

**ESTUDOS TÉCNICOS DE SUBSÍDIO À REVISÃO/ELABORAÇÃO
DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA ZEIS OCUPADAS E DE
VAZIOS URBANOS EM SALVADOR**

**RELATÓRIO 2 – FUNDAMENTOS PARA A
REGULAMENTAÇÃO DE ZEIS**

SALVADOR-BAHIA

MAIO DE 2010

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR

Prefeito

João Henrique de Barradas Carneiro

**SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E
MEIO AMBIENTE- SEDHAM**

Secretário:

Antonio Eduardo dos Santos de Abreu

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA - FMLF

Gestor Presidente da FMLF

Vilma Emília Gomes Barbosa Lage

ELABORAÇÃO

Heloisa Oliveira de Araujo - Arquiteta

COLABORAÇÃO

Ilce Maria Marques de Carvalho – Arquiteta

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1. INTRODUÇÃO	6
2. ORIENTAÇÕES DOS LEVANTAMENTOS E ANÁLISES	16
2.1. Suporte da Legislação Vigente	16
2.1.1. LEGISLAÇÃO FEDERAL	16
2.1.2. LEGISLAÇÃO ESTADUAL	59
2.1.3. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	61
2.2. Contribuições das Experiências Municipais	95
3. COMO REGULAR AS ZEIS EM SALVADOR? QUESTÕES PARA DEBATE	108
3.1. Princípios e Objetivos da Lei	19
3.2. Conceito de ZEIS	110
3.3. Categorias de ZEIS	115
3.4. Os Limites da Flexibilização das Normas Aplicáveis as ZEIS	128
3.5. Gestão das ZEIS	135
4. PRINCIPAIS CONTEÚDOS DA LEI – PROPOSTA PARA DISCUSSÃO	137
4.1. Princípios, Objetivos da Lei	138
4.2. Conceito, Categorias e Critérios para Instituição, Demarcação e Desafetação de ZEIS	138
4.3. Diretrizes, Critérios e Parâmetros aplicáveis às ZEIS Ocupadas	138
4.4. Diretrizes, Critérios e Parâmetros Aplicáveis às ZEIS em Vazios	139
4.5. Diretrizes para a Gestão das ZEIS	141
5. DOCUMENTOS CONSULTADOS	141

APRESENTAÇÃO

Este Relatório insere-se no âmbito da Consultoria Técnica contratada com base no **Termo de Referência – Estudos Técnicos de Subsídio à Revisão/Elaboração da Legislação Urbanística de Salvador, para ZEIS em Áreas Ocupadas e em Vazios Urbanos**, pela Fundação Mário Leal Ferreira, com apoio e financiamento da Aliança de Cidades. Compreende a Consultoria Técnica, a proposição de diretrizes para a formulação de documento legal, a partir de levantamentos e análises efetuadas na legislação de outros entes da Federação, e da experiência de outros municípios brasileiros, cotejada com a do Município de Salvador.

Os estudos visam fundamentar a elaboração de uma nova legislação aplicável às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, atendendo às diretrizes contidas na Lei 7.400/2008 – PDDU/2008, especialmente, as atinentes à Política Municipal de Habitação de Interesse Social. Possibilita-se, assim, ao Município, o desenvolvimento de instrumento jurídico que permita uma atuação ativa e factível em relação ao uso e ocupação do solo urbano em ZEIS já ocupadas e em novas ZEIS passíveis de ocupação.

Esta etapa dá prosseguimento aos estudos e análises, partindo dos referenciais teóricos e orientações dos levantamentos e análises apresentados no Relatório 1, volumes 1 e 2, tendo como **Produto**, correspondente o **Relatório 2 - Fundamentos para a Regulamentação de ZEIS**.

A primeira parte do documento, **Orientações dos Levantamentos e Análises** é constituída por um apanhado das principais indicações da legislação de outros níveis governamentais que deverão ser, obrigatoriamente, observados pela legislação municipal de ZEIS, assim como das interfaces da nova Lei com a legislação municipal vigente. Ao lado disto, procura-se sintetizar os resultados dos levantamentos e análises das experiências de outros municípios, e da experiência específica de Salvador. Com este procedimento visa-se identificar os pontos que já se constituem em paradigmas da regulamentação das ZEIS no país e ressaltar os pontos polêmicos, que deverão ser debatidos e consensuados entre a equipe responsável pela proposta e a SEDHAM/ FMLF.

Na segunda parte do documento, **Como Regular as ZEIS em Salvador? Questões para Debate** apresenta-se um apanhado de questões polêmicas, conceituais e de caráter normativo que requerem debates e estabelecimento de consensos entre as equipes da SEDHAM/FMLF e a Consultora, para levar a bom termo a versão da

proposta técnica final, possibilitando aos órgãos municipais debatê-las em fóruns mais amplos.

Finalizando, na terceira parte do documento, coloca-se para discussão, uma proposta dos **Principais Conteúdos da Lei**, cuja formulação final constituirá o Relatório 3.

1. INTRODUÇÃO

Acompanhando-se o processo de desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, não há como negar a natureza estrutural do fenômeno da informalidade no acesso ao solo urbano neste processo, bem como o porte assumido por esta informalidade e a diversidade de formas de manifestação que ela vem apresentando. Contudo, ainda que haja um consenso sobre esta “questão urbana”, persiste uma contradição entre a centralidade do tema e a incompreensão de seus determinantes. É provável que aí resida uma das razões explicativas para os modestos resultados obtidos no enfrentamento da questão, em que pese a legislação aprovada, os programas e projetos postos em prática por diversos municípios.

Observando-se o porte e a dinâmica do processo de produção de assentamentos informais verifica-se que há uma tendência de maior crescimento dos assentamentos precários em descompasso com a capacidade de produção formal de empreendimentos habitacionais de interesse social. Este desequilíbrio entre demanda e seu atendimento leva a população mais pobre a buscar soluções com seus próprios recursos, arcando com os ônus e riscos, seja pela iniciativa autônoma ou mediada pelo mercado dito informal ou clandestino de produção de moradias.

O custo social deste processo de ocupação informal do solo urbano, em termos urbanístico-ambiental, econômico-financeiro e de desintegração social da cidade, contudo, é repassado ao conjunto da população, e reconhecido por muitos estudiosos como sendo ocasionado pela atitude omissa da sociedade brasileira.

O enfrentamento da “questão habitacional” das populações pobres pelo Estado¹ variou das soluções de “erradicação”, às soluções pontuais e paliativas, em grande parte focadas nas moradias situadas em áreas de risco à vida humana ou ao ambiente natural e construído. Ao lado disto, a ausência ou precariedade da fiscalização consolidava uma atitude de tolerância do Poder Público com a informalidade, ignorando os conflitos com a população do entorno desses assentamentos cuja “qualidade” se deteriorava.

O conceito de favela, das práticas e representações estereotipadas que se faz sobre elas, bem como das relações que guardam tais representações com as intervenções estatais, confrontadas com as práticas sociais nos territórios favelados, são fundamentais para a compreensão da questão da habitação de interesse social. Esta compreensão é especialmente importante, na elaboração de normas para a

¹ Tem por base a análise constante do **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2009. pp. 9-15.

regularização e para o ordenamento do uso e ocupação do solo desses espaços.

Fazendo um apanhado geral sobre o processo de ocupação em favelas, desde as décadas de 1940/50, quando se acentua no Brasil o processo de urbanização, tomando como referencial empírico o complexo de favelas denominado Marés, no Rio de Janeiro, SILVA² tece alguns comentários que permitem uma melhor compreensão deste processo também em outras cidades brasileiras.

Com base em uma enquete informal junto a um grupo bastante heterogêneo do ponto de vista social, profissional e de posições políticas, SILVA constatou que existe praticamente uma unanimidade na forma de representação da favela, cujo “eixo paradigmático” é a ausência. A favela é, assim, definida pelo que ela *não é*, pelo que ela *não tem*: um “ (...) espaço destituído de infra-estrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem arruamento, globalmente miserável, sem ordem, sem lei, sem regras, sem moral, enfim, expressão do caos”.³ Os próprios moradores não reconhecem a favela como um “bairro”. Provavelmente enquetes aplicadas em outras cidades brasileiras chegariam aos mesmos resultados.

As favelas apresentam diferentes condições de localização, sejam em terrenos planos ou encostas; de tamanho de sua população; dos equipamentos e mobiliário urbano que dispõe; da tipologia de suas habitações; dos diferentes níveis de violência e presença do poder público; das variadas características ambientais, constituindo “territórios com paisagens razoavelmente diversificadas”. Mas, em sua representação usual e identificação, as favelas foram, durante muito tempo, e, de certa forma, ainda são tidas como homogêneas. As intervenções urbanas que foram efetuadas em muitas delas, sejam as decorrentes de demandas ou organizadas pelos próprios moradores, ou ainda, oriundas de projetos estatais, em mais de meio século, transformaram de tal forma esses territórios, que eles não mais atendem à sua definição original.

Apesar disto, persiste “(...) no imaginário dos moradores da cidade, em particular os residentes nos espaços formais – e, por consequência, entre as autoridades públicas, a representação das favelas (e dos favelados) nos termos de sua representação nas décadas de 1940/50. A representação anacrônica dos espaços populares foi, inclusive, ampliada, de forma que não só as ocupações continuaram a ser percebidas como um espaço de ausências (urbanas, sociais, legais e morais); também os grandes conjuntos habitacionais, construídos pelo poder público no encaminhamento da política remocionista, apresentam-se no imaginário dos moradores como favelas,

² SILVA, Jailson de Souza. Um espaço em busca de seu lugar; as favelas para além dos estereótipos. In: SANTOS, Milton... [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. pp. 211-232.

³ Idem, p. 213.

embora tenham características, no plano da paisagem, distintas das definições propostas”.⁴

O fato de defini-los por suas ausências revela que esses espaços “não são reconhecidos como legítimos”. Por outro lado, ao contrapô-lo a outros espaços da cidade que materializam um “ideal de urbano,” faz com que os espaços favelados “sejam vistos como um espaço externo à polis, ao território reconhecido como o lugar, por excelência, do exercício da cidadania”⁵

SILVA afirma que “(...) essa visão contribui para a afirmação de uma postura paternalista e empobrecedora da cidadania: priorizando apenas os direitos sociais, e nunca os deveres coletivos correspondentes (...)”.⁶

Acrescenta SILVA que, apoiadas nessa representação, tanto as intervenções do poder público como as acadêmicas, ignoram ou idealizam “as estratégias criativas, complexas e heterogêneas efetivadas pelos atores locais para melhorarem sua qualidade de vida”. Passa-se a tratar tais espaços como isolados do restante da cidade e seus moradores como se fossem “*nativos*”, adotando-se a “*exotização*” como “uma prática metodológica e uma prática social”. As propostas de ‘participação da população’ concebidas no bojo dessas intervenções geralmente não atingem os objetivos. Tais propostas acabam contribuindo, “(...) de forma perversa para reforçar a noção estigmatizante de que os moradores das comunidades populares seriam indolentes e/ou alheios à resoluções de seus problemas, aliás, problemas esses mediados pelo olhar dos proponentes das ações.”⁷

Ressaltando a necessidade de construir outra representação das favelas “para além de suas ausências mais visíveis”, e abandonar as posturas indulgentes em relação às suas práticas sociais, assim como a idéia preconceituosa de uma população alienada, SILVA chama a atenção que seus moradores desenvolvem estratégias próprias para melhorar a sua qualidade de vida cotidiana, afirmando que, para a superação dos limites nas condições de vida dessas populações, é preciso “quebrar a hegemonia das referências *sociocêntricas*”⁸ e recomenda: “(...) isso pode ser feito mediante a criação de diagnóstico e definição de ações que levem em conta as estratégias sociais construídas pelos diversos grupos populares – diagnósticos que busquem, como princípio metodológico, a articulação entre atores oriundos do espaço local, ou pelo

⁴ Idem, opus cit. p.215-216.

⁵ Idem, p. 218.

⁶ Idem, p. 219.

⁷ Idem, p. 220.

⁸ “O sociocentrismo se materializa quando, a partir de um determinado grupo social, consolida-se um conjunto de comparações com outros grupos, situados em geral, em condições de inferioridade” (SILVA, opus cit. pp. 217-218).

menos social, e de outros territórios”.⁹

Merece destaque, como uma das especificidades do processo de formação da cidade de Salvador¹⁰, a presença histórico-cultural afro-brasileira e suas manifestações no território, assim como a percepção e as representações sobre elas. Pesquisa preliminar identificou mais de vinte regiões com características, que podem ser reconhecidas como quilombos urbanos.

“As comunidades dos quilombos são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural e urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e as práticas culturais próprias”.¹¹

As desigualdades socioeconômicas de Salvador, cuja maior incidência se faz sentir sobre a população negra, manifestam-se, sobretudo, na ocupação do espaço, predominando esta população nas áreas faveladas. Como outras favelas, esses territórios são reconhecidos pela ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, falta de capacitação profissional dos moradores, baixos níveis de renda familiar entre outras ausências. Em alguns casos, a percepção dessas localidades pela população da cidade é fortemente associada à violência urbana, e geralmente desconsidera a influência dos terreiros de candomblé na formação social e padrões urbanísticos expressos nesses territórios.

