

As regulamentações urbanísticas específicas para a habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização do país, iniciado no final da década de 70. O alto índice de concentração urbana e as pressões dos movimentos populares, principalmente por segurança na moradia, levaram à criação, nos anos 80, de legislações municipais que, apesar de contemplarem dispositivos voltados à disciplina urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo, tinham como foco principal ações voltadas para a regularização da situação de domínio sobre as terras urbanas ocupadas ilegalmente pela população pobre.

L e g i s l a ç ã o u r b a n a e regulação da habitação de interesse social

Evangelina Pinho



Já no final dos anos 70, define-se, no plano federal, o tipo "urbanização específica de interesse social"¹ a ser qualificado nas esferas estaduais e municipais pelas respectivas legislações, permitindo-se parâmetros mais flexíveis ao parcelamento do solo urbano, expressamente em relação ao tamanho do lote mínimo, com interpretação estendida, em alguns municípios, também em relação ao percentual mínimo de área a ser reservada exclusivamente para a implantação de equipamentos públicos.

Dentre as experiências pioneiras da aplicação dessas legislações de interesse social, bastante ilustrativas desta primeira etapa da regulação da habitação, destaca-se o Profavela,² em Belo Horizonte, cujos critérios de regulação urbanística e regularização fundiária das favelas sistematizavam, pela primeira vez, padrões para as intervenções públicas em áreas ocupadas discutidos e referendados em diversas cidades do país.

Quase que concomitantemente, em Recife, são criadas, com base na Lei de Uso e Ocupação do Solo,³ as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentadas em 1987 pela Lei do PREZEIS -- Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.

Os dispositivos estabelecidos por essas legislações seriam adotados, posteriormente, em nível nacional, nas diversas leis de interesse social criadas nos anos seguintes, desenhadas a partir do discurso técnico de esquerda e dos movimentos populares organizados em diversos locais do país.

Assim, apesar de realidades regionais bem diferentes, as legislações de interesse social criadas nos municípios guardam profundas semelhanças com o Profavela e o PREZEIS, principalmente em relação à regulação urbanística dos assentamentos, mas também no que diz respeito aos objetivos, princípios norteadores e instrumentos da atuação pública para a regularização urbanística e fundiária.



Alguns destes aspectos merecem ser destacados. As leis de interesse social têm como objetivo principal a urbanização e regularização das áreas "informais" a fim de integrá-las ao restante da cidade, garantindo, nas intervenções públicas, o respeito à tipicidade e características das ocupações. Contudo, a experiência tem demonstrado que o mero reconhecimento legal da existência dos assentamentos, aliado ao que existe de investimentos públicos para sua urbanização, não garante a recepção destes locais pela "cidade formal". Seja pela pequena parcela de recursos aplicados, seja pelas tentativas de conciliação dos interesses públicos e privados, as urbanizações de favelas têm produzido áreas de pouco conforto, com a permanência de lotes de pequenas dimensões, com a manutenção da precariedade nas edificações e, principalmente, com a falta de espaços públicos de qualidade, raramente usufruídos pela população não moradora do local. Gera, é bem verdade, uma situação de moradia melhor que a anterior, mas ainda assim bem distante da máxima de bem-estar dos moradores, consagrada pela Constituição Federal como objetivo da execução da política urbana.

Para a população da "cidade formal", a favela que é urbanizada passa a ser simplesmente a "favela urbanizada", e não um novo bairro da cidade. Como bem observou Milton Botler (1995), as relações existentes entre estas partes das cidades -- os moradores de favelas e os moradores do asfalto -- superam em muito a polarização entre o "formal e o informal", entre o "estar na lei e o estar à margem dela". As Zonas e Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS e AEIS), mesmo após os processos de urbanização e de regularização fundiária, parece que sempre continuarão sob a tutela do Estado, com regras que serão para sempre especiais, cada vez mais voltadas "para dentro", (não raro) sem integração com a cidade formal.

