planos de Intervenção Integrada, elaborados pelo Poder Público</u>, que constituem instrumento de gestão, para diagnóstico e articulação dos diversos programas da política habitacional, entre si e com as demais políticas públicas, por meio da delimitação de um perímetro de intervenção que possibilite a <u>integração das ações em um mesmo território</u>.</p> <p><b>§ 1º</b> Para a elaboração dos Planos de Intervenção Integrada devem ser constituídos grupos de trabalho intersecretariais, com a participação das secretarias municipais envolvidas, a depender do foco da intervenção.</p> <p><b>§ 2º</b> Quando se tratar de assentamentos localizados em ZEIS 1 ou ZEIS 3, o Plano de Intervenção Integrada corresponde ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou Projeto de Intervenção em ZEIS 3, previstos no PDE, e devem ser elaborados em conformidade à Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.</p>

Fonte: Lei 16.050/2014 (Plano Diretor - PDE); PL 619/2016. Elaboração: Planurb/Smul, 2022.

Assim como no PDE, também no PL 619/2016 (artigo 59, § 3º) são indicados os itens mínimos que devem ser definidos no plano de intervenção, e o PL destaca a definição dos perímetros como parte da primeira etapa do diagnóstico integrado.

Essa definição considera a possibilidade de agregar em um mesmo perímetro objeto de intervenção diversos assentamentos, considerando aspectos como a contiguidade dos mesmos, conforme se lê no artigo 59, § 4º:

§ 4º A definição dos perímetros objeto do Plano de Intervenção Integrada é parte da primeira etapa do diagnóstico integrado e deve considerar os seguintes elementos:

I - identificação, caracterização e classificação dos assentamentos precários, conforme diretrizes estabelecidas no Anexo 3 desta lei;

II - caracterização das intervenções da política habitacional necessárias, relacionadas a cada tipo de assentamento precário, conforme estabelecidas no Anexo 2 desta lei;

III - a possibilidade de agregar em um mesmo perímetro diversos assentamentos, com graus de precariedade diferentes ou não, e de integrar as intervenções com outras políticas setoriais, considerando:

a) proximidade ou contiguidade dos assentamentos precários;

b) ganhos urbanísticos e ambientais;

c) disponibilidade de recursos financeiros;

d) prioridade de acordo com as diretrizes da política habitacional;

e) existência de projetos públicos na área de intervenção ou de ações de outras políticas setoriais no mesmo território;

f) a pertinência da adoção de bacias hidrográficas, principalmente quando as ações envolverem o saneamento ambiental.

Logo, constata-se no PL a previsão legal para que o perímetro da intervenção possa abranger áreas sem restringir-se às ZEIS, porém considerando contextos específicos. Como exemplo, mencionam-se os casos em que a ocupação se expande para outras zonas de uso contíguas à área de intervenção, visto que a formação dos assentamentos precários ocorre de forma espontânea e não restrita aos perímetros de ZEIS. Ou ainda casos em que se vislumbra possibilidade de ganhos urbanísticos e ambientais, e que se considera relevante uma visão integrada acerca da área de intervenção. Nessa perspectiva, destaca-se uma das Diretrizes para a Política de Habitação Social que visa “promover a regularização urbanística, jurídica, fundiária e ambiental, entre outras, de assentamentos precários e irregulares, como favelas, conjuntos habitacionais públicos irregulares, cortiços e loteamentos irregulares, inclusive com o reconhecimento e regularização das atividades comerciais e de serviço existentes nos locais”, não sendo mencionada qualquer restrição dessas ações às ZEIS.

Ademais, constata-se em ambos os planos que a demanda prioritária a ser atendida é a população de baixa renda que vive em imóveis ou áreas insalubres, sendo ainda especificado no artigo 57 do referido PL áreas de risco e áreas ambientalmente frágeis e sensíveis. Todavia, no caso do PMH a participação é garantida nas intervenções integradas, independentemente das ZEIS, já o PDE especifica que a participação dos conselhos na implementação das intervenções ocorrerá apenas nas ZEIS 1 e 3, deixando expostas outras áreas passíveis de intervenção.

Quanto às possibilidades de solucionar esta problemática, a Sehab resgatou parcialmente as discussões realizadas acerca da Regularização Fundiária, no intuito de apresentar possíveis soluções à questão levantada. Nesse sentido, explicou-se que, atualmente, é prevista a declaração de interesse social, na alínea “b” do inciso I do art. 26 da Lei Municipal Nº 17.734/2022 (regulamenta os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária no município). Por meio dessa declaração, é possível que áreas externas às ZEIS sejam declaradas de interesse social para fins de regularização fundiária, mediante declaração emitida pelo secretário da Sehab. Essa possibilidade, prevista na referida legislação, também se aproxima da proposta indicada por Sehab, na qual sugere-se que os planos de intervenção em ZEIS possam abranger outras zonas de uso, por meio da declaração de interesse social.

Além disso, a Sehab sugere que o decreto que regulamenta o Plano de urbanização/intervenção das ZEIS possa estabelecer os parâmetros urbanísticos das áreas declaradas de interesse social, enfatizando que isso se aplicaria apenas às ações públicas para fins habitacionais de interesse social e/ou para fins de reassentamento. Foi explicado que, atualmente, os Planos de urbanização/intervenção das ZEIS podem redefinir os parâmetros urbanísticos para fins de urbanização e regularização fundiária via ato administrativo. Todavia, considerando a possibilidade de alteração de parâmetros urbanísticos indicada na proposta de Sehab, é relevante ponderar que o zoneamento segue uma lógica abrangente, e estruturada a partir de um ordenamento físico-territorial que inclui diversas zonas com finalidades distintas, dentre elas as ZEIS, conforme mencionado. Nessa perspectiva, deve-se atentar às diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano que buscam realizar a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes dentre outros propósitos (artigo 6º, inciso XIII). Reforça-se ainda a

possibilidade de instituição das ZEIS como instrumento de planejamento urbano, conforme indicado no artigo 18 da Lei Nº 13.465/2017 que, dentre outras disposições, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana:

Art. 18. 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.

Portanto, é imprescindível que se enfatize o caráter excepcional da sugestão indicada pela Sehab, inclusive considerando os critérios, conforme disposições do artigo 59, § 4º do PL 619/2016, para se agregar em um mesmo perímetro de intervenção diversos assentamentos.

Por fim, considera-se importante a atualização dos diagnósticos referentes aos perímetros de ZEIS, processo que poderá ser desenvolvido a partir da revisão do Zoneamento. Ademais, é fundamental a elaboração de estudos no intuito de verificar a efetividade das ZEIS quanto instrumento de contenção da formação de ocupações precárias, debatendo-se ainda a capacidade de influência do planejamento na reprodução da cidade.