O historiador João Reis¹² explica que a denominação quilombo tem um significado rico e variou ao longo do tempo. Compreendia, inicialmente, a reunião de escravos refugiados em determinado território e que se definia militarmente, localizando-se geralmente afastado dos núcleos urbanos, cujo exemplo mais destacado é Palmares.

Mas nem todos os quilombos eram populosos ou ficavam afastados das cidades. Foram encontrados registros “onde quilombo é entendido como a reunião de quatro a seis negros vivendo num lugar ermo”. Afirma Reis que as casas dos negros em áreas urbanas eram chamadas quilombos “daí que não é agressão dar essa definição a áreas que detêm algumas de suas características históricas”. No caso de Salvador, que era cercada de matas, principalmente no século XVIII e primeira metade do século XIX, havia muitos quilombos no seu entorno. Dá exemplos: o Quilombo do Urubu, nas imediações de onde hoje é conhecido como Pirajá; bairros urbanos como Saúde, Engomadeira, Barroquinha, Beiru (hoje Tancredo Neves), concentravam parcelas expressivas de negros.

⁹ SILVA, opus cit, p. 122.

¹⁰ AURELIANO, Rodrigo Souza. Quilombos Urbanos: Identidade Territorial no Bairro da Mata Escura na Cidade de Salvador. Disponível em www.revistas.unifacs.br. Acesso em 19.05.2010

¹¹ Idem, opus cit. p. 2.

¹² Disponível em Observatório Quilombola: www.koinonia.org.br Acesso em 19.05.2010.

Outro exemplo é o “bairro” da Mata Escura, cuja formação originou-se a partir do terreiro de candomblé Inzo Manzu Banduzenké, atual Terreiro Bate Folha, tombado pelo IPHAN como Patrimônio da Cultura Afro-brasileira, em 2003, cuja comunidade é formada por cerca de 70 “filhos da casa”.¹³

Na Boca do Rio, Ladeira do Caxundé, há uma comunidade de cerca de 100 famílias, todas descendentes de escravos, reunidas no “Terreiro Unzo de Taata Makweende” que pleiteia a sua titulação como quilombo urbano, já tendo sido visitada por técnicos do governo federal.

Considera-se que a existência de um terreiro de candomblé é um forte indício para se descobrir um quilombo, sendo comum encontrarem-se dentro do próprio espaço religioso, casas, no entorno do espaço do culto. Outro exemplo é o Curuzu, no bairro da Liberdade, que deu origem ao bloco afro Ilê Aiyê, sendo que “essa associação com origem carnavalesca se transformou numa usina de ações de inclusão da população negra na cidade”. Foi no Curuzu que surgiu e foi legalizada a primeira invasão, em 1946, na localidade conhecida como Corta-Braço.

Às quilombolas se acrescentam as comunidades tradicionais dedicadas à pesca e mariscagem, que ainda persistem, sobretudo na parte insular do Município, e que sofrem pressões tanto do mercado imobiliário, quanto das atividades turísticas.

A legislação urbanística de Salvador, contudo, durante muitos anos, reprimiu ou ignorou as manifestações culturais desses territórios, de suas formas de viver, expressas no uso e ocupação do solo, enquadrando-os na situação de informalidade.

Já nos anos 80, com a redemocratização do país e os avanços dos movimentos populares, no bojo do BNH, instituiu-se o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR), adotando medidas para a manutenção das populações dos assentamentos precários mediante a melhoria das condições da infraestrutura urbana e das moradias e estímulo ao desenvolvimento comunitário, cujos resultados em termos quantitativos, porém, foram inexpressivos. No entanto, o PROMORAR possibilitou o desencadeamento das experiências pioneiras de criação de zonas especiais para a regularização e consolidação de assentamentos precários em Belo Horizonte, com o PROFAVELA e em Recife, com o PREZEIS. Tais experiências fundamentavam-se na Lei Federal de Parcelamentos, nº 6.766/79 que, em seu artigo 4º, II, faculta aos municípios “a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social.”

¹³ AURELIANO, Rodrigo Souza. Quilombos Urbanos: Identidade Territorial no Bairro da Mata Escura na Cidade de Salvador. Disponível em www.revistas.unifacs.br. Acesso em 19.05.2010

Essas intervenções foram apoiadas por agências internacionais de financiamento, possibilitando a convergência dos objetivos das agências governamentais, voltados para a urbanização dos assentamentos com participação dos moradores, com os objetivos dos movimentos sociais, focados na segurança da posse e regularização fundiária das favelas e loteamentos irregulares.

A difusão das zonas específicas na legislação urbanística de vários municípios foi acompanhada pela atualização da legislação federal de parcelamentos, surgindo, pela primeira vez, a figura das Zonas Habitacionais de Interesse Social, ZHIS, na Lei nº. 9.785/99, que modifica a Lei nº. 6.766/79.

Durante muitos anos essas experiências direcionaram-se para a consolidação dos assentamentos ditos “espontâneos”, não contemplando a produção de novas áreas habitacionais, provavelmente premidas pelas restrições aos gastos públicos, desde o início da década de 80, em decorrência da crise do sistema SFH/BNH, agravada na década seguinte.

Com a aprovação da Constituição Federal, em 1988, explicitando a função social da propriedade como princípio básico da política urbana, vários municípios tentaram modificar este modelo de atuação, mediante a criação de ZEIS em vazios urbanos. Destaca-se, neste particular, o Município de Diadema, que chegou a delimitar 3% do seu território nesta categoria, denominando-a AEIS 1 e, posteriormente, vinculando 80% dos terrenos localizados nessas áreas para habitações de interesse social. A medida obteve resultados concretos possibilitando a aquisição de terrenos por movimentos sociais, associações e cooperativas.

Em que pese a aprovação do Estatuto da Cidade, que amplia a base legal para a criação de ZEIS, tanto em áreas vazias, como em áreas ocupadas, as Prefeituras priorizam os investimentos nessas últimas, em detrimento da regulamentação e investimento das ZEIS em vazios urbanos.

Com base nas diversas avaliações efetuadas por estudiosos do processo de produção da informalidade urbana, já expostas no Relatório 1, volume 2, pode-se afirmar que existe um consenso sobre o caráter meramente curativo/corretivo da regularização urbanística de áreas ocupadas e sobre a efetividade de seus resultados, quando acompanhada de melhorias socioeconômicas.

Fica evidente, também, a compreensão de que não basta regularizar, sendo preciso reduzir a produção irregular da cidade, através da adoção de instrumentos de caráter preventivo, tais como a instituição de novas ZEIS em áreas desocupadas ou subutilizadas com potencial para implantação de HIS. Ressalta-se, ainda, a importância da regulamentação e investimentos públicos na implantação de novas HIS

nas ZEIS instituídas e outras ações na dimensão da estrutura socioeconômica, que não cabe aqui analisar, mas que estão diretamente vinculadas a esta questão.

Diferentemente de algumas cidades brasileiras, onde a atuação continuada de intervenções em AEIS/ ZEIS respaldada em leis, cuja eficácia é possível avaliar na prática, Salvador dispõe de uma legislação geral sobre as Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas que, apesar de vigente desde os anos 80, não vem sendo aplicada de forma sistemática. Em consequência, este documento não oferece grandes contribuições empíricas para a atualização das normas aplicáveis às ZEIS, sejam as direcionadas ao licenciamento urbanístico e edificado, à regularização de áreas precárias consolidadas, ou ao parcelamento e urbanização integrada de novas áreas.

Concebidas no bojo do antigo plano diretor, PDDU/85, tanto a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), como a legislação geral aplicável às antigas APSEs com a qual a LOUOS dialoga, fundamentam-se em um plano distanciado da realidade atual e que não é mais vigente.

Nesse ínterim, houve consideráveis avanços constitucionais, com reflexos no ordenamento jurídico-urbanístico, com destaque para a aprovação de dois importantes documentos legais: Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001 e, mais recentemente, a Lei nº. 11.977/2009, dispondo sobre a Regularização Fundiária. Encontra-se, ainda, em tramitação na Câmara de Deputados o PL 3.057/2000, dispondo sobre o parcelamento do solo, denominada Lei de Responsabilidade Territorial. O quadro que se apresenta hoje, no plano federal, pois, é a existência de legislação com definições claras e atualizadas sobre o plano diretor e sobre a regularização fundiária, coexistindo com uma legislação de parcelamento do solo urbano desatualizada.

O descolamento da legislação das APSEs e da LOUOS em relação às leis federais e, especialmente, ao PDDU/2008 constitui fator limitante para a definição da estrutura e conteúdo mínimo de uma legislação geral para as ZEIS, que dialogue e se integre com as demais leis decorrentes do plano diretor. Dado o caráter sistêmico da legislação e a desatualização dos principais documentos com os quais a lei geral deverá se articular, particularmente a LOUOS e o Código de Obras, com a revisão destas leis, a legislação das ZEIS poderá requerer reajustes, para que não haja incoerência entre as normas.

A adoção de um modelo de regulação que pretende tratar cada área enquadrada como ZEIS, *de per se*, poderia suscitar dúvidas sobre a adequação de elaborar-se uma lei de caráter geral, pois não haveria como estabelecer diretrizes específicas para corrigir situações só detectáveis a partir dos diagnósticos de cada área. A experiência de outros municípios, porém, demonstra que há um denominador comum que aponta para a pertinência de se estabelecer diretrizes de caráter geral e diretrizes específicas

de acordo com as categorias de ZEIS, além daquelas que decorrem da necessidade de integração com o plano diretor.

A quantificação das necessidades de regularização e urbanização de assentamentos precários e de produção de novas moradias, reveladas no Plano Municipal de Habitação 2008-2025, mesmo considerando os cenários tendenciais favoráveis, apontam para a impossibilidade de regularização imediata de todas as ZEIS e necessidade de uma lei de caráter geral.

Por outro lado, há que se trabalhar com a compreensão de que o processo de autoconstrução de moradias ainda persistirá, dado o porte da demanda e a impossibilidade de oferta, no médio prazo, de financiamento para a produção de novas moradias.

Tais circunstâncias determinam o caráter aberto e processual da proposta, visto que prevalecerão as normas específicas de cada ZEIS, na medida em que a legislação de cada uma delas for sendo elaborada. Esta situação é reconhecida no próprio PDDU/08, que determina:

“Art. 91. O Executivo municipal definirá a classificação e os critérios básicos de urbanização e uso do solo para as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, os quais serão aplicados até que sejam aprovados os Planos de Regularização Específicos para cada ZEIS”.

Algumas questões conceituais e de abordagem norteiam a proposta. A primeira delas é a compreensão da regulação urbanística e edilícia como elementos componentes da regularização das ZEIS em seu sentido amplo. Portanto, embora não se vá tratar de todos os aspectos envolvidos na regularização dos assentamentos, deverá nortear as normas urbanísticas, uma visão de suas inter-relações com os aspectos ambientais, fundiários e de inclusão social da população beneficiária;

Outro aspecto importante, decorrente do caráter curativo/corretivo da regularização urbanística e do caráter preventivo da instituição de novas ZEIS, implica no estabelecimento de critérios, parâmetros e restrições diferenciados na regulação das áreas ocupadas e das áreas vazias que se venha a ocupar, sem prejuízo das condições de habitabilidade que se quer assegurar em ambos os casos.

No que diz respeito à concepção da legislação urbanística duas questões merecem destaque: a compreensão da regulamentação das ZEIS como parte do detalhamento do Plano Diretor, do qual ela é um dos mais importantes instrumentos, dado o seu caráter estruturante do espaço, e a compreensão sistêmica dos instrumentos de controle do ordenamento do uso e ocupação do solo.

Esta postura revela o reconhecimento de que a eficácia do controle do ordenamento

do uso e ocupação do solo requer o tratamento integrado de uma gama de instrumentos para normatizar o parcelamento, uso e ocupação do solo e a utilização concomitante de instrumentos diversificados, em apoio aos instrumentos normativos. Destacam-se, entre eles, os incentivos, tais como os fiscais e financeiros e medidas de gestão, a exemplo da adequação dos órgãos encarregados do licenciamento e fiscalização, da capacitação dos servidores, da montagem de um sistema de informações específico e da disponibilização dessas informações à sociedade, além da assistência técnica à comunidade. Sem essas condições não há um verdadeiro processo de planejamento e gestão participativos, nem se assegurará a sustentabilidade das intervenções.

Cumpra-se destacar, nessas diretrizes metodológicas que direcionam as análises e propostas decorrentes da abordagem sistêmica da legislação, a busca de integração com os documentos legais que fundamentam a proposta e com os demais documentos com os quais ela dialoga.

Em primeiro lugar, o PDDU/2008, visto que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade reconhecem a sua primazia como documento de fundamentação das leis urbanísticas, por estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, expressando os conteúdos da função social da cidade e da propriedade do solo urbano no Município.