A integração entre a cidade formal e a informal transcende, portanto, aspectos meramente físicos, como ligação viária ou a criação de espaços públicos apropriáveis pelos moradores do entorno. Implica a melhoria da situação econômica dos moradores, a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do assentamento, a organização de estruturas para a prestação de serviços "para fora".

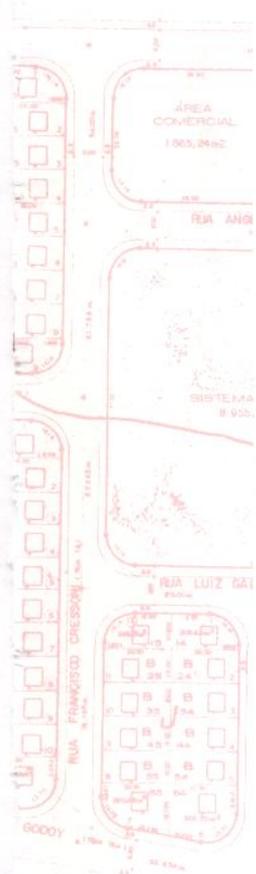
Um exemplo de integração bem-sucedida é a ocorrida em Brasília Teimosa, ZEIS de Recife, hoje com *status* de bairro popular, com alto índice de transações imobiliárias, verticalização das

edificações e presença maciça de pessoas de várias faixas de renda, usufruindo dos bares, restaurantes e demais serviços locais. Como outras da cidade, esta Zona Especial de Interesse Social passou por um processo de urbanização e de regularização fundiária, mas sua integração com o restante da cidade extrapola o seu reconhecimento legal como "especial", decorrendo diretamente dos serviços ofertados pela população local ao resto da população da cidade, da melhoria das condições de urbanização, mas também, e fundamentalmente, da melhoria das condições econômicas dos moradores.

Se a legislação para a habitação de interesse social em favelas (das ZEIS e AEIS) tem como objetivo a integração dos assentamentos à cidade, a legislação específica de interesse social voltada para a construção de conjuntos habitacionais apresenta, em alguns aspectos, claro viés segregacionista.

Em Santo André, um exemplo típico. A lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, criada na década de 60, apesar de pautar-se por critérios de zoneamento funcional, acaba por permitir, em face das alterações constantes, um relativo *mix* de usos em toda a cidade, possibilitando inclusive o uso habitacional em qualquer local. Exceto no que diz respeito aos conjuntos habitacionais de interesse social. Este é o único tipo de habitação que tem local específico para ser construído: naqueles bairros fora da região central e economicamente mais valorizados.

Elaborado na década de 90, sem este tipo de restrição, o projeto de lei que estabelece normas para a implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social em Santo André recebeu alterações na Câmara Municipal, sob a justificativa da "necessidade de não contaminar bairros nobres da cidade" com habitações de aparência estética duvidosa, que permaneceriam sem manutenção, de alta densidade, que trariam pessoas de baixo poder aquisitivo para a vizinhança, enfim, que "desvalorizariam os imóveis do bairro".



Isso aconteceu no começo da década de 90, mas ainda hoje, quando a administração municipal precisa utilizar áreas públicas para a implantação de novos loteamentos de interesse social, ou ainda para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, imediatamente surgem grandes movimentos, articulados pelos moradores do bairro, para evitar a execução das obras, inclusive parando as máquinas com paus, pedras e ofensas aos servidores municipais. Isto aconteceu em *todas* as vezes que a Prefeitura de Santo André tentou implantar um novo empreendimento de interesse social nos bairros da cidade, mesmo naqueles mais populares.

Outro elemento comum às legislações para habitação de interesse social nas favelas é o princípio de observância às características e tipicidade dos assentamentos nas intervenções voltadas à regularização e à urbanização.

O caso de Belo Horizonte, na primeira fase de aplicação do Profavela, ainda na década de 80, é novamente exemplar de como a administração pública, respaldada na lei, pode promover a formalização dos assentamentos (registrando os parcelamentos do solo) e a regularização jurídica da situação de propriedade da terra em favor dos moradores, através de contratos de compra e venda, sem que tenham sido efetivamente realizadas obras de urbanização da área e, inclusive, sem a destinação de áreas reservadas ao uso público no interior do assentamento (exceto vias de acesso). A orientação seguida, portanto, foi a de consagrar, formalmente, a ocupação do solo em áreas de favelas densamente ocupadas no estágio em que se encontravam, deixando para trás obras necessárias de urbanização, desprezando as desigualdades em relação aos tamanhos dos lotes ocupados, desconhecendo a existência de moradias em áreas de risco geológico.