#### **4.2. Necessidade de revisão da definição de ZEIS 3**

Em relação à problemática acerca da definição de ZEIS 3, para o seu aprofundamento primeiro é importante compreender a definição das tipologias de assentamentos precários. De acordo com o Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários, elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação, são identificadas quatro tipologias de assentamentos precários a saber: 1. Cortiços; 2. Favelas; 3. Loteamentos irregulares; 4. Conjuntos habitacionais, conforme indicado no Quadro 2. Tais tipologias enquadram-se na definição das ZEIS 1 e ZEIS 3 dispostas no artigo 45, incisos I e III do PDE. E conforme mencionado anteriormente, as ZEIS 3 abrangem as áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados



localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

Na ausência de uma definição específica acerca dos cortiços no Plano Diretor Estratégico, buscou-se uma conceituação dessa tipologia a partir do PL 619/2016 (PMH), que indica em seu anexo 1 a seguinte definição:

Cortiços são assentamentos precários que se caracterizam como habitações coletivas precárias de aluguel, e que frequentemente apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre várias famílias, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias, acesso e uso comum dos espaços não edificados ou altos valores de aluguel por m<sup>2</sup> edificado.

## Quadro 2 - Caracterização das principais tipologias de assentamentos precários

Tipologias de Assentamentos Precários				
Variáveis	Cortiços ZEIS 3	Favelas ZEIS 1	Loteamentos irregulares ZEIS 1	Conjuntos habitacionais ZEIS 1
<b>Acesso à moradia</b>	Aluguel sem contrato ou ocupação ilegal de imóvel abandonado (público ou privado).	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro).	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário.	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal.
<b>Terreno</b>	Lote regular.	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental.	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente.	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público, sem aprovação formal.
<b>Localização</b>	Áreas centrais.	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.
<b>Traçado Urbano e Infraestrutura</b>	Inserido em áreas consolidadas com traçado urbano regular e dotadas de infraestrutura.	Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres	Traçado urbano regular. Viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infraestruturas. Áreas públicas	Traçado urbano regular. Infraestrutura completa ou não, com problemas de manutenção. Áreas públicas ocupadas por favelas.

<b>Tipologias de Assentamentos Precários</b>				
<b>Variáveis</b>	<b>Cortiços ZEIS 3</b>	<b>Favelas ZEIS 1</b>	<b>Loteamentos irregulares ZEIS 1</b>	<b>Conjuntos habitacionais ZEIS 1</b>
		e escadarias; ausência ou precariedade das demais infraestruturas.	ocupadas por favelas.	
<b>Condição da unidade habitacio nal</b>	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade.	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados; hidráulica e elétrica precárias e irregulares; Insalubridade e risco.	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não.	Construção por empreiteira ou mutirão; materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado.

Fonte: Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários (2010, p. 20).  
Adaptação: Planurb, 2022.

Analisando-se as definições apresentadas, nota-se que apesar do Quadro 2 considerar, na própria definição dos cortiços, o imóvel abandonado que esteja ocupado, tanto o PMH quanto o Guia de mapeamento enfatizam a condição de precariedade da infraestrutura e das instalações do imóvel. Sendo assim, é possível que haja aspectos indicados na definição dos cortiços que não contemplam a realidade e totalidade dos casos existentes no território, sobretudo pela ênfase dada à precariedade da infraestrutura. Ainda em relação a esse ponto, é relevante mencionar que há decisões judiciais que reconhecem o atendimento à função social da propriedade em imóveis ocupados e utilizados como lar de família, com exceção de casos onde haja alguma situação de risco, conforme citado no Parecer da PGM Nº 83 de 11 de fevereiro de 2020. Todavia, pondera-se que as variáveis mencionadas no Quadro 2 são importantes para a caracterização dos assentamentos precários, mas nenhuma delas é definitiva para sua identificação.

A partir das informações apresentadas, observa-se que a definição de ZEIS 3, indicada no PDE, já não abrange toda a precariedade habitacional que se observa atualmente no território. Isso porque desconsidera situações em que há outras

precariedades além das condições da unidade, como precariedades jurídicas por exemplo nos casos das ocupações. Logo, indica-se a necessidade de revisão do texto da lei, de modo a considerar nessa definição os imóveis ociosos que foram ocupados, e não apresentam condições precárias de habitabilidade. Porém, considerando os conceitos definidos a partir da Política Nacional de Habitação, entende-se que esses imóveis abandonados e ocupados se enquadrem na tipologia de cortiço, e tal entendimento também se verifica na prática. Além disso, considerando que o escopo da revisão intermediária do PDE trata de ajustes em elementos não estruturais, e que o território é dinâmico, logo, alterar o conceito de ZEIS poderia fomentar uma série de inseguranças, sobretudo jurídicas.

Frente às questões expostas, conclui-se que é indispensável aprofundar o entendimento das transformações ocorridas nas tipologias desses assentamentos, e das condições atuais de precariedade no território, para melhor revisão da definição de ZEIS 3 em momento oportuno.

Outra questão que agrava essa problemática refere-se ao artigo 52, § 2º, do PDE, onde consta que “nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel”. Pela disposição desse artigo, há o entendimento de que as famílias que ocupam os imóveis não teriam a mesma garantia como no caso dos cortiços, uma vez que a disposição é restritiva e não exemplificativa. Portanto, a previsão apenas para demolição restringe as possibilidades de enquadramento de situações em que haja a intervenção, e não demolição, porém que necessite garantir o retorno das famílias que habitavam o imóvel anteriormente à intervenção.

Em complemento às problemáticas dissertadas, indica-se a ausência da tipologia cortiço da definição dos assentamentos precários, disposta no Quadro 1 do PDE, conforme redação:

Assentamentos Precários e Irregulares são ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia como favelas, núcleos habitacionais, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais de interesse social não regularizados;

Desse modo, a definição dos assentamentos precários, disposta no Quadro 1 do PDE, não considera a tipologia de cortiços, estando em descompasso com o conceito dos assentamentos precários recepcionado pela Política Nacional de Habitação, bem como às disposições da própria lei. Logo, sugere-se avaliar a possibilidade de complementar essa definição no PDE, fazendo menção à tipologia dos cortiços.

#### **4.3. Necessidade de revisão das disposições acerca do Plano de Urbanização de ZEIS 1 e do Projeto de Intervenção de ZEIS 3**

O Plano Diretor prevê em seus artigos 51 e 52 os elementos que devem constar nos Planos de Urbanização - ZEIS 1 e nos Projetos de Intervenção - ZEIS 3, respectivamente. São itens que contribuem para caracterização da área, compreensão da demanda a ser atendida, para a garantia de direitos da população, bem como contribuem para a operacionalização das intervenções em ZEIS.

Em relação aos itens mencionados, a partir das diretrizes indicadas pela Sehab, atualmente indicam-se dificuldades na aplicação do PDE nos termos dos PU-ZEIS 1/PI-ZEIS 3, sendo manifestada a necessidade de revisão dos elementos dispostos nos artigos supracitados. A pasta destacou essa problemática como bastante pertinente pois defendem que, da forma como estão dispostos os elementos nos artigos 51 e 52 do PDE torna-se inviável a elaboração dos PU-ZEIS 1/PI-ZEIS 3.