No caso da integração da nova legislação das ZEIS com a legislação geral de ordenamento do uso e ocupação do solo, levou-se em consideração que a Lei nº. 3.377/84 (LOUOS) necessariamente passará por um processo de revisão para ajustar-se ao PDDU/2008. Como não se teve acesso aos estudos e proposta para a nova LOUOS trabalha-se com a hipótese de que não haverá profundas transformações na sua estrutura.

Presume-se que o Código de Obras, também deverá sofrer revisão, mas não se teve acesso a nenhum estudo ou proposta nesse sentido, salvo as diretrizes sobre o processo de autoconstrução, que foi objeto de consultoria específica pela antiga SEHAB. Considerando que este processo de formação da cidade ainda deverá persistir por tempo imprevisível, tais diretrizes deverão ser incorporadas à proposta de regulamentação de que trata este Estudo, caso seja aprovada pela SEDHAM/FMLF.

No que tange à regularização fundiária propriamente dita, considerou-se que o Município deverá proceder à revisão da legislação específica, a qual deverá, também, ajustar-se às diretrizes do PDDU/2008 e integrar-se com as diretrizes, critérios e parâmetros relacionados com a regulamentação urbanística. Neste particular, teve-se o cuidado de estabelecer critérios e restrições tais que não conflitassem com os aplicáveis para fins de regularização fundiária.

Quanto à legislação específica das antigas APSEs, Lei nº. 3.592/85 e seu regulamento, que tratam exclusivamente dos aspectos urbanísticos, considerou-se que serão revogados no próprio ato de aprovação da nova Lei.

No conjunto, as orientações dos estudos e análises subsidiam o arrolamento dos principais conteúdos que deverão ser contemplados na Lei.

O eixo estruturador da proposta é o reconhecimento da necessidade de integrar essas áreas à estrutura geral da cidade, tendo como referencial as diretrizes da Política Nacional de Habitação e do PDDU/08, retirando o caráter de excepcionalidade no tratamento das ZEIS, que contribui como fator de sua segregação e buscando fugir, ao mesmo tempo, de propostas lastreadas em concepções “sociocêntricas”.

Nesse sentido, preconiza-se o atendimento à demanda de equipamentos públicos educacionais, de saúde e de lazer, no contexto “do bairro”, onde a ZEIS ou conjunto de ZEIS se insere, ou outras subdivisões para fins de planejamento, que o Município venha a adotar. Considera-se que o compartilhamento desses equipamentos é fator de sociabilidade e integração, minimizando a estigmatização dos moradores dessas áreas.

A dinâmica do uso e ocupação do solo e edificação dessas áreas, especialmente do processo de autoconstrução, é outro fator que contribui para a ineficácia da legislação urbanística. Diferentemente da cidade formal, onde a disponibilidade de recursos permite a conclusão das construções em prazos curtos, as edificações por autoconstrução não são projetadas na íntegra, crescendo na medida das necessidades não programadas, e a implantação das construções ocorre em prazos longos, dadas as limitações e imprevisibilidade dos recursos. Esta é uma das razões para que se requeira assistência técnica em caráter permanente nessas áreas, para orientar e acompanhar todo o processo.

Do mesmo modo, o processo de consolidação da ocupação dessas áreas não ocorre de forma programada, nem mesmo a implantação de equipamentos e serviços públicos.

Assim, a concepção do processo de fiscalização não pode se restringir aos aspectos corretivos e punitivos, mas assumir, também, caráter pedagógico, fazendo-se presente em caráter permanente, durante todas as fases, desde o planejamento até a implantação e manutenção de empreendimentos e realização de atividades. Este caráter pedagógico, contudo, não implica desconsideração das práticas sociais das comunidades, mas a construção de um processo permanente de negociação e construção de consensos, que permita a internalização, pela legislação, das práticas sociais tecnicamente adequadas, legitimando-as e tornando-as eficazes.

2. ORIENTAÇÕES DOS LEVANTAMENTOS E ANÁLISES

Suporte da Legislação Vigente

LEGISLAÇÃO FEDERAL

Analisando a legislação federal verifica-se que, independentemente da obediência obrigatória, pelos municípios, à legislação federal, o suporte que cada lei oferece, incide diferentemente, segundo a tipologia da lei municipal.

A fundamentação básica do planejamento e gestão municipal do desenvolvimento urbano é dada pela Constituição Federal. Seus princípios e normas são determinantes para a fundamentação dos dois principais instrumentos legais do Município: a Lei Orgânica Municipal e o a Lei do Plano Diretor.

A Constituição assegura: o **direito à propriedade privada** como um dos direitos individuais e coletivos, desde que **cumprida a sua função social**, constituindo um dos princípios gerais da atividade econômica, de acordo com os ditames de justiça social; o **direito à moradia**, entre os direitos sociais, mediante o reconhecendo do direito dos ocupantes de terrenos que os utilizam como moradia à aquisição do domínio da terra, regularizando-lhes a posse; o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** e, entre os princípios gerais da atividade econômica, a sua defesa, configurando uma função mais abrangente atribuída à propriedade, seja pública ou privada – a **função socioambiental**; e o exercício dos **direitos culturais**, como um dos componentes da Ordem Social, particularmente considerando o patrimônio brasileiro em bens materiais e imateriais, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira. Sem prejuízo dos demais direitos, à legislação urbanística municipal especialmente a voltada para a Habitação de Interesse Social, cumpre assegurar a conciliação entre esses direitos no território municipal.

A Constituição Federal eleva o patamar de qualidade do processo de planejamento e gestão urbana através de:

- Atribuição de papel mais importante ao Poder Público municipal na promulgação de leis urbanísticas mais adequadas à realidade local, ainda que a União e os estados federados tenham poder concorrente no estabelecimento de diretrizes gerais, ou aplicáveis a situações específicas que extrapolam o interesse local; regulam a prestação de serviços, aí incluída a construção de novas moradias; e propiciam a melhoria das condições habitacionais e o saneamento básico;

- A adoção de medidas de descentralização política e empoderamento da sociedade civil, mediante a obrigatoriedade da participação popular no processo de planejamento e a iniciativa popular de projetos de lei de interesse local;
- A inclusão da assistência jurídica como um dos direitos e garantias individuais e coletivos, constituindo competência comum a todos os entes federados, possibilitando os meios de acesso pela população ao Poder Judiciário para a defesa de regras urbanísticas.

Compreendidos como um sistema integrado, quatro conjuntos de leis estabelecem as condições para garantir a eficácia das regras constitucionais, contemplando a Política Urbana, a Política Ambiental, os instrumentos de efetivação dos Direitos Culturais e a Política Habitacional.

Destacam-se, em primeiro lugar, O Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001 e a MP nº. 2.220/2001, com suas respectivas alterações, por tratarem da execução da **política urbana** e seu principal instrumento, o plano diretor, elemento estruturador do processo de planejamento e gestão municipal, cujas diretrizes e prioridades deverão ser incorporadas pelas leis orçamentárias, abrangendo, portanto, todo o planejamento e gestão setorial.

Embora não conceituem as ZEIS, ou a regularização fundiária, o Estatuto da Cidade e a MP nº. 2.220/2001 fornecem diretrizes para a aplicação dos instrumentos de política urbana nas ZEIS, sejam urbanísticos, tributários e financeiros, ou jurídicos e políticos, conforme as diretrizes do plano diretor e considerando as interfaces e necessidade de integração entre eles.

A concepção sistêmica da **Política de Desenvolvimento Urbano**, e sua implementação de forma democrática é assegurada mediante a promoção da cooperação entre os três entes governamentais e integra a MP 2.220/2001, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Este Conselho é órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, que passa a denominar-se, posteriormente, Conselho das Cidades. O Decreto nº. 5.790, de 25.05.2006 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do **Conselho das Cidades – ConCidades**, entre as quais se destacam pelas interfaces com o objeto deste estudo:

Acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de

mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

Propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;

Promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal.

Resolução nº. 34, de 01 de julho de 2005 do ConCidades estabelece que a instituição de **ZEIS, considerando o interesse local deverá:**

Destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;

Demarcar os territórios ocupados pelas populações tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;

Demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à Cidade e à saúde;

Demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;

Definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

Definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;

Demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico.

Leis específicas dispõem sobre o processo de expansão urbana, mediante o parcelamento do solo urbano e sobre a regularização das ZEIS já consolidadas.

As regras para o **parcelamento do solo urbano** integram a **Lei nº 6.766/1979** e suas alterações. Trata-se de uma lei, que vem sofrendo sucessivas alterações e

acréscimos para aproveitar as possibilidades oferecidas pelo novo marco jurídico-urbanístico, instituído pela Constituição Federal em 1988 e pela legislação infraconstitucional decorrente. Contudo, tais alterações e acréscimos são pontuais, não enfrentando as questões estruturais, revelando a sua fundamentação em uma Constituição concebida durante a ditadura militar e já revogada. Trata-se, contudo, de uma lei vigente e, portanto, suas indicações orientam a estrutura da proposta em termos de conceitos e conteúdos, devendo ser acatadas pela legislação municipal, abrangendo, do ponto de vista urbanístico os seguintes aspectos:

Conceitos:

- Desmembramento – subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes
- Equipamentos comunitários – os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares;
- Equipamentos urbanos – equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;
- Infra-estrutura básica – é a constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.
- Lote – terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe;
- Loteamento – subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;
- Parcelamentos de interesse público – parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e assentamentos;

Estabelecimento das **formas de parcelamento:** loteamento e desmembramento;

- Estabelecimento da infra-estrutura básica dos parcelamentos declarados por lei como “ZHIS” (equivalente às ZEIS);
- Áreas onde é permitido e onde é proibido o parcelamento do solo para fins urbanos;

▪ **Requisitos Urbanísticos** para o loteamento:

- Critérios para a designação de áreas destinadas ao sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público;
- Dimensionamento mínimo dos lotes (125m²), salvo quando destinados a urbanização específica ou conjuntos habitacionais de interesse social;
- Reserva de faixas de proteção das águas correntes e dormentes e de domínio público das rodovias e ferrovias; quando necessário, reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias, no âmbito do licenciamento ambiental, observando critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente
- Critérios para a articulação das vias com o sistema viário e para a adequação à topografia local;
- Definição, na legislação municipal, por zona em que se divida o território, dos usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, áreas máximas e mínimas e coeficientes máximos de aproveitamento. Merece observar que algumas dessas normas não são matéria propriamente de lei de parcelamento, mas de zoneamento/uso e ocupação do solo, salvo os coeficientes de aproveitamento, que são fixados pelo plano diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

▪ **Projeto de loteamento:**

Critérios para a fixação de diretrizes pela Prefeitura Municipal quanto ao uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário;

Apresentação de requerimento e de planta do imóvel contendo, pelo menos:

as divisas da gleba a ser loteada;

as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

- Indicação, pela Prefeitura, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

as ruas e estradas existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

o traçado básico do sistema viário principal;

a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais de das faixas não edificáveis;

a zona ou as zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis;

prazo máximo da vigência das diretrizes expedidas: quatro anos;

quando o município dispuser de diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes.

Certidão atualizada de matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis; certidão negativa de tributos municipais; e competente instrumento de garantia. Para fins de registro, o título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

Nos parcelamentos de interesse público não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo poder Público respectivo.

Desenho do projeto do parcelamento, contendo, pelo menos:

Subdivisão da quadra em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

Sistema de vias com a respectiva hierarquia;

Dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;

Perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

Indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

Indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

Memorial descritivo, contendo, pelo menos:

A descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

As condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

Indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato do registro do loteamento;

A enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

Cronograma de execução das obras, com prazo de duração máxima de quatro anos.

Projeto de desmembramento:

Requerimento acompanhado de certidão atualizada de matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis e de planta do imóvel a ser desmembrado. Para fins de registro, o título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação;

Nos parcelamentos de interesse público não será exigível além da que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.

Aplicam-se, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos;

Fixação dos requisitos para a aprovação de desmembramento de lotes decorrente de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista na Lei.

Planta do imóvel a ser desmembrado, contendo a indicação:

das vias existentes e dos loteamentos próximos;

do tipo de uso predominante no local;

da divisão de lotes pretendida na área.

Aprovação do projeto de loteamento e desmembramento

Exigência de cumprimento do cronograma de execução das obras, sob pena de caducidade da aprovação;

Definição, por lei, dos prazos para aprovação ou rejeição de um projeto de parcelamento e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas.

Transcorridos os prazos sem manifestação do Poder Público o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada indenização por eventuais danos derivados da omissão;

Quando a legislação for omissa, os prazos serão de 90 dias para a aprovação ou rejeição e de 60 dias para a aceitação recusa fundamentada das obras de urbanização.

Disciplinamento da aprovação pelos Estados quando:

localizados em **áreas de interesse especial**, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

o loteamento ou desmembramento localizar-se em **área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município**, nas **regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas**, definidas em lei estadual ou federal. No caso de localização em RM, o exame e anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana, com base em normas estabelecidas por decreto do Executivo estadual, procurando atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

o loteamento abranger **área superior a 1.000.000 m²**.

se tratar de alterações de uso do solo rural para urbano, dependerá de prévia audiência: no caso de RMs, do órgão metropolitano; e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, além da aprovação da Prefeitura municipal.

- Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências desta Lei, quanto à reserva de áreas.

Regularização dos parcelamentos:

- Só poderá ocorrer nas áreas discriminadas na Lei como permitidas;
- Não poderá contrariar o disposto quanto aos requisitos urbanísticos, salvo os relativos: aos usos permitidos, índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes máximos de aproveitamento.

- O Município poderá expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.
- O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições legais ou contratuais.

Para o estabelecimento de normas capazes de abrigar os verdadeiros processos de configuração da estrutura urbana das nossas cidades, vem sendo discutido, há cerca de dez anos, no Congresso Nacional, o PL 3.057/2000, que altera a Lei nº. 6.766/79, denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Esta proposta dispunha-se a regular os parcelamentos do solo para fins urbanos e a regularização fundiária sustentável em áreas urbanas. Como se teve oportunidade de ressaltar, no Relatório 1, vol.1, o projeto de lei foi desmembrado, tendo as disposições sobre a regularização fundiária sido aprovadas pela Lei nº. 11.977/09. Algumas das normas sobre o parcelamento do solo ainda são polêmicas, o que inviabilizou, até o momento, a aprovação do projeto, enquanto outras contrariam frontalmente as disposições da legislação vigente, sendo mais prudente, portanto, aguardar a aprovação da lei federal.

Quanto às regras para a regularização fundiária deverão atender às normas de caráter geral, integrantes da **Lei nº. 11.977/2009**, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e a **regularização fundiária de assentamentos urbanos** e as normas específicas aplicáveis á **regularização de imóveis da União**, disciplinadas pelas **Leis nos 9.636/98 e 11.481/2007**.

Assim como a Lei nº. 6.766/79, a Lei nº. 11.977/2009 traz indicações que orientam a estrutura da proposta em termos de conceitos e conteúdos, devendo ser acatadas pela legislação municipal. Abrangem os seguintes aspectos:

Conceitos

- Área Urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
- Área Urbana Consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
 - b) esgotamento sanitário;
 - c) abastecimento de água potável;
 - d) distribuição de energia elétrica; ou
 - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;
- Assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;
 - Demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;
 - Legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;
 - Regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
 - Regularização Fundiária de Interesse Social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:
 - a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
 - b) de imóveis situados em ZEIS; ou
 - c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;
 - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a

regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Princípios:

- Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

Iniciativa de promoção da regularização fundiária:

União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por:

seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Projeto de regularização fundiária - deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

As áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

As vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

As medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

As condições para promover a segurança da população em situações de risco;

As medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

A determinação de que o projeto não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para

outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

A definição, pelo Município, dos requisitos para elaboração do projeto, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

A admissão da implantação das obras e serviços por etapas.

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, poderá ser autorizada a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Regularização Fundiária de Interesse Social

- Depende da análise e da aprovação pelo Município, correspondendo ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.
- O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.
- O Município poderá, por decisão motivada, admitir a **regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada**, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.
- O estudo técnico da regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:
 - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
 - especificação dos sistemas de saneamento básico;
 - proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
 - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
 - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-

ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

- comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.
- Caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.
- a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

▪ **Auto de demarcação urbanística**

O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar **auto de demarcação urbanística**, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação, devendo ser instruído com:

planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;

planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e

certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

- Na possibilidade de a demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de 30 (trinta) dias.
- Na ausência de manifestação no prazo previsto, o poder público dará

continuidade à demarcação urbanística.

- No que se refere a áreas de domínio da União, aplicar-se-á o disposto na Seção III-A do Decreto-Lei no 9.760, de 5 de setembro de 1946, inserida pela Lei no 11.481, de 31 de maio de 2007, e, nas áreas de domínio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial.
- Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística.

Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário será realizada por edital.

São requisitos para a notificação por edital:

- . resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado;
 - . publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e
 - . determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística.
- Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada.
 - Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados nesta Lei.
 - Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.
 - O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.
 - Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não

impugnada.

- O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público.
- Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.
- A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

Legitimação de posse:

- . após o registro do parcelamento, o poder público concederá título de posse aos ocupantes cadastrados;
- . o título de legitimação de posse será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.
- a legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia e será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:
 - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;
 - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e
 - **os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m²** (duzentos e cinquenta metros quadrados).
- sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.
- para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:
 - certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
 - declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

- declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
 - declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.
 - as certidões requeridas serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.
- **Disposições Gerais:**
- As matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de rememoração.
 - As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.
 - A regularização fundiária de interesse social pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.
 - O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas nesta Lei, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.
- **Disposições aplicáveis ao PMCMV**, que poderão ser absorvidas pela proposta de legislação geral objeto deste relatório:
- condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;
 - disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda;
 - condições de sustentabilidade das construções;
 - uso de novas tecnologias construtivas.

▪ **Regularização de imóveis em bens da União**

Os bens da União compreendem as seguintes situações, sendo que nem todas se aplicam ao Município de Salvador ¹⁴:

- Os terrenos de marinha e seus acrescidos, correspondendo a uma faixa de 33

¹⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)/ MCidades, 2008. P. 97

metros contados a partir da linha de preamar média do ano de 1831;

- As margens dos rios federais;
- As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;
- As ilhas oceânicas e costeiras, excluídas as que contenham a sede de municípios;
- A faixa de 150 metros contados a partir das fronteiras nacionais;
- As terras indígenas; e
- As Unidades de Conservação Ambiental;
- Os imóveis desapropriados e adjudicados (transferidos à união em virtude da execução fiscal)
- O patrimônio de órgãos federais extintos, como a Rede Ferroviária Federal, o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca, Instituto do Açúcar e do Alcool e Instituto Brasileiro de Café, entre outros.

A **Lei nº. 9.636/88, modificada pela Lei nº. 11.481/07** estabelece as diretrizes e critérios para a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, merecendo destaque os conceitos e as diretrizes e critérios, pelas orientações para a estruturação e definição dos conteúdos da legislação objeto deste relatório:

Conceitos

- Interesse do serviço público – todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União.
- Inscrição de Ocupação – ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de avaliada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação. A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do

Exército e da Aeronáutica.

▪ **Diretrizes para a regularização fundiária**

- Autorização à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para executar ações, podendo para tanto, **firmar convênio com os municípios** para a **identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens da União**, bem como a **regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda**, o que deverá ser considerado na demarcação urbanística das ZEIS;
- Habilitação dos Estados, Municípios, e a iniciativa privada, a critério do Ministério da Fazenda para, mediante **convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU**, executarem a identificação, demarcação, o cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e execução do **parcelamento e da urbanização de áreas vagas**;
- A demarcação de terras, o cadastramento e os loteamentos só terão validade depois de homologados pela SPU;
- A execução de projetos respeitadas a **preservação e o livre acesso às praias** marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo;
- A organização e manutenção de um **sistema unificado de informações** sobre os bens da União, com o qual o sistema municipal de informações deverá dialogar;
- Diretrizes específicas para o cadastramento, inscrição da ocupação e fiscalização, **cabendo ao poder público municipal**, observada a legislação específica, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim;
- Estabelecimento de regras para o aforamento, a cessão gratuita ou em condições especiais, a concessão de direito real de uso resolúvel;
- Dispensa de licitação para **cessão de bens imóveis**:
 - **residenciais** construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de **provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
 - **de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m²**, inseridos

no âmbito de **programas de regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006;

- Permissão da **cessão gratuita de direitos enfiteuticos** relativos a frações de terrenos cedidos quando se tratar de **regularização fundiária ou provisão habitacional para famílias carentes ou de baixa renda**;
- Aplicação da **concessão de uso especial** para fins de moradia, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos;
- Em se tratando de **projeto de caráter social para fins de moradia, venda do domínio pleno ou útil**, observados os critérios de habilitação e renda familiar fixados no regulamento, podendo, a critério da administração, **dispensar do pagamento do prêmio mensal do seguro**, nos **projetos de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda**;
- No caso de **venda do domínio pleno de imóveis**, os **ocupantes de boa fé** de áreas da União para fins de moradia sobre os quais não incida a dispensa de licitação, poderão ter **preferência na aquisição** dos imóveis por eles ocupados até 27 de abril de 2007, nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, **observada a legislação urbanística local** e outras disposições legais pertinentes.
- Critérios para a **autorização da doação de bens imóveis** de domínio da União a: I – Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais; II – empresas públicas federais, estaduais e municipais; III - **fundos públicos** nas transferências destinadas a realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; IV - **sociedades de economia mista** voltadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; e V - aos **beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas**, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação;
- **Vedada** ao beneficiário nos casos de I a IV, do item anterior, a possibilidade de **alienar o imóvel** recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes de baixa renda, na forma do art. 26 desta Lei, e desde que, no caso de alienação onerosa, o produto da venda seja destinado à instalação de infra-

estrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto.

- A pessoa jurídica que receber o **imóvel em doação** só poderá utilizá-lo no âmbito do respectivo programa habitacional ou de regularização fundiária, devendo constar o **requisito de inalienabilidade** no contrato dos beneficiários finais.
- O **beneficiário final pessoa física** deverá atender aos seguintes **requisitos**:
 - possuir renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos;
 - não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

É **vedado o loteamento ou desmembramento** de áreas objeto de ocupação sem preferência de aforamento, nos termos dos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760/46, exceto quando:

- realizado pela própria União, em razão do interesse público;
- solicitado pelo próprio ocupante, comprovada a existência de benfeitoria suficiente para caracterizar, nos termos da legislação vigente, o aproveitamento efetivo e independente da parcela a ser desmembrada.

As mudanças provocadas pelo crescimento rápido das cidades não se fizeram acompanhar por uma base jurídica adequada que conciliasse a ocupação urbana com a proteção do meio ambiente natural. Em lugar da configuração prévia de uma **política do meio ambiente**, a legislação ambiental, desde as primeiras leis elaboradas no século XX, fragmentava-se em vários diplomas, que tratavam da proteção de componentes do meio natural (ar, água, fauna e flora). Sua concepção tinha por base uma visão setorial e desconsiderava o ambiente urbano “artificial”, ou construído e que, inevitavelmente requeria o uso de componentes do meio ambiente natural. Em consequência, muitos locais já estavam ocupados quando foram aprovadas as leis que os protegiam. Tal situação, associada à crônica falta de fiscalização adequada das áreas protegidas, resultou numa urbanização caracterizada pela crescente ocupação em áreas ambientalmente frágeis, seja por oferecerem risco à vida humana ou risco ambiental, a exemplo das áreas *non aedificandi*, as APPs, as de mananciais e outras que contêm valores ambientais.

Destacam-se pelas interfaces com as ZEIS, a **Lei nº. 4.771/65 – Código Florestal**, a **Lei nº. 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente** e a **Lei nº. 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**, todas elas

anteriores ao Estatuto da Cidade, sendo que as duas primeiras foram também aprovadas antes da Constituição Federal de 1988.

Na **Lei nº. 4771/65** e suas alterações destacam-se os seguintes dispositivos:

▪ **Conceitos**

Área de Preservação Permanente – área coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Áreas de Preservação Permanentes, pelo simples efeito da Lei nº 4.771/65 - compreendendo as florestas e demais formas de vegetação natural relacionadas no art. 2º da Lei, sendo que, **no caso de áreas urbanas**, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território municipal, **observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os limites a que se refere o artigo.**

Áreas de Preservação Permanentes declaradas por ato do Poder Público - as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a atenuar a erosão das terras;
- a fixar as dunas;
- a formas faixas de proteção ao longo das rodovias e ferrovias;
- a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- a assegurar condições de bem-estar público.

▪ **Diretrizes**

- **Supressão total ou parcial de vegetação:**

- No caso de florestas só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária para a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social;
- No caso de vegetação em APP poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;
- Quando se tratar de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, só poderão ser autorizadas em caso de utilidade pública;
- A supressão dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal do meio ambiente, desde que o município possua **conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor**, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico;
- O órgão ambiental competente;
 - poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em APP;
 - indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão da vegetação em APP, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor
- Qualquer árvore pode ser declarada imune de corte, mediante ato do Poder Público, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-semente;
- **Compete a prévia aprovação** da exploração de florestas e formações sucessoras tanto de domínio público quanto privado **ao órgão estadual ambiental** competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, bem como a adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme;
- **Compete ao IBAMA** a aprovação de que trata a o item anterior, quando se tratar de:
 - florestas públicas de domínio da União;
 - unidades de conservação criadas pela União;

- empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do CONAMA.
- **Compete ao órgão ambiental municipal** a aprovação da exploração de florestas e formações sucessoras tanto de domínio público quanto privado:
 - nas florestas públicas de domínio do Município;
 - nas unidades de conservação criadas pelo município;
 - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União e do Estado.
- **Fiscalização:**
 - Será feita diretamente pelo órgão executivo específico da União, ou em convênio com os Estados e municípios, que poderão para tanto, criar os serviços indispensáveis;
 - Nas **áreas urbanas a fiscalização é de competência dos municípios**, atuando a União supletivamente.