Este é um dos exemplos que comprovam que, realmente, na fase inicial de elaboração/aplicação das leis de interesse social, o objetivo principal era mesmo o da regularização jurídica das áreas, independentemente do nível de urbanização.

A regularização jurídica garante, em alguma medida, a segurança do posseiro em relação à terra ocupada, agregando valor às posses conquistadas. E isto era e continua sendo uma excelente razão para a outorga de votos dos moradores beneficiados aos políticos que se apresentam como defensores da causa. No contexto da redemocratização do país, a prática do clientelismo político foi reacendida com toda força, consolidando-se um determinado pacto

através do qual "melhorias urbanas se transformavam em votos e lideranças de bairro, em cabos eleitorais" (Rolnik, 1997).

A regulação da habitação popular de interesse social, ainda nos casos das leis instituidoras de ZEIS/AEIS, com normas destinadas às favelas, traz também instrumentos voltados à fixação dos parâmetros para a regularização do parcelamento, uso e ocupação do solo na forma em que se encontram os assentamentos. São estabelecidas restrições para os núcleos a serem aplicadas depois de concluídas a urbanização e a regularização jurídica da propriedade. Referem-se ao reparcelamento dos lotes, quase sempre fixando os tamanhos máximos possíveis, prevendo dilatadas taxas de ocupação, dispensando recuos e áreas de permeabilidade no interior do lote, ou seja, possibilitando uma alta densidade construtiva no interior dos assentamentos. Do ponto de vista da regulação de uso, são comuns as restrições aos usos não residenciais, exceto quando conjugados ao uso residencial, ensejando habitações de uso misto.

As restrições relativas ao tamanho dos lotes e aos usos possíveis, ainda que na contra-mão do modelo de zoneamento atualmente em voga, menos funcional, são formas de evitar parte dos chamados "efeitos perversos" da urbanização de favelas: a expulsão indireta dos moradores, com a substituição da população existente à época da intervenção por outra de maior poder aquisitivo. Ou seja, buscam tornar ZEIS/AEIS menos atrativas ao mercado imobiliário formal, marcando o papel do Estado como garantidor de reserva do solo para habitação da população de baixa renda.

Dadas as poucas avaliações existentes sobre locais que já passaram por processos de urbanização e regularização jurídica, não se consegue saber se, de fato, as limitações rígidas de parcelamento e de uso do solo auxiliaram a contenção do processo de substituição das populações moradoras das AEIS/ZEIS. Até porque, para efetivamente limitar as condições de parcelamento, uso e ocupação do solo é preciso que haja uma política de controle urbano eficaz.

No entanto, se consideramos o fato notório de que todas as cidades brasileiras de grande ou médio portes possuem índices representativos de irregularidades urbanísticas, podemos imaginar que as administrações públicas não costumam exercer o controle urbano sobre as áreas de favela, ZEIS, AEIS, mesmo que regularizadas. As administrações públicas, como regra, não costumam confundir as estruturas administrativas de controle urbano da cidade com aquela responsável por este controle nas ZEIS/AEIS (quando

existem!). Talvez como reflexo do descompasso existente entre o planejamento urbano e o habitacional, que faz com que a política habitacional seja tratada tão isoladamente que parece não ser parte da política urbana; talvez em decorrência do caráter tão excepcional que a lei outorga a esses assentamentos, que mesmo depois de regularizados continuam à margem do controle do Estado; talvez porque, mesmo sob o discurso legal da integração, a favela urbanizada não seja mesmo entendida como um bairro da cidade.