Nesse sentido, foi explicitado pela Sehab as etapas do Plano de Urbanização de ZEIS, que na prática ocorre em duas etapas:

1ª Etapa de delimitação e caracterização da área, elaboração do diagnóstico, dentre outros elementos para compreensão do contexto e da demanda a ser atendida.

2ª Etapa de elaboração do projeto de urbanização, que é submetido à aprovação do Conselho Gestor. A partir desse projeto são definidas as diretrizes e parâmetros urbanísticos a serem indicados no Plano de Urbanização (Decreto).

Destaca-se que primeiro é realizado o projeto urbanístico, e apenas depois se elabora o plano de urbanização, formalizado por meio de Decreto. Após elaboração do plano executam-se as obras e, posteriormente segue-se para o Projeto de regularização fundiária. Ademais, mencionam o Plano de Massas como uma

ferramenta que contribui para antecipar a regularização fundiária, a partir de um estudo mais amplo e genérico.

Entretanto, as disposições do PDE referentes ao Plano de urbanização de ZEIS não indicam etapas para sua formulação e implementação, ou ainda o momento em que esses elementos devam ser submetidos à deliberação pelo conselho gestor. Além disso, alguns dos elementos para o PU-ZEIS 1/PI-ZEIS 3 são inviáveis no momento inicial da intervenção, ou ainda podem demandar revisões futuras, em razão da indisponibilidade da informação necessária à deliberação na etapa inicial.

Para aprofundamento desta problemática, realiza-se uma análise item por item desses elementos, a partir das observações apresentadas pela Sehab, fundamentadas em aspectos de sua prática, e que subsidiaram a elaboração do Diagnóstico de Aplicação do PDE. Com isso, é possível identificar os elementos que carecem de revisão, conforme representado no Quadro 3.

### **Quadro 3 - Análise dos elementos referentes ao Plano de Urbanização de ZEIS**

<b>Plano de Urbanização de ZEIS 1 Art. 51 (PDE)</b>	<b>Observações de Sehab</b>
I - Análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;	OK
II - Cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS;	O processo de selagem e cadastramento normalmente ocorre antes da elaboração do Projeto e do PU-ZEIS, pois é um dos principais subsídios para ambos. Em casos raros, o cadastramento acaba ocorrendo apenas após a elaboração do Projeto Básico de Urbanização.
III - Diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo;	Na prática, as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos são definidos após avanço do projeto de urbanização, quando se tem mais clareza do que é viável e possível em termos de obras de infraestrutura e redução da densidade habitacional.
IV - Projeto para o remembramento e parcelamento de lotes, no caso de assentamentos ocupados e para a implantação de novas unidades quando necessário;	Na realidade, esse item é cumprido apenas na fase de regularização fundiária, uma das fases finais do processo. Isso porque, o Plano na fase de urbanização consegue apenas apresentar uma definição preliminar das quadras, tendo em vista que o projeto de urbanização poderá propor

Plano de Urbanização de ZEIS 1 Art. 51 (PDE)	Observações de Sehab
	alteração do parcelamento devido às remoções e, na ocasião da obra, costumam também acontecer imprevistos que poderão resultar em novas alterações.
V - Atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos;	OK - diretriz básica para os PU-ZEIS.
VI - Sistema de drenagem e manejo das águas pluviais;	OK - diretriz básica para os PU-ZEIS.
VII - Previsão de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional, a depender das características da intervenção;	A localização e quantificação exata dessas áreas depende do projeto de urbanização. Mesmo assim, quando o PU-ZEIS antecede o projeto de urbanização é possível estabelecer diretrizes, identificar áreas com vocação para esses usos e, em alguns casos, até demarcar quadras e lotes para essa finalidade, caso haja clareza dos limites fundiários.
VIII - Dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção;	Difícilmente o PU-ZEIS tem condições de estabelecer este grau de refinamento sem um projeto mais detalhado de execução, principalmente no caso das áreas que necessitam de obras de urbanização. Dessa forma, o dimensionamento físico-financeiro poderá ser estimado apenas no macroplanejamento da SEHAB. Já a definição das fontes de recursos ainda na fase do PU-ZEIS tem se demonstrado inviável, pois os processos de planejamento, desenvolvimento de projeto e execução das obras são bastante longos e complexos.
IX - Formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção;	As formas de participação podem ser definidas no PU-ZEIS, no entanto, elas geralmente são trabalhadas no plano de trabalho social e discutidas com a população ao longo das intervenções, principalmente através do CGZEIS.
X - Plano de ação social e de pós-ocupação;	O plano de ação do trabalho social normalmente é elaborado a partir da definição do tipo de intervenção na ZEIS, urbanização ou regularização. No caso das urbanizações ele pode ser dividido entre a fase de projeto e a fase de obras. Sendo assim, no caso do PU-ZEIS não é possível incluir o plano de trabalho social, uma vez que o mesmo está atrelado ao

Plano de Urbanização de ZEIS 1 Art. 51 (PDE)	Observações de Sehab
	acompanhamento da intervenção de forma cotidiana, ou seja, uma dinâmica que não pode ser “congelada” pelo PU-ZEIS.
XI - Soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores;	Na prática os PU-ZEIS elaborados na etapa de urbanização não aprofundam as soluções para a regularização fundiária, visto que nessa etapa é analisado se a área é passível de regularização com a implantação de infraestrutura urbana. Caso a área não seja passível de urbanização, o PU-ZEIS deve indicar a solução habitacional para o reassentamento das famílias. Dessa forma, somente nos PU-ZEIS elaborados na fase de regularização fundiária é que se realiza o aprofundamento das soluções de regularização até o nível do lote.
XII - Soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.	OK

Fonte: Lei 16.050/2014 (Plano Diretor - PDE); Sehab, 2021. Elaboração: Planurb/Smul, 2022.

Outra questão relacionada a esta problemática refere-se ao artigo 50 do PDE, no qual são previstas diretrizes aplicáveis às ZEIS 1 para a elaboração do Plano de Urbanização, porém não previstas para as ZEIS 3. Como exemplo, indica-se a possibilidade dos moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 tomarem a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação, conforme dispõe o artigo 50, § 1º do PDE. Ademais, prevê-se no § 2º do mesmo artigo a possibilidade de disponibilização de assistência técnica, jurídica e social à população moradora das ZEIS. Portanto, atentou-se para o fato de que, o texto do PDE vigente direciona tal possibilidade às ZEIS 1, deixando de garantir os mesmos direitos aos moradores das ZEIS 3.