A **Lei nº. 6.938/81** dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente** e cria a **Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA**, merecendo destaque:

▪ **Conceitos:**

Meio Ambiente - conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Degradação da qualidade ambiental - a alteração adversa das características do meio ambiente;

Poluição - a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

- Entre seus **objetivos**, vale destacar, por se voltar para a conciliação do direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:
 - A compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
 - A definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
- **SISNAMA**
 - **Composição e competências:**
 - Órgão consultivo e deliberativo: **CONAMA**, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida ;
 - **Órgãos Locais** – os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades dos integrantes do sistema, nas suas respectivas jurisdições;
 - Os **Municípios e os Estados**, observadas as normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observando os que forem estabelecidos pelo CONAMA;
 - A aplicação de instrumentos diversificados para a implementação da política ambiental, entre os quais, ressaltam:
 - a criação de espaços territoriais protegidos pelos poderes públicos dos três entes federados, tais como as áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.

Respalhada em uma visão sistêmica, a União criou o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**, pela **Lei nº. 9.985/2000**, modificada pela Lei nº. 11.132/2005.

O SNUC é constituído por um conjunto de áreas protegidas de duas categorias. Constituem as primeiras, as Unidades de Conservação de Proteção Integral, cujos critérios para a identificação, dificilmente, ainda se encontram nas áreas urbanas das grandes cidades. Quanto à categoria de Unidades de Uso Sustentável, compõem o Sistema de Áreas de Valor Urbano Ambiental e Cultural (SAVAM), do PDDU/2008, independentemente de terem sido criadas pelo Estado da Bahia ou pelo próprio município.

▪ **Conceitos**

Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

Diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

Recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

Preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da

manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

Proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

Conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

Manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

Uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

Uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

Uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

Extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

Recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

Restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

Zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

Plano de manejo: documento que contém o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

Zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

Corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Complementam a legislação ambiental **resoluções do CONAMA** que incidem diretamente sobre as ZEIS, como exposto a seguir.

Resolução CONAMA nº. 369/2006 – disciplina a intervenção ou supressão de vegetação em APPs onde se pretende implantar a regularização fundiária.

- **Casos e Condicionantes da Autorização** - será conferida mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, devidamente caracterizada e motivada, atendidos os requisitos previstos nesta resolução e outras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, atendidos os requisitos do Plano Diretor e Plano de Manejo das unidades de Conservação, se existentes, nos casos de **interesse social e Regularização Fundiária Sustentável**;
- **Comprovação** do atendimento às seguintes exigências:
 - inexistência de alternativa técnica e locacional as obras, planos, atividades ou projetos propostos;
 - atendimento as condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
 - averbação da Área de Reserva Legal; e
 - inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.
- Toda obra, plano, atividade ou projeto de interesse social devera obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.
- A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependera de autorização do órgão ambiental municipal, desde

que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor.

- O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente a emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4o, do art. 4o, da Lei no 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.
- Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.
- As medidas de caráter compensatório consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:
 - na área de influencia do empreendimento, ou
 - nas cabeceiras dos rios.
- Independente de autorização do poder publico o plantio de espécies nativas com a finalidade de recuperação de APP, respeitadas as obrigações anteriormente acordadas, se existentes, e as normas e requisitos técnicos aplicáveis.
- **Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana** – atenderá aos seguintes requisitos e condições para a autorização pelo órgão ambiental competente:
 - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;
 - ocupações localizadas em área urbana declarada como **Zona Especial de Interesse Social - ZEIS** no Plano Diretor ou outra legislação municipal;
 - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:
 - a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
 - b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

- **localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:**
 - a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da **Resolução CONAMA nº 303, de 2002**, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA no 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;
 - b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA no 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;
 - c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima;
- ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001;
- apresentação pelo poder público municipal de **Plano de Regularização Fundiária Sustentável** que contemple, entre outros:
 - a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;
 - b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;
 - c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;
 - d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso IV19 deste artigo;

- e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;
- f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;
- g) **comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;**
- h) **garantia de acesso livre e gratuito pela população as praias e aos corpos de água; e**
- i) **realização de audiência pública.**
- O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea “a”, do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidos pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.
 - **É vedada a regularização de ocupações** que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas **em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.**
 - **As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei no 10.257, de 2001.**
 - **O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.**
 - No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a **não ocupação de APP remanescentes.**

- Nas hipóteses em que o licenciamento depender de EIA/RIMA, o empreendedor apresentara, até 31 de março de cada ano, relatório anual detalhado, com a delimitação georreferenciadas das APP, subscrito pelo administrador principal, com comprovação do cumprimento das obrigações estabelecidas em cada licença ou autorização expedida.
- As autorizações de intervenção ou supressão de vegetação em APP ainda não executadas deverão ser regularizadas junto ao órgão ambiental competente, nos termos desta Resolução.
- O não-cumprimento ao disposto nesta Resolução sujeitara os infratores, dentre outras, as penalidades e sanções, respectivamente, previstas na Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e no Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999.
- **O órgão licenciador devera cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente - SINIMA as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade publica ou de interesse social.**

Os critérios e diretrizes para o **licenciamento ambiental de novas Habitações de Interesse Social** são disciplinados pela **Resolução CONAMA nº. 412/2009**, destacando-se:

Conceitos:

Empreendimentos Destinados à Construção de Habitações de Interesse Social: conjuntos habitacionais destinados à moradia de população de baixa renda, assim considerada pela legislação em vigor;

Relatório Ambiental Simplificado (RAS): estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação e operação de novos empreendimentos habitacionais, incluindo as atividades de infraestrutura de saneamento básico, viária e energia, apresentados como subsídio para a concessão da licença requerida, que conterà, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação; e

Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais: documento que apresenta, detalhadamente, todas as medidas mitigadoras e compensatórias e os programas ambientais propostos no RAS.

Empreendimentos de parcelamento de solo de pequeno impacto - aqueles com área de até 100 (cem) ha destinados a HIS, considerando inclusive áreas contíguas.

▪ **Procedimentos:**

- O órgão ambiental competente definirá o enquadramento do empreendimento no procedimento de licenciamento ambiental simplificado, mediante decisão fundamentada em parecer técnico, atendidos os requisitos da legislação vigente, em especial da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979.
- Os procedimentos estabelecidos nesta resolução aplicam-se ao licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de HIS, podendo ser adotados os processos de licenciamento já disciplinados pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal em normas específicas, considerando os aspectos ambientais locais, naquilo que não contrariem o disposto nesta Resolução.

▪ **Licenciamento ambiental:**

- Dar-se-á mediante uma única licença, compreendendo a localização, instalação e operação.
- O prazo máximo para análise conclusiva é de 30 (trinta) dias, contados a partir da entrega de toda a documentação obrigatória, sendo interrompido, em caso de necessidade de complementação das informações técnicas, mediante despacho fundamentado.

▪ **Documentos a serem apresentados ao órgão licenciador:**

- Requerimento de licença ambiental;
- Manifestação favorável do órgão responsável pela emissão de autorizações para a supressão de vegetação;
- outorga de recursos hídricos, quando couber;
- Declaração municipal de conformidade do empreendimento com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo;

- Relatório técnico contendo a localização, descrição, o projeto básico e o cronograma físico de implantação das obras com a respectiva anotação de responsabilidade técnica;
 - Relatório Ambiental Simplificado - RAS; e
 - Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, quando couber, a critério do órgão ambiental licenciador.
- **Critérios e Diretrizes a serem atendidos:**
- Implantação, de sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, nos locais não dotados de sistema público de esgotamento sanitário e destinação adequada;
 - A coleta e disposição adequada de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais que contemple a retenção, captação, infiltração e lançamento adequados dessas águas; e
 - Destinação de áreas para circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes e espaços livres de uso público, que garantam a qualidade e segurança ambiental do empreendimento, compatível com plano diretor e lei municipal de uso e ocupação do solo para a zona em que se situem.
 - A critério do órgão ambiental licenciador, poderão ser feitas exigências complementares para o licenciamento ambiental, quando os novos empreendimentos habitacionais estiverem localizados em áreas objeto de restrições à ocupação estabelecidas por legislação específica.
- **Não será aplicado procedimento de licenciamento ambiental simplificado** quando o empreendimento:
- Implique em intervenção em Áreas de Preservação Permanente, exceto nos casos previstos na Resolução CONAMA no 369, de 28 de março de 2006;
 - Seja localizado em:
 - a) áreas de risco, como as suscetíveis a erosões;
 - b) áreas alagadiças ou sujeitas a inundações;
 - c) aterros com material nocivo à saúde e áreas com suspeita de contaminação; e
 - d) áreas com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

▪ **Supressão de Vegetação:**

- Autorização para supressão de vegetação, quando couber, deverá seguir os critérios estabelecidos pela Resolução do CONAMA no 369, de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.
- A supressão da vegetação só poderá ser realizada quando do início das obras civis para a implantação do empreendimento.
- O empreendedor, durante a implantação do empreendimento, deverá comunicar imediatamente ao órgão ambiental licenciador a identificação de impactos ambientais supervenientes ao RAS, para a manifestação deste órgão e adoção das providências que se fizerem necessárias.
- O órgão ambiental licenciador, mediante decisão motivada, assegurado o contraditório e ressalvadas as situações de emergência ou urgência, poderá, a qualquer tempo, modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação do empreendimento, suspender ou cancelar a licença expedida, quando ocorrer:
 - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou infração a normas legais;
 - superveniência de graves riscos ambientais ou à saúde; e
 - alteração da destinação socioeconômica do empreendimento.

Quanto aos **direitos culturais**, a Constituição Federal estabelece que a Cultura integra a Ordem Social e, em seu artigo 215, determina a garantia a todos, pelo Estado, do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e o apoio e incentivo à valorização e a difusão das manifestações culturais, conceituando o **patrimônio cultural brasileiro**, no artigo 216:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

.....

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”

A regularização fundiária das áreas remanescente de quilombos é assegurada no **Ato Das Disposições Transitórias da Constituição Federal**, que estabelece, no seu artigo 68:

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos”.

Fundamentado neste artigo, o **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003** disciplina a regularização fundiária das áreas remanescente de quilombos e atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a responsabilidade por esse processo. de

▪ **Conceitos:**

Remanescentes das comunidades dos quilombos - grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos - são as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

▪ **Diretrizes**

A **caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos** será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração **critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos**, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, **sem prejuízo da competência concorrente** dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**.

○ **Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**, institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**.

▪ **Conceitos:**

- Povos e Comunidades Tradicionais – grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição de sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimento, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
- Territórios Tradicionais – os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles usados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;
- Desenvolvimento Sustentável – o uso equilibrado dos recursos naturais, voltados para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

▪ **Princípios:**

- O reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;
- A visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;
- A segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;
- O acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**;
- O desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;
- **A pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas**;
- A promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;
- O reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- A articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

- **A promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;**
- A articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- A contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- A erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e
- A preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

▪ **Objetivo Geral**

- Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

▪ **Objetivos Específicos**

- **Garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;**
- **Solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;**
- **Implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;**
- Garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

- Garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;
- **Reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;**
- Garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;
- Garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;
- Criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;
- **Garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;**
- Garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;
- Implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;
- Garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;
- Assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

- Reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;
- Apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e
- Apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

▪ **Instrumentos de Implementação**

- Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006;
- Os fóruns regionais e locais; e
- O Plano Plurianual.

▪ **Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**

- Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais têm por objetivo fundamental e orientar a implementação da PNPCT e consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política:
- Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderão ser estabelecidos com base em parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-socio-culturais e deverão ser elaborados com a participação eqüitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;
- A elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá se dar por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade ou de outros cuja composição, área de abrangência e finalidade sejam compatíveis com o alcance dos objetivos desta Política; e

- O estabelecimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais não é limitado, desde que respeitada a atenção equiparada aos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não convergirem exclusivamente para um tema, região, povo ou comunidade.

A **Instrução Normativa nº. 48, de 29 de setembro de 2008**, emitida pelo INCRA, “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombolas de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003.

A referida Instrução Normativa estabelece: os órgãos competentes envolvidos no processo; os processos administrativos para abertura do processo; os requisitos para a identificação e delimitação, que serão obrigatoriamente participativos; os procedimentos para a consulta a órgãos e entidades; determina como poderão ocorrer as contestações; estabelece normas para a análise da situação fundiária das áreas pleiteadas; fixa normas para a demarcação; regula os procedimentos para a titulação pelo Presidente do INCRA, além de estabelecer algumas normas procedimentais de caráter geral.

A **Política Nacional de Habitação** (PNH), elaborada em 2004, submetida e aprovada pelo ConCidades, não foi, até o momento, transformada em lei, mas suas disposições são apropriadas pela legislação habitacional vigente. Juntamente com a **Lei nº. 11.124/2005**, que cria o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)** e o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**, a PNH visa oferecer os instrumentos para assegurar à população, sobretudo a de baixa renda, do direito à moradia, instituído pela Constituição Federal.