No que tange à implantação de novas unidades habitacionais, a regulamentação da habitação de interesse social também evidencia diversos paradoxos. Nos casos dos novos empreendimentos de interesse social, as leis trazem parâmetros mais flexíveis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Claro que esses parâmetros buscam a redução dos custos na produção das unidades, mas até onde podem ser flexibilizados sem que impeçam a boa qualidade do que será produzido? E se a fixação de regras mais flexíveis pode permitir a execução de empreendimentos de boa qualidade -- o que pode ser verificado em diversos locais --, por que não estender tal flexibilização para toda a cidade?

Como já foi dito, a regulação urbanística de interesse social, tanto no caso das favelas quanto no dos novos empreendimentos, tenta garantir a reserva de mercado para a habitação popular impondo, não para toda cidade, mas para partes determinadas, em zonas ou em modelos de empreendimento, a possibilidade de habitação de mais baixo preço para, em princípio, a população de baixa renda.

Ora, toda regulação urbanística é centrada nos limites impostos ao exercício do direito à propriedade urbana. Pelo sistema constitucional de competências, no plano municipal só serão passíveis de tratamento as limitações administrativas relacionadas ao parcelamento, uso, ocupação, posturas, obras etc. Não existe, pois, mecanismo jurídico capaz de fixar, em nível municipal, controles sobre a transferência do domínio dos imóveis. Assim é que foge ao Estado a possibilidade de mediar as etapas de aquisição/venda da propriedade entre particulares. Isto só é possível nos imóveis onde o próprio Estado detém o domínio da terra e pode, assim, em razão do interesse social, fixar a faixa de renda dos compradores, dispensando a licitação para outorga das unidades.

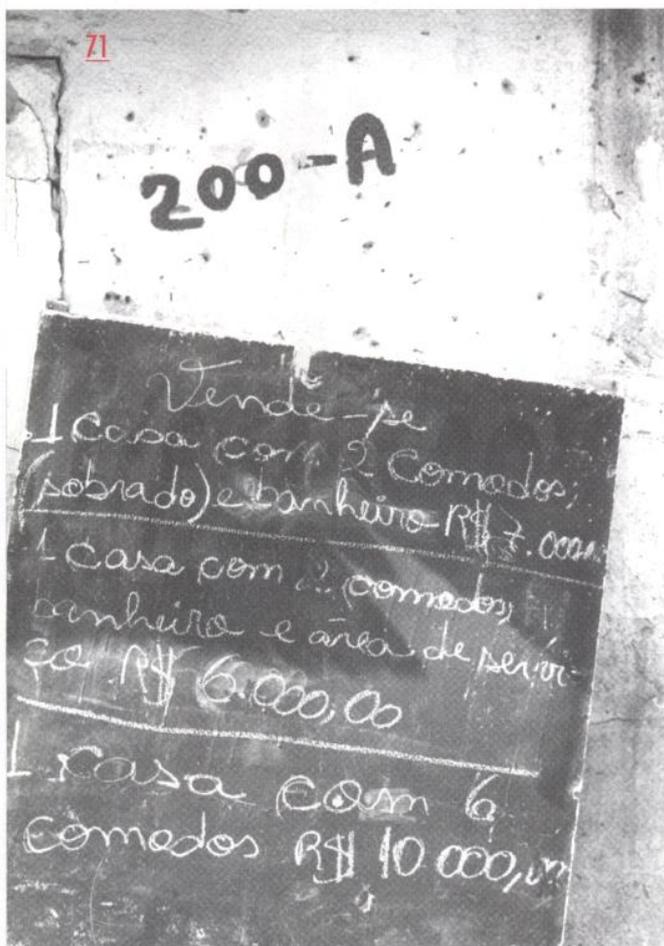
Ainda como possibilidade desta regulação sobre a transferência da propriedade, temos a realização de

empreendimentos populares em parceria com a iniciativa privada, fixando-se, previamente, as condições para a destinação das unidades, mediante contrapartida.