É pertinente ainda destacar que, considerando o esforço de aproximação dos planos, foram analisados os elementos mínimos indicados para o PU-ZEIS 1, comparando-os aos itens indicados para o PI-ZEIS 3. Foi constatado que os

elementos dos planos são bastante similares, apresentando diferenças que se justificam pelas respectivas tipologias dessas ZEIS, o que indica possibilidade de unificação desses procedimentos. Dessa maneira, nota-se que o Plano de Urbanização de ZEIS 1 indica apenas quatro pontos adicionais não previstos para a ZEIS 3, conforme se lê:

III - diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo;

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;

XII - soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.

Dessa maneira, para a problemática em questão, a Sehab indica como possibilidade a padronização dos elementos indicados para ambos os Planos (PU-ZEIS 1/PI-ZEIS 3) e o estabelecimento de fases para sua formulação e implementação, sanando os pontos elencados no Quadro 3. Enfatizou-se que a intenção principal seria garantir que as prerrogativas aplicadas às ZEIS 1 também se apliquem às ZEIS 3, tornando esse processo mais isonômico para as famílias. Simultaneamente, foi mencionado que o Plano de urbanização da ZEIS precisa ser realizado de forma integrada com o Plano de reassentamento, a fim de garantir o direito à moradia das famílias removidas. Sendo assim, ponderou-se a possibilidade de inclusão do plano de reassentamento aos Planos de Urbanização de ZEIS, tais como um dos elementos listados no artigo 51.

Para complementação das análises referentes a esta problemática, elaborou-se uma análise comparativa entre os requisitos mínimos indicados no PMH para os Planos de Intervenção Integrada, e os requisitos indicados no PDE para os PU-ZEIS (Quadro 4).

#### **Quadro 4 - Análise comparativa entre os elementos dos planos de urbanização/intervenção previstos no PDE e no PMH**

<b>Plano de Intervenção Integrada (PMH)</b>	<b>Plano de Urbanização de ZEIS 1 (PDE)</b>
Art. 59, § 3º	Art. 51.



Plano de Intervenção Integrada (PMH)	Plano de Urbanização de ZEIS 1 (PDE)
Os Planos de Intervenção Integrada, elaborados a partir de um diagnóstico físico e social integrado da área, têm como objetivo orientar o desenvolvimento das intervenções e devem definir, ao menos:	Os planos de urbanização em ZEIS 1 devem conter, de acordo com as características e dimensão da área, os seguintes elementos:
<p>I - O perímetro de intervenção, a depender de:</p> <p>a) leituras do território e das ações previstas para o local;</p> <p>b) identificação das demandas sociais;</p> <p>c) possibilidade de articulação de políticas setoriais;</p> <p>d) incidência ou possibilidade de aplicação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo PDE.</p>	I - Análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;
II - A demanda a ser atendida, a partir da identificação das necessidades habitacionais e da precariedade dos assentamentos;	II - Cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS;
III - as formas de financiamento e possíveis fontes de recurso, organizadas em um cronograma físico-financeiro;	VIII - dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção;
IV - Formas de articulação entre os órgãos participantes das intervenções, definindo seu arranjo institucional e suas atribuições;	[Não se identificou uma correspondência direta para este item, porém, indica-se aproximação com os incisos V e VI, que dispõem sobre o atendimento do saneamento básico, coleta/transporte dos resíduos sólidos, e drenagem];
V - Os instrumentos urbanísticos de integração das ações e desenvolvimento do Plano de Intervenção Integrada mais adequados para a consecução dos objetivos do projeto, dentre os previstos no PDE, e nas leis federais e estaduais que incidem sobre áreas de proteção e preservação ambiental e de proteção aos mananciais.	XII - soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.

Fonte: Lei 16.050/2014 (Plano Diretor - PDE); PL 619/2016. Elaboração: Planurb/Smul, 2022.

Observa-se que o PDE dispõe de outros elementos não previstos no PMH, sendo indicados 12 itens a mais no PU-ZEIS, tais como o atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, sistema de drenagem, previsão de áreas verdes e equipamentos sociais, além de soluções para a regularização fundiária do assentamento. A partir dessa compreensão, pondera-se a possibilidade de que sejam indicados no PDE os itens mínimos para o plano de urbanização/intervenção, de modo que elementos especiais sejam indicados pela Sehab, a depender do caso. Destaca-se ainda a relevância da aplicação desses itens também em outros assentamentos precários que não estejam nos perímetros de ZEIS 1/ZEIS 3, conforme mencionado na primeira problemática explicitada neste relatório.

#### **4.4. A possibilidade de aplicação de outros instrumentos em substituição ao Projeto de Intervenção de ZEIS 3**

A problemática de nº 04 aborda o debate referente à disposição prevista no Art. 52, § 1º, do PDE, que indica a possibilidade de substituição do PI-ZEIS 3 por outros instrumentos, conforme texto a seguir:

§ 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.

Em relação a essa problemática, entende-se que o ponto crítico está na substituição de uma ferramenta com propósito social (PI-ZEIS 3) por outros instrumentos urbanísticos, quais sejam a Área de Intervenção Urbana - AIU (artigo 145 a 148) e a Área de Estruturação Local - AEL (artigo 149), que possuem objetivos distintos dos Planos em ZEIS, com processos de participação social bastante díspares.

Salienta-se que as diferenças presentes no processo participativo podem ocasionar uma sub-representação das famílias diretamente impactadas pela intervenção, visto que nos casos da AIU e da AEL os processos participativos podem incluir a população total do município, para além do recorte dado pelo Projeto de Intervenção. Além disso, esses instrumentos citados são implementados via elaboração de Projetos de Intervenção Urbana (PIU), que preveem metodologia diversa daquela aplicada em processos de intervenção em assentamentos

precários, e ainda preveem a elaboração de estudos que se distanciam dos propósitos da intervenção pública de qualificação do habitat.

Portanto, considera-se que no caso de ZEIS não cabem esses instrumentos, visto que os propósitos são distintos, e há uma participação social mais genérica, inclusive com consulta de pessoas que não habitam a área de intervenção. Nesse sentido, foi sugerido pela pasta a revogação do supracitado parágrafo, proposta em análise quanto à sua viabilidade, sob o aspecto jurídico.

#### **4.5. Problemáticas referentes aos Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS)**

As problemáticas de nº 05, 06 e 07 tratam de questões acerca dos conselhos gestores de ZEIS, motivo pelo qual foram agrupadas neste item. Tratando primeiramente da problemática de nº 05, indica-se a indeterminação das intervenções para as quais se devam constituir os Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS), conforme Art. 48 do PDE:

Art. 48. 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.

Nota-se que o artigo indica o termo genérico “intervenções” sem especificar os tipos e portes das intervenções. Sendo assim, na forma como está disposto, pode-se interpretar que os Conselhos deveriam ser constituídos para qualquer tipo de intervenção, como por exemplo obras no viário ou instalação de postes para a iluminação pública, o que é inviável na prática.