A Política Nacional de Habitação tem como **componentes principais**: a Integração de Assentamentos Precários, a Provisão de Habitações e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano.

Considera-se que a Política Fundiária tem um papel estratégico na implantação da PNH, desdobrando-se em ações de planejamento urbano e regulamentação do uso do solo. Seus **objetivos** são urbanizar e reconhecer os direitos de posse dos moradores de assentamentos populares já existentes que apresentam condições ambientais, geotécnicas e de segurança, por meio da implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas, atendendo às seguintes **diretrizes**:

- Garantia dos investimentos necessários para urbanização, eliminação de risco e erradicação das deficiências sanitárias e de infra-estrutura urbana em assentamentos precários e loteamentos irregulares;
- Promoção da regularização urbanística, ambiental e jurídica, em um processo único e integrado;
- Estímulo e apoio aos Municípios no desenvolvimento e aplicação dos programas de regularização fundiária como componentes de suas políticas habitacionais e de planejamento territorial.

Para viabilizar a implementação da PNH são propostos os seguintes **instrumentos**: Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informações, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O SNH visa estabelecer as condições para enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação do ConCidades, e dos Conselhos correspondentes, nos níveis estadual, municipal e no Distrito Federal.

O SNH é composto pelos **subsistemas** de HIS (SNHIS) e de Habitação de Mercado.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) centraliza todos os programas e projetos destinados a HIS, voltados para a **população cuja renda familiar se limita a até 3 Salários Mínimos**. Sua estrutura organizacional é composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do Conselho Gestor do Fundo Nacional de HIS (CGFNHIS).

O **FNHIS** é um fundo contábil, e a utilização de seus recursos deve submeter-se em áreas urbanas à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor. Para acessar os recursos do FNHIS os Estados, municípios e o Distrito Federal deverão cumprir os seguintes requisitos já formalmente atendidos pelo Município de Salvador:

- Constituir **fundo**, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
- Constituir **conselho** que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

- Apresentar **Plano Habitacional de Interesse Social**, considerando as especificidades do local e da demanda;
- Firmar termo de **adesão ao SNHIS**;
- Elaborar relatórios de gestão; e
- Observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS estabelecidos na Lei.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

A **Constituição Estadual** reproduz, em grande parte, as disposições da Constituição Federal, merecendo destacar, pelas interfaces com as categorias de áreas protegidas no PDDU/2008 e as **áreas incluídas no “patrimônio estadual”**: o Centro Histórico de Salvador; a Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, aí incluídas a faixa Jardim de Alá/ Mangue Seco, as Lagoas e Dunas de Abaeté e a Baía de Todos os Santos, bem como os Parques de Pituaçu e São Bartolomeu.

As áreas protegidas, especialmente as que atendem aos critérios do SNUC foram relacionadas como integrantes do SAVAM, pelo PDDU/2008, o que deve ser considerado na regulamentação das ZEIS.

Buscando orientar as ações voltadas para o atendimento da habitação de baixa renda, a **Lei nº. 11.041/2008** aprovou a **Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)**, criou o **Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS)**, integrando-se ao SNHIS e o **Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS)**.

▪ **Conceitos:**

- População de Baixa Renda: população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes;
- Habitação de Interesse Social: aquela destinada a atender à população com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes;
- Populações Tradicionais: aquelas comunidades ou grupos humanos organizados por gerações sucessivas e que se reconhecem como tais, localizados em área urbana ou rural, de forma permanente ou temporária, cujos meios de vida e de reprodução mantêm preservadas as especificidades de seus usos, costumes, tradições, cultura, lazer,

organização social e formas de morar, tais como as populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas;

- Moradia Digna: aquela que ofereça condições de salubridade, segurança e conforto aos seus habitantes, acesso aos serviços básicos, e que esteja livre de qualquer discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse;
 - Regularização Fundiária: intervenção pública que envolve aspectos jurídico, urbanístico, físico e social, promovida em colaboração pelos três entes federativos com a efetiva participação da sociedade civil, que busca o reconhecimento de direitos e situações consolidadas das populações de baixa renda, com objetivo de promover a segurança da posse e a integração sócio-espacial, articulando-se com as políticas públicas de desenvolvimento urbano.
- **Objetivos, Princípios, Diretrizes e Eixos Estratégicos** – são amplos e convergentes com os estabelecidos pela legislação federal e a legislação municipal, no que diz respeito as ZEIS e à Regularização Fundiária, no âmbito da Política Habitacional integrante do PDDU/2008.
 - **Instrumentos da Política Urbana** – sua aplicação vai requerer mecanismos de integração e articulação sistemáticos com as prefeituras municipais, devido a vinculação de grande parte desses instrumentos com o Plano Diretor.
 - **Aplicação dos instrumentos em Terras Públicas** – traz critérios para a sua aplicação que facilitam a utilização das terras públicas para a implantação de projetos de HIS, especialmente por destinar os terrenos adquiridos através de doação em pagamento para novos projetos de HIS; e por agilizar a regularização de posse em terras públicas estaduais, mediante a dispensa de licitação para a outorga de concessão de uso especial para fins de moradia;
 - **SEHIS** – coordenará todos os programas, projetos e recursos destinados a HIS no Estado da Bahia, propondo, entre outras, importantes medidas de gestão:
 - a adoção de instrumentos de cooperação federativa, tais como os **Consórcios Públicos**, o que é muito importante, visto que o Município de Salvador integra uma Região Metropolitana, a RMS e é consenso que o déficit habitacional e as soluções para o seu atendimento só atingirão a necessária eficácia se superarem os limites municipais e forem equacionados no âmbito regional;

- a **capacitação dos técnicos e da sociedade civil** que poderia ser equacionada também no âmbito dos Consórcios Públicos;
 - a maximização do aproveitamento dos recursos, mediante o planejamento de sua aplicação pelos três entes federados;
 - a consolidação de um **sistema de informações sobre HIS**;
 - o estímulo à participação da iniciativa privada na implementação e financiamento da PEHIS, ou através de parcerias público-privadas.
- **Integração da política habitacional com as demais políticas de desenvolvimento urbano**, no âmbito da gestão democrática, mediante a inserção da Câmara Técnica da Habitação, no Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/BA);
 - **Criação de FEHIS e sua integração com o FNHIS**, como um das suas fontes de recursos e pela instituição do Conselho Gestor do Fundo Estadual de HIS (CGFEHIS), nos moldes do CGFNHIS.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Como já se teve oportunidade de observar, no Relatório 1, vol.1, a **Lei Orgânica Municipal** não contém dispositivos específicos sobre os aspectos urbanísticos da regularização fundiária ou sobre as ZEIS. A Emenda à LOA nº. 16/2002 reproduz as disposições da MP 2.220/2001 e altera disposições sobre a CDRU, conferindo um tratamento à regularização fundiária exclusivamente direcionados para os aspectos jurídicos da regularização.

O **PDDU/2008, Lei nº. 7.400/2008** constitui o principal documento legal de referência para a elaboração da regulamentação das ZEIS, por se tratar do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de acordo com a Lei 10.257/2001, merecendo destacar os seguintes dispositivos diretamente relacionados com a regulamentação das ZEIS:

- **Diretrizes gerais para nortear a concepção da legislação decorrente do PDDU/2008:**
 - **Legislação de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS)**, da qual a regulamentação das ZEIS é um detalhamento (arts. 333 e 334):
 - o zoneamento se fará por predominância de usos, privilegiando-se a moradia como função básica da cidade, devendo os demais usos

subordinar-se às exigências e restrições determinadas pelo impacto, conforto, higiene, e segurança à vida humana e ambiental, bem como ao bom desempenho e eficácia da funcionalidade da estrutura urbana, enfatizando-se nesse caso a relação com o trânsito;

- no estabelecimento das normas de uso e ocupação serão considerados:
 - as diretrizes da organização territorial estabelecidas pelo Plano Diretor;
 - a multiplicidade de formas de apropriação e utilização do espaço, incorporando-se dados dos costumes e cultura local;
 - o objetivo de trazer para a formalidade a ocupação informal, estabelecendo-se parâmetros mínimos tecnicamente adequados para regularização urbanística de assentamentos informais consolidados;
 - a capacidade administrativa e operacional do Município para a sua aplicação e fiscalização;
 - indicação dos empreendimentos e atividades sujeitos à exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, ou outros instrumentos de avaliação de impacto no meio ambiente urbano, dos requerimentos para a avaliação dos impactos e definição das medidas para a mitigação dos impactos negativos, assim como, das medidas compensatórias que serão assumidas pelo empreendedor, cabendo à Administração indicá-las;
- A LOUOS definirá os empreendimentos e atividades sujeitos à exigência de EIV;
- A fiscalização do ordenamento do uso e ocupação do solo terá um sentido menos corretivo e repressivo em benefício de um caráter mais pedagógico de modo a:
 - mobilizar a comunidade a integrar os canais de participação legalmente constituídos;
 - possibilitar que se firmem compromissos e responsabilidades partilhados entre a sociedade civil e a Administração Pública, no controle do ordenamento do uso e ocupação do solo, do agenciamento e da manutenção dos espaços públicos.

- **Legislação de Edificações e outras Obras** (art. 335)
 - O Código de Obras se ajustará às diretrizes do Plano Diretor além da legislação vigente e modificações estabelecidas na Legislação de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo que passam a vigor imediatamente.

- **Legislação Urbanística no bojo do Plano de Urbanização, integrante da Regularização das ZEIS** (art. 85)
 - O **Plano de Urbanização** contemplará, no mínimo:
 - Delimitação da ZEIS;
 - Diagnóstico da área, contendo, no mínimo, a análise físico-ambiental e urbanística, compreendendo o **levantamento detalhado do uso e ocupação do solo e das características edilícias**, e a caracterização socioeconômica da população residente;
 - Cadastro físico das edificações e espaços públicos;
 - Indicação de projetos e intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais;
 - a) previsão de tratamento adequado de áreas verdes e espaços livres;
 - b) diretrizes para o Saneamento Básico, compreendendo os sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem de águas pluviais e a coleta regular de resíduos sólidos;
 - c) diretrizes para a iluminação pública;
 - d) proposta de adequação dos sistemas de circulação de veículos, pedestres e do sistema de transporte coletivo, considerando o atendimento à população residente;
 - e) indicação de eliminação de situação de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos;
 - f) previsão de instalação de equipamentos sociais religiosos e dos usos complementares ao habitacional;

- g) proposta de recuperação das edificações degradadas, bem como das novas unidades criadas para transferir a população localizada em áreas de risco ou excedente do processo de reurbanização;
- identificação dos imóveis que serão objeto de remoção, de acordo com os critérios definidos por esta Lei, e das áreas de relocação;
- **elaboração de legislação urbanística** adequada aos padrões culturalmente aceitos pela população local, sem prejuízo do conforto, da salubridade e da segurança individual e coletiva, compreendendo:
 - o estabelecimento de diretrizes, índices e parâmetros para o parcelamento do solo, quando couber, indicando as condições para o remembramento de lotes;
 - o estabelecimento de diretrizes, índices e parâmetros para o uso e ocupação do solo e para edificações de equipamentos sociais religiosos e dos usos complementares ao habitacional e outras obras, respeitadas as normas básicas estabelecidas para Habitação de Interesse Social, HIS, e as normas técnicas pertinentes;
 - indicação dos instrumentos da Política Urbana aplicáveis e seus condicionantes;
 - sistema de aprovação de projetos, fiscalização e de acompanhamento e monitoração pós-intervenção.

Nas **ZEIS II** fica dispensada a exigência de Plano de Urbanização, devendo o Executivo providenciar **projeto de recuperação, adaptação e requalificação do imóvel** para fins habitacionais de interesse social, como parte do Plano de Regularização.

Comissão de Regularização de ZEIS

Conceito

Instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território e, em particular, no Plano de Regularização.

Composição

- . Poder Público;
- . representantes da população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual a ZEIS estiver destinada;
- . associação de moradores dos bairros no entorno da região demarcada como ZEIS;
- . proprietários de imóveis localizados nas ZEIS;
- . representante do Poder Legislativo Municipal, identificado com a região da ZEIS.
- . Na composição da Comissão, deverá ser paritária a representação da população moradora da ZEIS, das associações dos moradores dos bairros no entorno da ZEIS e dos proprietários de imóveis na ZEIS.

Áreas de Risco para a Ocupação Humana

Integra o Título IV- Do Meio Ambiente, Capítulo II – Das Diretrizes Específicas e Seção II, da Lei nº. 7.400/2008.

Conceito

Áreas de risco para a ocupação humana - são aquelas propensas a ocorrência de sinistros em função de alguma ameaça, quer seja de origem natural, tecnológica ou decorrentes de condições sócio-ambientais associadas às vulnerabilidades do assentamento humano, sobretudo quando ocorrem altas densidades populacionais vinculadas a precárias formas de ocupação do solo.