No entanto, esta não tem sido a regra para construção destas unidades pela iniciativa privada. Diversos conjuntos habitacionais regidos pela legislação de interesse social são construídos com uma série de padrões flexibilizados, inclusive aqueles referentes à reserva de área pública, sem que sejam destinados à população de mais baixa renda. Estes conjuntos habitacionais de interesse social executados pela iniciativa privada e destinados a uma população de maior poder aquisitivo costumam repetir os padrões adotados pelos empreendimentos destinados à população de renda mais alta, fechados em condomínios, sem a destinação de áreas públicas para equipamentos e sistema viário. Além das dificuldades com a sua manutenção enfrentadas pelos condôminos, que, afinal, não possuem renda tão alta assim, a ausência de áreas públicas nestes empreendimentos traz mais um agravante: como as unidades, pela flexibilização dos padrões, possuem dimensões bastante reduzidas, a falta de áreas para uso comunitário implica situações de pouquíssimo conforto para os moradores, principalmente para as crianças.

Nisto o poder público pode intervir exigindo a garantia da reserva de áreas públicas nos conjuntos, independentemente do regime condominial de gestão que poderá imperar. Áreas que se situem em faixa de ligação entre o conjunto e a área pública do entorno. A exigência dessas faixas de reserva, dependendo, logicamente, de sua proporção, não compromete a viabilidade econômica do empreendimento, que, se privado, não custa lembrar, está direcionado pelo proprietário/empreendedor à auferição de lucro.

Passados quase 20 anos de aplicação dessas legislações para a regulação da habitação de interesse social, é possível avaliar que a existência de áreas delimitadas para esta finalidade não implica, necessariamente, o direcionamento dos investimentos públicos para intervenções de urbanização, regularização fundiária de áreas ocupadas ou construção de novos conjuntos habitacionais, loteamentos populares etc.



No plano federal, temos programas de financiamento à infra-estrutura e habitação cuja condição para o enquadramento dos municípios é a eleição de áreas que sejam passíveis de regularização jurídica em favor dos moradores. Como esta regularização deverá passar por processo de parcelamento do solo, e o tamanho do lote fica condicionado à aprovação de lei local estabelecendo condições para a urbanização específica de interesse social, temos indicativos de que somente a regulação específica de interesse social poderá dar condições ao "credenciamento" de áreas para financiamento.

Em relação aos investimentos diretos das administrações municipais, a política de clientela entre os administradores públicos e as lideranças comunitárias, vereadores etc. parece ainda imperar no país. Poucas são as iniciativas de planejamento das intervenções em nível macro, ou de escolha das prioridades com base em critérios previamente definidos e acessíveis a todos.

Também ainda são bem pouco reguladas as parcerias entre administração pública e associações comunitárias ou empresas do setor imobiliário privado para a consecução de empreendimentos populares. Além dos "consórcios imobiliários", tratados por algumas legislações municipais mas pouco implementados, não foram ainda criados novos instrumentos capazes de fomentar este mercado, gerando real atratividade ao setor privado, principalmente para o provimento de habitações às famílias com renda em torno de cinco salários mínimos.

Por fim, não custa lembrar que lei é "dever-ser". Exprime tratamento ideal para as situações reguladas. Apesar do grande leque de instrumentos e mecanismos legais presentes nas legislações que regulam a habitação de interesse social, muitos deles destinados à ampliação dos horizontes da ação pública, não há como garantir a execução dessas ações definidas em lei. Não há como, efetivamente, garantir qualquer eficiência da ação pública por instrumentos normativos.

BOTLER, Milton. (1995), "O Paradoxo da Integração". In *Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal*, organizado pela Associazione Volontari per Servizio Internazionale (AVSI), Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em Belo Horizonte.

ROLNIK, Raquel. (1997), "São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: Para Quem, para Que?". *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XI, vols. 1 e 2, jan.-dez.

EVANGELINA PINHO,

Advogada, assistente técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Santo André, professora de Direito Constitucional na UniABC, consultora em Direito Urbanístico em diversos municípios brasileiros.

eapinho@uol.com.br
eapinho@hotmail.com



Nelson Balthus

N o t a s

1 Art. 4º, II da Lei Federal n. 6.766/79.

2 Lei do Profavela (Lei n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983).

3 Lei municipal n. 14.511/83.