Conforme indicado no Diagnóstico de Aplicação do PDE, na realidade os CGZEIS têm sido formados, quase exclusivamente, para as intervenções de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários promovidos pela PMSP/Sehab, e em alguns casos para as intervenções previstas em Operações Urbanas (OUs). No caso de outros tipos de intervenções em ZEIS, a exemplo de áreas ambientalmente sensíveis em que não há plano de urbanização, mas se prevê a remoção das moradias como única ação possível, não se verifica a formação desses conselhos gestores, que seriam fundamentais para o cumprimento dos objetivos e estratégias de gestão democrática. O mesmo ocorre para intervenções promovidas por outras secretarias, como por exemplo para a

canalização de córregos, implantação de parques ou contenção de áreas de risco. Quanto a isso, reitera-se que a formação desses conselhos é fundamental para ações que interferem de maneira mais permanente na vida dos moradores das ZEIS, especialmente quando envolvem remoção de famílias. Ademais, a ausência de clareza sobre o momento que os CGZEIS devam ser constituídos pode levar ao entendimento de formalizá-los em locais onde não há previsão de intervenção, o que, além de onerar a secretaria, contribuiria negativamente ao engajamento da população.

É significativo destacar que, após a aprovação do PDE 2014, houve um esforço de instrumentalizar e detalhar o processo de formação dos CGZEIS a partir da Portaria 146/2016 - SEHAB, que estabelece diretrizes para constituir os Conselhos Gestores responsáveis pela elaboração, aprovação e implementação dos Planos de Urbanização em áreas de ZEIS. Apesar de sua pertinência, a portaria apresenta detalhamento acerca da coordenação e composição do Conselho Gestor, de forma mais ampla. Entretanto, não estão detalhados aspectos importantes ao funcionamento dos CGZEIS, como a definição da obrigatoriedade, e a forma de participação da população e de organizações não-governamentais nas discussões e deliberações referentes ao Plano de Urbanização. A Sehab considera que essa questão pode ser aprimorada a partir da elaboração de Lei específica ou Decreto regulamentador para esses conselhos. Logo, indica-se como possibilidade de solução a exigência no PDE de regulamentação específica para os CGZEIS, via Decreto, visando ainda especificar no PDE o escopo mínimo a ser disposto nessa regulamentação.

Quanto às problemáticas referentes a dificuldades na constituição e continuidade dos CGZEIS, de nº 06 e 07, a Sehab argumenta que a demora nos procedimentos e ações para a intervenção na área, associada à alta expectativa criada pela população, podem dificultar o êxito dos conselhos. Isso porque, esses e outros fatores combinados acabam por desestimular as pessoas a continuarem participando dos CGZEIS, enfraquecendo-os. Quanto a estas últimas problemáticas, evidencia-se um desafio sistêmico para o Executivo, e que se encontra além do Plano Diretor Estratégico. Trata-se, portanto, do desafio de capacitar a população para o debate das questões referentes ao planejamento urbano, a fim de alcançar um processo participativo mais efetivo, não apenas nos conselhos como também

em outros instrumentos de gestão democrática. A busca pela superação desses desafios deve observar as disposições do artigo 318 (PDE), no qual defende-se um processo de planejamento participativo, permanente e descentralizado, a fim de se obter uma gestão democrática da cidade, direito essencial para a concretização de suas funções sociais.

#### **4.6. Ponderações acerca das propostas do processo participativo e do escopo da revisão**

Considerando as diversas propostas provenientes da Etapa 2 do Processo Participativo que abordaram a delimitação dos perímetros de ZEIS, seja para a expansão ou diminuição dessas áreas, ressalta-se que esse assunto **extrapola o escopo da revisão intermediária do PDE, uma vez que trata de alterações na demarcação das zonas de uso**. Conforme definido no Relatório Devolutivo da Etapa 1 - Escopo da Revisão, orienta-se à não revisão de diretrizes já regulamentadas pela LPUOS (Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo).

Salienta-se que, na aprovação do PDE 2014 as áreas de ZEIS, indicadas nos mapas 4 e 4A, foram ampliadas em 23%, em comparação ao PDE anterior (Lei nº 13.430/2002) e, posteriormente, essas zonas foram ajustadas e consolidadas pela LPUOS (Lei nº 16.402/2016). Entretanto, apesar dos mapas 4 e 4A presentes no PDE, seria inviável realizar alterações nas ZEIS a partir desta revisão intermediária, não apenas pelo avanço e consolidação realizados com a LPUOS, mas também pela necessidade de compatibilização dessas alterações com as demais zonas que eventualmente poderão ser impactadas. Portanto, quanto à revisão das ZEIS, sugere-se uma avaliação da pertinência dessas alterações em momento oportuno de revisão do Zoneamento como um todo, evitando assim prejuízos para o ordenamento físico-territorial da cidade.

Ainda em relação ao zoneamento, há propostas que sugerem a **reclassificação das ZEIS 1, 2, 3 e 4 para a categoria específica de ZEIS 5**, a fim de reduzir os percentuais mínimos de área construída para construção de HIS pelo empreendedor e, ao mesmo tempo, ampliar os percentuais de HMP/Usos R e nR, considerando as especificações do Quadro 4 do PDE. Percebe-se que tais propostas se afastam do escopo desta revisão, indicando uma lógica distinta das diretrizes que regem a Política de Habitação Social, tais como a priorização da população de baixa renda,

indicada no artigo 292, inciso I. Considerando que as unidades HIS visam o atendimento habitacional justamente das famílias de baixa renda, portanto, debater os parâmetros do Quadro 4 no intuito de reduzir a produção de HIS, e aumentar a produção de HMP e outros usos que não sejam de interesse social, segue no sentido contrário aos princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico, tais como o princípio da Equidade e Inclusão social e Territorial (artigo 5º do PDE).

É significativo reforçar que, conforme defendem Rolnik e Santoro (2014, p. 5), as ZEIS podem ser consideradas “como uma forma específica de inclusionary zoning (zoneamento includente), termo se refere a programas, normas ou leis que exigem ou estimulam empreendedores privados a ofertarem habitação de interesse social em seus empreendimentos”. Isso porque as ZEIS buscam fomentar a produção de HIS de forma distribuída no território, inclusive em áreas bem localizadas onde o mercado poderia acentuar as desigualdades socioespaciais dificultando ao acesso à moradia pela população de baixa renda. Conforme mencionado anteriormente, em teoria essa estratégia possibilita uma mescla de classes sociais pelo território, ao estimular que pessoas de baixa renda habitem áreas bem localizadas e servidas com equipamentos e serviços, o que reforça o caráter social e inclusivo das ZEIS.

Ademais, é inviável propor mudanças na classificação das ZEIS visando exclusivamente a **alteração dos parâmetros do Quadro 4**, isso porque a conceituação das Zonas Especiais de Interesse Social está atrelada a objetivos específicos, de interesse social, que buscam principalmente a promoção de moradia digna para a população de baixa renda (artigo 44). Da mesma forma, a definição das categorias das ZEIS (artigo 45) estão alinhadas com a Política Nacional de Habitação, e a demarcação desses perímetros fundamenta-se às diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, pelas quais busca-se adequar as condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico (artigo 6º, inciso V). Logo, salienta-se que alterações na demarcação das ZEIS são inviáveis sem uma análise físico-territorial do município, bem como o devido enquadramento nas categorias de ZEIS estabelecidas em lei.