Enquadramento

São consideradas áreas de risco no Município do Salvador:

- Associados à geologia, geomorfologia ou geotecnia:
 - a) as vertentes sobre solos argilosos, argilo-arenosos e areno-argilosos;
 - b) os solos do Grupo Ilhas (massapé), predominantes a oeste da Falha Geológica;
 - c) os solos da Formação Barreiras, quando associados a altas declividades;
 - d) locais sujeitos a inundação dos rios;

- Associados a empreendimentos e atividades que representem ameaça à integridade física e saúde da população ou de danos materiais, entre os quais:
 - a) linhas de alta-tensão da rede de distribuição de energia elétrica;
 - b) estações transmissoras e receptoras de ondas eletromagnéticas;
 - c) postos de combustíveis;
 - d) locais de deposição de material de dragagem;
 - e) edificações condenadas tecnicamente quanto a sua integridade estrutural;
 - f) áreas adjacentes a gasodutos, polidutos e similares;
 - g) faixas de servidão de rodovias e ferrovias;
 - h) aquelas situadas em um raio de 3 km (três quilômetros) da cabeceira das pistas dos aeroportos.

Diretrizes:

- Promoção de assistência técnica para a implantação de edificações em áreas de risco potencial, associado à geologia, geomorfologia e geotecnia;
- Preservação ou recomposição da cobertura vegetal nas encostas íngremes de vales e matas ciliares ao longo de cursos d'água, consideradas áreas de preservação permanente e de risco potencial para a ocupação humana;
- Promoção da requalificação dos espaços nos assentamentos habitacionais ambientalmente degradados, com a implantação da infra-estrutura, criação de áreas públicas de lazer, conservação das áreas permeáveis e dotadas de cobertura vegetal;
- Promoção de intervenções nos assentamentos localizados em áreas de risco, incluindo recuperação urbana ou relocação de ocupações indevidas, quando for o caso, educação ambiental e orientação para outras construções, visando a melhoria das condições de vida e segurança da população residente.

Diretrizes da Política Municipal da Habitação de Interesse Social (PHIS)

- compreende o Título VI – Da Habitação e Capítulos (I a V).

Trata-se de disposições de fundamentação e de operacionalização das normas. Cabe chamar a atenção para as seguintes disposições diretamente relacionadas com a regulamentação das ZEIS:

Pressupostos:

O atendimento do direito à moradia por parte do Poder Público compreende:

a moradia associada à sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural, expressas na pluralidade de modos de vida e sociabilidade, que retrata a diversidade de contribuições étnicas nas nossas formas de morar e de usar os espaços públicos;

a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo como fator de inclusão socioespacial;

a integração da política habitacional com a política urbana e articulada com as políticas de desenvolvimento social e econômico;

o fortalecimento da cidadania, mediante a participação e organização social, como fatores determinantes da política habitacional.

Conceitos

Habitação de interesse Social (HIS) – é aquela destinada à população com renda familiar de até 3 SM (três salários mínimos) produzida pelo Poder Público, ou com sua expressa anuência, cujos parâmetros referenciais serão definidos no âmbito do Plano Municipal de Habitação.

Moradia Digna – como vetor de inclusão social é aquela que oferece conforto e segurança, cujas situações fundiária e urbanística estejam devidamente regularizadas e que dispõe de condições adequadas de saneamento básico, mobilidade e acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais, bem como adota padrões urbanísticos e arquitetônicos compatíveis com a cultura local.

Produção de Moradia:

Construção de HIS, diretamente pelo Poder Público ou por entidades a ele conveniadas, abrangendo:

- a) desenvolvimento de padrões tipológicos urbanísticos e habitacionais livres de barreiras arquitetônicas e urbanísticas e adequados às condições climáticas e morfológicas do sítio, e adaptados aos padrões culturais da população, considerando a renda da clientela e a capacidade de manutenção;
- b) incentivo à produção de materiais básicos de construção, em escala, com menores custos, mediante medidas fiscais e compra em grandes escalas para estocagem e repasse direto ao adquirente do imóvel ou às construtoras comprometidas com os agentes promotores financiadores;
- c) exigência de que pelo menos **20% (vinte por cento) das unidades construídas satisfaçam aos critérios de atendimento às necessidades das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;**
- d) incentivo à promoção da qualidade do setor da construção habitacional, com a adoção de métodos construtivos mais eficientes, com melhores índices de produtividade e qualidade, e incorporação de avanços tecnológicos para redução dos custos médios por metro quadrado, do índice de desperdício, e aumento da padronização dos materiais de construção;
- e) criação de tecnologias alternativas, métodos construtivos eficientes e meios de barateamento da produção habitacional, observando-se a inventividade popular nos processos de autoconstrução, em relação à adaptação ao meio físico, a aspectos culturais e econômicos, bem como às possibilidades de mutirão;

Incentivo a autoprodução de moradias, com o financiamento direto de material de construção, atrelado ao projeto da edificação e à adoção de medidas que facilitem a aprovação pelo Município;

Estímulo à ação do setor privado na produção de habitação ao alcance das faixas de renda mais baixas;

Implantação de **programas de assistência técnica** voltados à elaboração e implantação de projetos de construção, reforma,

melhoria da qualidade e das condições de salubridade da habitação, com a participação do interessado.

A produção de unidades habitacionais deve assegurar a:

redução do preço final das unidades imobiliárias;

destinação exclusiva a quem não seja proprietário de outro imóvel residencial.

Visando à orientação e o apoio aos casos de autoprodução de moradias, o estímulo à ação do setor privado na produção de habitações ao alcance das faixas de renda mais baixas e a implantação de programas de assistência técnica à elaboração, e implantação de projetos, o Executivo Municipal estruturará um banco de projetos de casas populares.

Urbanização das Áreas Ocupadas Precariamente

- A urbanização de áreas ocupadas precariamente envolve a adequação de infra-estrutura e serviços urbanos, sistema viário e acessibilidade, redefinições do parcelamento, criação e recuperação de áreas públicas, inserção de áreas verdes e de arborização de acordo com as seguintes diretrizes:
 - a urbanização de áreas ocupadas precariamente deve garantir a permanência da comunidade em seu local de moradia e a acessibilidade e circulação de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
 - as obras de urbanização devem respeitar a configuração física geral do assentamento, buscando o menor número de remoções e remanejamentos, desde que seja possível garantir condições mínimas e adequadas de mobilidade, salubridade e saneamento;
 - a intervenção deve preservar espaços públicos ligados às tradições culturais das comunidades.

Regularização Fundiária das Áreas Ocupadas

- A regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários, loteamentos irregulares e clandestinos de interesse social, deverá ocorrer por meio dos seguintes instrumentos:

criação de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;

concessão de direito real de uso, de acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 1967;

concessão de uso especial para fins de moradia, de acordo com a Medida Provisória nº 2.220, de 2001;

assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita;

apoio técnico às comunidades na utilização de instituto do usucapião especial de imóvel urbano.

Requalificação de Edificações de Cortiços e Moradias Coletivas

A intervenção pública em edificações ocupadas por cortiços e moradias coletivas, que predominam nas áreas afetadas pela legislação de proteção ao patrimônio histórico, nas áreas centrais e nos bairros populares mais densos, será orientada pelas seguintes diretrizes:

- identificação e delimitação das edificações como Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS II;
- habilitação das habitações deterioradas pela ação do tempo e do uso;
- garantia da permanência das famílias na própria área em que vivem, em melhores condições de vida;
- regularização da propriedade das unidades imobiliárias.

Melhoria das Condições de Habitabilidade de Moradias

Visando a melhoria das condições de habitabilidade, o Poder Público Municipal promoverá gestões junto aos agentes financeiros, para que, em conjunto com o Município, possam ser ampliadas as possibilidades de acesso ao crédito destinado à:

melhoria e ampliação da moradia.

no oferecimento de crédito será priorizado o atendimento ao direito à moradia, flexibilizando-se as condições de empréstimos e subsídios que considerem:

- a capacidade de endividamento da clientela;
- a instabilidade socioeconômica das famílias, devido à instabilidade e informalidade dos postos de trabalho;
- c) a necessidade de dilatação dos prazos e do estabelecimento de acordos nos casos de inadimplência.

Atuação em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental

- O atendimento às necessidades habitacionais prevê intervenções pontuais ou conjugadas, em áreas de risco à vida humana e ao meio ambiente, tais como encostas, córregos, áreas alagadiças e outras situações inapropriadas, promovendo readequações de uso e tratamento das áreas remanescentes, restringindo o reassentamento de famílias ao indispensável.
- O Executivo Municipal elaborará um **plano de atuação em áreas de risco**, incluindo os seguintes aspectos:
 - a) a elaboração de diagnóstico de todas as áreas de risco;
 - b) oferecimento de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco;
 - c) realização de obras de contenção de risco;
 - d) prevenção da re-ocupação das áreas de risco que foram atendidas por programas habitacionais, mediante a destinação para outros usos, imediatamente após o término da desocupação;
 - e) prevenção da ocupação de novas áreas de risco e de proteção ambiental.

Relocação de População para Projetos Habitacionais

Será admitida a relocação de população, atendido o disposto na **Lei n° 6.103, de 13 de março de 2002**, quando:

- a) a ocupação implicar em risco ambiental, à vida ou à saúde da população;
- b) a ocupação ocorrer em áreas de uso comum do povo e demais situações previstas no art. 5° da Medida Provisória nº 2.220/01;

- c) a ocupação situar-se nas faixas de praias e nas margens e leitos de rios e lagoas;
- d) a população a ser relocada for constituída por excedentes populacionais resultantes de reurbanização de assentamentos precários que não puderam ser absorvidos na mesma área.

A relocação de população será baseada em **Plano de Relocação**, constando de:

- a) justificativa;
- b) identificação da população a ser relocada;
- c) localização e condições da transferência, de forma a minimizar os impactos socioeconômicos e culturais;
- d) garantia de matrícula aos estudantes de escolas públicas, em locais próximos à nova moradia.

Diretrizes para a Gestão com Participação

Pressuposto: a participação conjunta e integrada dos diversos agentes envolvidos na produção da moradia, abrangendo os órgãos públicos, os segmentos do mercado imobiliário, os sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações não-governamentais, movimentos sociais e população envolvida nos programas habitacionais, dentre outros, tendo como **diretrizes:**

- criação de mecanismos e instrumentos de planejamento e de financiamento, considerando a especificidade política e social da questão da moradia, visando, prioritariamente, a redução do déficit habitacional situado nos segmentos de menor renda, compreendendo, entre outras, as seguintes medidas:
 - a) implantação e regulamentação do Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei nº 6099/02, para o qual serão dirigidos os recursos destinados à Habitação de Interesse Social, HIS;
 - b) aprimoramento das condições de financiamento do mercado voltado para a população de baixa renda, com a concessão de empréstimos com prazos mais longos e juros mais baixos, e de micro créditos, para a autoconstrução ou melhoria de moradia, mediante gestões junto aos organismos públicos e privados;

- c) formação, treinamento e capacitação de agentes promotores e financeiros não-estatais, tais como as cooperativas e associações comunitárias autogestionárias, e pequenas e microempresas de construção para implementação de projetos habitacionais de interesse social;
- desburocratização do setor financeiro-imobiliário, dos procedimentos cartoriais e dos aprobatórios da Administração Municipal, especialmente no que tange ao licenciamento de construções e emissão de alvará e habite-se, de modo a tornar mais ágil a análise e aprovação dos processos e diminuir custos de legalização, sem prejuízo das precauções legais quanto à legitimidade da propriedade e do respeito às normas instituídas para o uso e ocupação do solo;
 - estímulo à **adoção dos processos de autogestão e co-gestão de equipamentos coletivos, serviços sociais, infra-estrutura urbana e habitações coletivas**, tanto na implementação dos programas e execução das obras, quanto na preservação e manutenção das áreas urbanizadas;
 - promoção de programa de **capacitação continuada de técnicos atuantes na área de habitação**, em convênio com universidades, centros de pesquisa tecnológica, entidades de classe, organizações não-governamentais, ou com a iniciativa privada;
 - estruturação de um **sistema de informações habitacional articulado** ao Sistema de Informação Municipal, SIM-Salvador, conforme o Capítulo III do Título IX, desta Lei.
 - A **participação da população** e de entidades relacionadas com a questão habitacional deve permear cada etapa da elaboração, implementação e avaliação da PHIS, com as seguintes **diretrizes**:

institucionalização de canais de participação e controle social por meio de:

- a) Conferência Municipal de Habitação;
- b) Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação;
- c) **Comissão de Regularização de ZEIS**;
- d) audiências e consultas públicas;

criação de mecanismos de controle social que incorporem representantes dos vários agentes públicos e privados e dos grupos sociais envolvidos, organizando moradores e grupos carentes de moradia para elaboração de propostas habitacionais subsidiadas e, em parceria com o Poder Público;

garantia de participação da comunidade envolvida na regularização e implementação das Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, bem como no processo de elaboração de planos, programas e projetos habitacionais de interesse social;

apoio à criação e fortalecimento de organizações coletivas, a exemplo de cooperativas, para a potencialização de fundos próprios ou outros elementos de geração de recursos financeiros.