No que se refere à contraposição entre **pressões urbanas e preservação ambiental**, de modo geral é expressiva a preocupação com o crescimento de

ocupações irregulares. Nesse sentido, questionou-se a demarcação de ZEIS 1 em áreas de proteção aos mananciais, sendo sugerida a exclusão das ZEIS em áreas de proteção ambiental. Sobre essas questões, primeiro é relevante resgatar a definição de ZEIS 1, conforme indicação no artigo 45, inciso I:

I – ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, 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;

Nota-se que na própria concepção das ZEIS 1 encontra-se o reconhecimento do direito à cidade pela população menos favorecida, sendo tais zonas uma importante estratégia para se reservar esses assentamentos e, assim, permitir que a Sehab possa atuar em momento oportuno, favorecendo ações alinhadas ao ordenamento territorial. Ainda segundo disposição do referido inciso, entende-se que para a delimitação das ZEIS 1 foi estudada a viabilidade de se manter a população moradora e, assim, promover a regularização fundiária/urbanística nesses assentamentos, sendo ainda considerada a recuperação ambiental da área.

De forma simultânea, conforme já mencionado neste relatório, a Política de Habitação Social prevê em seus objetivos a redução dos impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental (artigo 291, inciso IV), bem como diretrizes que priorizam a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, evitando sua instalação em unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, áreas de proteção aos mananciais e áreas enquadradas como ZEPAM (artigo 292, inciso X). Ademais, pela análise do zoneamento vigente, verifica-se que a maior parte das ZEIS 1 localizadas em áreas de proteção aos mananciais encontram-se na **Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVRA)**. E o próprio PDE reconhece as condições de irregularidade e de baixa qualidade ambiental dessa macroárea, sendo prevista nos seus objetivos específicos a promoção da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários, associada à recuperação da qualidade urbana e ambiental (artigo 18, § 2º, inciso II). Isto posto, entende-se que as interfaces entre habitação e meio ambiente apresentam uma dualidade complexa e delicada que, apesar de muitas vezes parecerem

antagônicas, devem caminhar juntas. Nessa perspectiva, torna-se fundamental o controle e a delimitação de Zonas de Interesse Social (ZEIS) em áreas ambientalmente sensíveis, conforme orienta a Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE. Quanto a essa questão, indica-se que outras reflexões sobre o assunto são tratadas no Relatório 5 - Regularização Fundiária.

Para as contribuições que abordaram o Art. 55 do PDE, uma das propostas sugere o acréscimo de inciso IV ao artigo 55, §1º, prevendo a isenção de percentuais de HIS1 e HIS2 para locais de culto religioso, nas subcategorias nR1-16, nR2-15 e nR3-7, quando de sua construção ou reforma. Quanto a essa proposta, há o posicionamento técnico de que as exceções indicadas nos incisos I, II e III do referido artigo indicam serviços institucionais básicos, direito para os cidadãos e dever do Estado, além dos contextos em que há relevância arquitetônica e histórica de imóveis classificados ZEPEC-BIR, imóveis tombados ou em processo de tombamento. Sendo assim, entende-se que apesar da relevância social e cultural de locais de culto de diferentes matrizes religiosas, os imóveis nessas subcategorias de uso não têm o caráter público dos incisos mencionados, sendo neste momento avaliada como inviável a incorporação da proposta. Entretanto é relevante verificar se a contribuição se refere a ocupações e/ou edificações realizadas antes da implementação do PDE, atentando-se para o possível valor histórico, social e arquitetônico.

Ainda citando o Artigo, houve contribuição para que o §3º do Art. 55 isente equipamentos de educação e saúde ao atendimento dos percentuais mínimos de HIS em ZEIS, quando se tratar de aprovação de uma edificação nova. Sobre essa contribuição, avaliou-se que o § 1º desse artigo já exige que equipamentos de educação e de saúde atendam a esses percentuais mínimos, quando for considerada a necessidade de aprovação de edificação nova. Sendo assim, conclui-se que a proposta de alteração já se encontra inserida no próprio texto da lei aprovado em 2014.

Outras propostas indicaram a necessidade de facilitar a **formulação dos conselhos gestores em ZEIS 1 e 3**, sendo sugerida a definição de momento específico para sua implantação, com clareza e objetividade, impondo prazo de 180 dias inclusive para a indicação de membros pelo poder público. Essa proposta



segue na linha do artigo 48, § 2º, vetado quando da aprovação do PDE 2014, conforme se lê:

Art.48. § 2º O Executivo deverá efetivar o Conselho citado no parágrafo anterior em 60 (sessenta) dias, decorrido este prazo, o Conselho poderá ser criado por iniciativa popular dos moradores.

Razão de veto: em que pese a boa intenção da proposta legislativa, não é juridicamente admissível que o Conselho Gestor da ZEIS, órgão administrativo, seja constituído exclusivamente por iniciativa da população, sem a participação do Poder Público. Sob o prisma prático, a medida poderá se revelar ineficaz e comprometer o funcionamento desses colegiados, vez que não haverá como aferir a legitimidade da representação dos escolhidos para integrá-lo, bem assim como apurar se o Conselho foi adequadamente criado, sobretudo se forem constituídos dois ou mais órgãos para uma mesma área.

Além disso, partir das tratativas com a Sehab, onde se discutiu proposta semelhante, entendeu-se que a definição de prazo para formação dos CGZEIS não irá acelerar o processo, mas poderá impactar negativamente, criando uma demanda inexecutável, especialmente com a indefinição acerca das intervenções (Art. 48). Portanto, conclui-se que essa questão pode ser atendida a partir da elaboração do Decreto que regulamente esses conselhos, conforme sugerido no item 5 deste relatório.

Em relação ao **atendimento habitacional à população em situação de rua**, é significativo elucidar que a política habitacional deve oferecer uma variedade de alternativas de ação, visando responder à precariedade habitacional em todas as suas formas, conforme destacado no objetivo do PL 619/2016. Sendo assim, para atender às diversas formas de precariedade, tais como assentamentos precários, cortiços ou ainda a população em situação de rua, é necessário que a Política Habitacional execute instrumentos variados e adaptados a essas diversas categorias. No caso do instrumento das ZEIS 3, por exemplo, considera-se uma tipologia específica, caracterizada sobretudo pelos cortiços, conforme já mencionado. No caso da população em situação de rua, o artigo 295 do PDE prevê seu atendimento pelo **Serviço de Moradia Social**, no qual a população em situação de rua possui prioridade, conforme texto a seguir:

Art. 295. Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de

fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Parágrafo único. Terão prioridade no acesso ao serviço de moradia social:

I – a população idosa de baixa renda;

II – a população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social;

III – a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas.

Salienta-se a instituição do Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua (Plano PopRua), pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005, de 26 de dezembro de 2016, que definiu ações programáticas para o Eixo orientador 1 – Habitação. Dentre essas ações, em anexo na referida portaria, cabe destacar:

#### **a) Programa de Locação Social**

- 1) destinar 30 (trinta) unidades do Edifício Asdrúbal do Nascimento para a PopRua;
- 2) destinar porcentagem das novas unidades habitacionais disponibilizadas no município para a PopRua; e
- 3) criar portaria intersecretarial para definição do fluxo de acesso ao Programa de Locação Social e caracterização da demanda.

#### **b) Serviço de Moradia Social**

- 1) implantar edifícios para Serviço de Moradia Social em cada uma das seis subprefeituras com maior concentração de PopRua;
- 2) criar portaria intersecretarial para definição do fluxo de acesso à moradia definitiva e caracterização da demanda; e
- 3) cadastramento no Serviço de Moradia Social, entre outras políticas habitacionais, para acesso à moradia definitiva.

#### **c) Serviço de Atenção à PopRua com Perda de Autonomia Definitiva**

1) construir e implantar Serviço de Atenção à PopRua com Perda de Autonomia Definitiva e com necessidade de cuidados integrais que não estão no período de convalescência; e

2) criar portaria intersecretarial para definição do fluxo de entrada no Serviço de Atenção à PopRua com Perda de Autonomia Definitiva e caracterização da demanda.

Recorda-se ainda uma das ações prioritárias no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais, na qual prevê-se estratégia alinhada ao Plano PopRua, conforme artigo 305, inciso XVIII:

Implantar as ações e os equipamentos para a inclusão social da população em situação de rua, previstos no Plano Municipal da Política da População em Situação de Rua, inclusive Centros de Referência Especializados para a população em situação de rua (centros POP), restaurantes comunitários, Serviços de Acolhimento Institucional à população em situação de rua, Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas;

Além disso, é importante mencionar que o PMH (PL 619/2016) indica como uma de suas três grandes linhas de atuação, chamadas “Linhas Programáticas”, o Serviço de Moradia Social, para atendimento à demanda por moradia transitória, oriunda de frentes de obras públicas e situações emergenciais e de vulnerabilidade, em conformidade ao artigo 295 do PDE. Isto posto, entre os artigos 13 e 28 do PL mencionado, propõe-se a estruturação do Serviço de Moradia Social, com indicação de quatro modalidades: 1. Acolhimento Institucional Intensivo; 2. Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados; 3. Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos; 4. Bolsa Aluguel, detalhadas do artigo 18 ao artigo 28. Na exposição de motivos, defende-se o serviço com a seguinte explicação:

Assim, com o Serviço de Moradia Social, o município de São Paulo passa a ter uma política estruturada e consistente de atendimento à demanda mais urgente, diminuindo um gargalo importante hoje existente. É proposto um fluxo de atendimento da política pública que permite, em médio prazo, a paulatina substituição do Auxílio Aluguel por uma oferta de alternativas que encaminhem efetivamente a população para uma solução de moradia adequada à sua situação, ora temporária, ora mais perene, e em todos os casos vinculada à possibilidade de acesso ao atendimento habitacional definitivo (PL 619/2019, p. 7).

O PL ainda prevê estratégias que buscam expandir a oferta de imóveis disponíveis, direcionando sua utilização para o atendimento pelo Serviço de Moradia Social.

Conforme artigo 16, dentre as diretrizes que devem orientar o Serviço de Moradia Social, indica-se a constituição de parque imobiliário público, vinculado ao Programa Locação Social, previsto no artigo 42 (inciso II); e a adoção de medidas para ampliação da oferta de imóveis privados para a viabilização do atendimento (inciso III). Nesse sentido, é importante mencionar também o instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC), que busca garantir que toda propriedade tenha uma utilização compatível com as características socioeconômicas e ambientais do seu contexto, sendo condizente com os interesses da sociedade, e não apenas dos proprietários. Esse instrumento é uma estratégia muito importante para a reconversão de imóveis ociosos em habitação, especialmente em áreas bem localizadas, sendo abordado no relatório 6 - Função Social da Propriedade e Retrofit.

Considerando as ponderações e esclarecimentos apresentados, reforça-se a relevância do PMH para operacionalização da política habitacional, sendo crucial a sua aprovação para o atendimento habitacional nas diversas formas, sobretudo em caráter emergencial. Sugere-se que propostas específicas acerca dessa questão, que busquem, por exemplo, aprimorar a aplicação do Serviço de Moradia Social, possam ser encaminhadas para análise intersecretarial das pastas SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE.

Quanto às demais propostas de revisão do artigo 50 a 52, considerando a possibilidade de impactar diretamente as ações programáticas de Sehab, logo, sugere-se o encaminhamento dessas propostas para avaliação detalhada da referida pasta. O mesmo é sugerido para propostas de caráter intersetorial, tais como a inclusão de hortas comunitárias agroecológicas e cozinhas comunitárias nas diretrizes para as ZEIS, ou ainda que possam impactar outros normativos, como a proposta de utilização das ZEIS em associação a estratégias de financiamento.

Abaixo, as bibliografias referentes às análises.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE). Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

Projeto de Lei nº 619/2016 - Plano Municipal de Habitação (PMH)

Parecer PGM Nº 83 de 11 de fevereiro de 2020

Portaria 146-2016\_SEHAB

Mapa 1\_ Análise territorial dos assentamentos precários não classificados como ZEIS 1 e ZEIS 3

Mapa 2\_ Análise territorial dos imóveis encortiçados não classificados como ZEIS 3

## **5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA**

Após as análises complementares, bem como pela avaliação das contribuições advindas da participação social e trabalho intersetorial, registram-se sugestões que poderiam ser agregadas à minuta de lei da revisão intermediária do PDE, ou subsidiar regulamentações específicas e procedimentos administrativos. Ressalta-se o caráter técnico do trabalho realizado, sendo necessária avaliação sobre a pertinência de cada sugestão.

### **5.1. Assentamentos precários externos às ZEIS 1 e 3**

**1a.** Sugere-se a **inclusão de um novo parágrafo ao artigo 50** prevendo que os planos de urbanização de ZEIS possam definir perímetros que integrem outras zonas de uso ocupadas por população de baixa renda, cujos parâmetros poderão ser definidos por decreto para fins de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários. Portanto, foi proposta pela Sehab a seguinte redação:

**Art. 50, § 5º** Para viabilizar o atendimento das famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários, os planos de intervenção poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS, podendo ainda abranger perímetros maiores do que os demarcados como ZEIS, de modo que o regramento edilício e fundiário poderá definir parâmetros de uso e ocupação distintos das zonas de uso.

**1b.** Alternativamente, indica-se a possibilidade de prever no **Artigo 50, § 5º** a inclusão de áreas de outras zonas no mesmo perímetro visando apenas a

realização da intervenção, sem alterar os parâmetros urbanísticos pelo decreto, semelhante ao previsto no PL 619/2016.

2. Outra sugestão é a possibilidade de ampliar as diretrizes aplicáveis às ZEIS 1 e ZEIS 3 para os assentamentos precários, independente da zona de uso, sobretudo as disposições referentes à participação social. Para isso, propõe-se a inserção do parágrafo único ao artigo 292:

**Art. 292.** Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:

(...)

Parágrafo Único. As intervenções em assentamentos precários, independente da zona de uso em que se situam, deverão elaborar Plano de Intervenção e constituir conselho gestor para a participação social, nos termos dos artigos 48 a 52 desta lei.

Quanto a essas propostas, reforça-se a importância da aprovação do PL 619/2016, uma vez que o PMH poderia suprir parcialmente as questões debatidas, conforme mencionado.

## 5.2. Necessidade de revisão da definição de ZEIS 3

Sugere-se a indicação no artigo 45, inciso III, da tipologia de ocupação dos imóveis ociosos, incluindo “imóveis ocupados por população de baixa renda”.

Além disso, aponta-se como fundamental a revisão do artigo 52, § 1º, indicando a possibilidade de reforma, ou intervenção, e ampliando sua aplicação para os imóveis ocupados e utilizados como lar de família. Logo, propõe-se o seguinte texto:

§ 1º Nas ZEIS 3, em caso de demolição ou reforma de edificação usada como cortiço ou ocupação por população de baixa renda, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel, bem como a aprovação do plano de reassentamento para as famílias removidas que não forem realocadas no imóvel.

### **5.3. Necessidade de revisão das disposições acerca do Plano de Urbanização de ZEIS 1 e do Projeto de Intervenção de ZEIS 3**

Visando a padronização dos procedimentos de plano de urbanização de ZEIS 1 e Projeto de Intervenção em ZEIS 3, a fim de garantir tratamento isonômico às famílias de assentamentos precários, sugere-se a alteração do caput e §§1º e 2º, além da inserção dos §§3º a 6º do artigo 50, junção e adequação do disposto nos artigos 51 e 52, com conseqüente revogação do artigo 52.

Portanto, foi proposta pela Sehab a seguinte redação, conforme documento SEI mencionado no item 3 deste relatório:

Art. 50. Os planos de intervenção de ZEIS 1 e de ZEIS 3 ocupadas por população de baixa renda 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 e das ZEIS 3 poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – CAEHIS 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 à população moradora das ZEIS.

§ 3º Cada etapa do plano de intervenção deverá ser aprovada pelo conselho gestor vigente da ZEIS e os parâmetros urbanísticos definidos no eventual projeto de urbanização deverão ser aprovados pelo CAEHIS.

§ 4º Após as aprovações do Conselho Gestor da ZEIS e do CAEHIS, os parâmetros urbanísticos definidos no projeto de urbanização serão formalizados por decreto.

§ 5º Para viabilizar o atendimento das famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários, os planos de intervenção poderão abranger áreas

distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS, podendo ainda abranger perímetros maiores do que os demarcados como ZEIS, de modo que o regramento edilício e fundiário poderá definir parâmetros de uso e ocupação distintos das zonas de uso.

§ 6º Em casos de promoção pública direta de EHIS fora de ZEIS, vinculadas ao atendimento de famílias de baixa renda removidas em decorrência de execução de obras públicas, reintegrações de posse, ou situações de risco e emergência, o Plano de Intervenção poderá fixar parâmetros e normas edilícias distintos a esta lei contemplando, sem prejuízo das condições de estabilidade, segurança e salubridade das edificações e equipamentos.

Art. 51. Os planos de intervenção devem ser realizados e aprovados pelo Conselho Gestor em duas etapas, sendo elas:

I - Plano Urbanístico ou de Massas, conforme critérios definidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, devendo conter, no mínimo:

- i. análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;
- ii. plano de trabalho social;
- iii. formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção;
- iv. diretrizes gerais da intervenção;
- v. diretrizes para a implantação de infraestrutura que for necessária e mitigação ou eliminação de áreas de risco quando existente;
- vi. dimensionamento preliminar físico financeira das intervenções propostas;
- vii. soluções para a regularização fundiária da área objeto de intervenção, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores;
- viii. soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.



II - Projeto Urbanístico, que deverá conter, no mínimo, a depender das características da intervenção:

- i. cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS;
- ii. projeto de urbanismo contendo as soluções urbanas que permitirão a integração da área ao tecido da cidade, além de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional;
- iii. projeto de parcelamento das quadras, com parcelamento dos lotes apenas para os lotes criados para a implantação de conjuntos habitacionais;
- iv. projetos de engenharia contemplando o atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos;
- v. projetos de engenharia contemplando pavimentação, sistema de drenagem e manejo das águas pluviais;
- vi. projetos de engenharia contemplando a consolidação geotécnica visando mitigação ou eliminação das áreas de risco;
- vii. projeto de paisagismo para as vias públicas e áreas verdes;
- viii. plano de reassentamento para as famílias que serão removidas;
- ix. projetos habitacionais para o reassentamento das famílias;
- x. diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo dos lotes criados ou utilizados para o reassentamento das famílias, da integralidade do perímetro definido para o plano de intervenção;
- xi. cronograma físico e financeiro das intervenções propostas e sua vinculação ao planejamento orçamentário municipal e Programa de Metas;
- xii. plano de ação social e de pré-ocupação e de pós-ocupação;

§ 1º Nas ZEIS 3, em caso de demolição ou reforma de edificação usada como cortiço ou ocupação irregular, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo

imóvel, bem como a aprovação do plano de reassentamento para as famílias removidas que não forem realocadas no imóvel.

§ 2º 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.

#### **5.4. A possibilidade de aplicação de outros instrumentos em substituição ao Projeto de Intervenção de ZEIS 3**

Sugere-se a **revogação do Art. 52, § 1º**, no qual se prevê a possibilidade de substituição do Planos de Intervenção de ZEIS por outros instrumentos urbanísticos:

§ 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.

#### **5.5. Problemáticas Nº 05, 06 e 07- Conselhos Gestores de ZEIS**

Sugere-se **prever no PDE necessidade de regulamentação** para a instauração dos Conselhos Gestores de ZEIS, por meio de lei específica ou de Decreto regulamentador com a inserção de Parágrafo no Art. 48, conforme segue:

Art. 48. 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.

(...)

§ 5º O Executivo deverá regulamentar, por decreto, o funcionamento dos conselhos gestores de ZEIS contendo, no mínimo, as situações em que haverá a obrigatoriedade de instituição do conselho e as regras e os procedimentos para sua composição e funcionamento.

Sehab destaca a necessidade de especificar nesse parágrafo um escopo mínimo do decreto que regulamentaria os conselhos gestores, incluindo:

- a. as situações em que haverá a obrigatoriedade de instituição do conselho.
- b. as regras e os procedimentos para sua composição e funcionamento.