▪ **Programas e Critérios de Prioridade para o Atendimento**

O atendimento das necessidades habitacionais compreende os seguintes **programas**:

- Produção de unidades habitacionais;
- Urbanização de áreas ocupadas precariamente;
- Regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente;
- Requalificação de edificações ocupadas por cortiços e moradias coletivas;
- Melhoria das condições de habitabilidade da moradia;
- Eliminação dos assentamentos em áreas de risco de vida e em áreas de proteção ambiental, compreendendo a relocação da população moradora para projetos habitacionais.

A atuação da PHIS abrange situações de legalização, e superação das deficiências da unidade e do espaço coletivo, podendo atuar no âmbito da casa, do parcelamento, do assentamento, do bairro ou mesmo da cidade;

Critérios para a priorização do atendimento:

- Predominância da população com renda familiar mensal inferior a 3 SM em situação de risco social, com alta incidência de criminalidade;
- Incidência de problemas ambientais graves, como insalubridade, degradação natural, poluição atmosférica ou por despejos industriais e domésticos;
- Alto risco para a segurança da população residente, com probabilidade de inundações, deslizamentos de encostas e desmoronamento de edificações precárias;

- Assentamentos de população de baixa renda, localizados na área de influência imediata dos corredores de transporte de alta capacidade, visando a requalificação urbana e a dinamização da economia local com repercussão positiva para sua população.

Zonas Especiais de Interesse Social

Serão detalhadas no item 3. Como Regularizar as ZEIS em Salvador – Questões para Debate.

▪ Diretrizes para o Ordenamento Territorial

Compreende as disposições do Título VIII – Do Ordenamento Territorial e Capítulos (I a III)

Macrozoneamento

– Conceitos

Macrozoneamento – instrumento que define a estruturação do território em face das condições de desenvolvimento socioeconômico e espacial do Município, consideradas a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infraestrutura para o adensamento populacional e a atividade econômica, devendo orientar a Política Urbana, no sentido da consolidação ou reversão das tendências quanto ao uso e ocupação do solo.

Macrozona de Ocupação Urbana - compreende os espaços urbanizados do Município em seus diversos estágios de estruturação, qualificação e consolidação, destinando-se à moradia e ao exercício de atividades econômicas e sociais predominantemente urbanas, e comportando níveis diferenciados de densidade populacional e de ocupação do solo.

Macrozona de Proteção Ambiental é constituída, predominantemente, por Unidades de Conservação e por áreas com grande restrição de ocupação, destinando-se à proteção de mananciais, à preservação e recuperação ambiental, bem como ao desenvolvimento econômico sustentável de forma compatível com os atributos da macrozona.

Macroáreas da Macrozona de Ocupação Urbana

- Macroárea de Requalificação Urbana

– **Conceito**

Macroárea de Requalificação Urbana compreende áreas de ocupação consolidada, com boas condições de acessibilidade e de infra-estrutura, dotadas de equipamentos e serviços urbanos, em que se concentram atividades diversificadas com significativa oferta de postos de trabalho, mas que vêm apresentando tendência à perda de população e à evasão da atividade econômica, com efeitos na qualidade dos espaços e na ociosidade e desvalorização do patrimônio imobiliário existente.

– **Objetivo**

Promover o readensamento populacional, o fortalecimento econômico e a recuperação urbanística dos espaços que a integram, mantendo sua função de centralidade no âmbito municipal e supramunicipal, revertendo o processo de degradação física, social e ambiental que vem atingindo vários espaços, e obtendo o melhor aproveitamento das condições locacionais e de acessibilidade, bem como da infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos instalados.

– **Diretrizes**

Reorientação da atividade econômica, mediante a incorporação de novas funções capazes de atrair usos diversificados para os espaços ociosos ou com baixo desempenho produtivo;

Incremento às atividades vinculadas à cultura, ao turismo e ao lazer, particularmente nos espaços beneficiados pela presença do mar;

recuperação da qualidade da moradia e incentivo ao uso habitacional, tanto nos espaços tradicionalmente residenciais, quanto naqueles de transição, localizados no entorno das áreas centrais;

Ampliação e melhoria das condições de acessibilidade, prioritariamente através do sistema do uso do transporte coletivo urbano, de infra-estrutura e segurança necessárias ao fortalecimento da atividade econômica e sustentação dos usos existentes;

Requalificação dos espaços degradados ou em processo de degradação, em especial os espaços públicos, mediante transformações urbanísticas estruturais, de forma conciliada com a proteção do patrimônio histórico e ambiental;

- Preservação das características simbólicas dos espaços, cenários e monumentos aí localizados, de fundamental importância para a memória e a identidade local;
- Proteção aos padrões de ocupação do solo característicos dos sítios históricos, bem como aos mirantes, cones visuais importantes e elementos da paisagem natural e construída que definem a imagem urbana de Salvador.

– **Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis**

- Utilização e Edificação Compulsórios;
- Consórcio Imobiliário;
- Transferência do Direito de Construir;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Operações Urbanas Consorciadas;
- **Zonas Especiais de Interesse Social;**
- Direito de Preferência;
- Incentivos fiscais e financeiros.

▪ Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana

– **Conceito**

Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana - compreende áreas de ocupação consolidada com boas condições de acessibilidade e de infraestrutura, bom padrão coexistindo com atividades comerciais e serviços diversificados, com significativa oferta de postos de trabalho, especialmente nas centralidades principais que atendem a todo o Município.

– **Objetivo**

Assegurar a manutenção da vitalidade dos espaços urbanizados por meio de ações capazes de possibilitar a renovação urbanística e evitar a desvalorização imobiliária, a degradação física e social e a subutilização dos investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infra-estrutura e equipamentos urbanos.

– Diretrizes

Estímulo ao adensamento populacional, nos locais que ainda for viável, visando dar melhor aproveitamento à infra-estrutura existente, de forma conciliada com a manutenção da qualidade ambiental urbana, desde que a viabilidade do adensamento seja comprovada por estudo técnico e demonstrada a capacidade dos serviços em rede e do sistema viário e de transporte coletivo em absorver o adensamento previsto para cada local;

Manutenção da diversidade de usos, garantida a convivência equilibrada entre usos residenciais e não-residenciais;

Proteção aos espaços predominantemente uniresidenciais, bastante vulneráveis às transformações de uso;

Fortalecimento e requalificação das centralidades existentes, assegurando a sua vitalidade enquanto espaços de provisão de serviços e oferta de oportunidades de trabalho e de renda no âmbito municipal;

- **Reestruturação dos bairros populares densamente ocupados e consolidados com padrões inadequados de moradia, mediante a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;**
- Ampliação e requalificação dos espaços públicos, em especial dos equipamentos de recreação e lazer localizados em áreas densamente ocupadas ou deficitárias deste tipo de equipamento.

– Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis

- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;
- Consórcio Imobiliário;
- Transferência do Direito de Construir;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Operações Urbanas Consorciadas;
- **Zonas Especiais de Interesse Social;**
- Direito de Preferência;

- Macroárea de Reestruturação Urbana

– Conceito

Macroárea de Reestruturação Urbana - compreende áreas de ocupação consolidada, com condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura e também quanto à provisão de equipamentos e serviços urbanos, em que o processo espontâneo de adensamento construtivo nos espaços majoritariamente ocupados por população de baixa e média renda tem produzido impactos significativos na qualidade da moradia, do meio ambiente, e na funcionalidade urbana.

– **Objetivo**

Promover a elevação dos padrões de qualidade urbanística e ambiental dos espaços densamente urbanizados destinados à moradia e atividade econômica.

– **Diretrizes**

- **Controle do processo espontâneo de adensamento construtivo**, por meio de planos e projetos desenvolvidos com ampla participação das comunidades envolvidas, privilegiando a melhoria das condições de moradia, a preservação das relações de vizinhança e a adoção de política de ordenamento conseqüente com os padrões de uso e ocupação do solo, que respeitem as especificidades culturais locais;
- Estabelecimento de incentivos para a reurbanização e substituição de usos, possibilitando padrões de ocupação do solo de melhor qualidade urbanística, sem prejuízo dos níveis de densidade populacional, bem como a criação de espaços públicos de cultura e lazer;
- Ampliação e requalificação dos espaços e equipamentos públicos existentes, por meio de intervenções urbanísticas que propiciem a sua adequação às demandas e especificidades da população usuária;
- Fortalecimento das centralidades já estruturadas, potencializando o seu papel enquanto espaço aglutinador de oportunidades de trabalho e de renda;
- Solução dos problemas de acessibilidade, tanto no nível macro, mediante a implantação, ampliação ou adequação funcional do sistema viário estrutural, quanto no nível micro, por meio da conexão dos espaços internos da macroárea com os grandes corredores viários e de transporte existentes e projetados;
- Provisão de equipamentos e serviços públicos em níveis adequados ao atendimento das demandas da população residente.

– **Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis**

- Utilização Compulsórios;
- Consórcio Imobiliário;
- Transferência do Direito de Construir;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Operações Urbanas Consorciadas;
- **Zonas Especiais de Interesse Social;**
- Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer.

▪ Macroárea de Estruturação Urbana

– **Conceito**

Ocupada majoritariamente por população de baixa renda, caracteriza-se pela alta concentração de assentamentos precários em estágios variados de consolidação, grandes conjuntos habitacionais implantados a partir de investimentos públicos, concentrações de usos industriais e de serviços correlatos em franca obsolescência, e ainda a significativa presença de terrenos vazios, constituindo uma urbanização fragmentada e incompleta em que predominam condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura, e provisão deficitária de equipamentos e serviços urbanos.

– **Objetivo**

Estruturar a área para o adensamento populacional e a oferta de postos de trabalho e oportunidades de renda, promovendo a expansão urbana nos espaços não urbanizados, de modo a evitar que se implantem e consolidem padrões de uso e ocupação do solo de baixa qualidade, simultaneamente à melhoria dos padrões existentes.

– **Diretrizes**

- Preenchimento dos espaços vazios com padrões de ocupação de média e alta densidade, de forma compatível com a infra-estrutura implantada ou

prevista, especialmente quando localizadas na proximidade de assentamentos já consolidados ou na área de influência direta das estações dos corredores de transporte de alta capacidade;

- Garantia da qualificação urbanística por meio da criação de novas centralidades e consolidação das existentes, ampliação dos espaços públicos, e da implantação de equipamentos e serviços urbanos;
- **Implementação de programas voltados à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais precários, especialmente nas áreas enquadradas ou passíveis de enquadramento como ZEIS, dotando-as de infra-estrutura e estimulando a construção de Habitação de Interesse Social, HIS;**
- Incentivo à iniciativa privada para implantação de empreendimentos de urbanização integrada, com adequada provisão de equipamentos sociais e espaços públicos;
- **Contenção da expansão dos assentamentos precários de população de baixa renda localizados em áreas consideradas de risco para a segurança e saúde da população, em razão da instabilidade do solo ou de outros condicionantes ambientais;**
- Complementação da rede viária estrutural, com a implantação de novas vias projetadas, ampliação e adequação funcional das vias existentes, bem como conexão da rede estrutural com as vias de acesso local, de modo a propiciar condições adequadas de acessibilidade e fluidez para o deslocamento de veículos e pedestres;
- Preservação das encostas íngremes e fundos de vale não ocupados, integrando-os ao Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, visando a garantir a drenagem natural das áreas e ampliar a oferta de espaços abertos.

– Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;

Consórcio Imobiliário;

Transferência do Direito de Construir;

Zonas Especiais de Interesse Social;

Operações Urbanas Consorciadas;

Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de ZEIS III, equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer;

Incentivos fiscais e financeiros.

▪ Macroárea de Consolidação Urbana

– **Conceito**

Caracteriza-se pelas restrições ao adensamento intensivo, em razão de condicionantes geotécnicas ou institucionais para a ocupação do solo, e também pela predominância de assentamentos de população de baixa e média renda em vários estágios de consolidação, a maioria originada a partir de loteamentos populares e conjuntos habitacionais, conformando uma urbanização incompleta em que ainda se observam vazios intersticiais e predominam condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura, e déficit de equipamentos e serviços urbanos.

– **Objetivo**

Promover a expansão urbana de forma compatível com as características ambientais dos sítios e com as restrições institucionais de ocupação, de modo a salvaguardar a segurança da população e assegurar a conservação dos espaços ecologicamente significativos.

– **Diretrizes**

- Preenchimento dos vazios intersticiais remanescentes com padrões de uso residencial de baixo-média densidade populacional, de modo a compatibilizar as demandas habitacionais com as restrições ambientais para ocupação intensiva do espaço;
- Requalificação dos espaços de moradia e controle sobre o adensamento das áreas já consolidadas, ou em processo de consolidação, de modo a estabilizar a ocupação do solo e a densidade populacional em níveis de demanda compatíveis com a infra-estrutura e a capacidade de suporte do meio ambiente;

- Complementação das redes de infra-estrutura e serviços urbanos e ampliação e qualificação dos espaços públicos, de modo a atender aos níveis de demanda existentes e previstos;
- **Implementação de programas destinados à regularização fundiária e urbanística dos assentamentos habitacionais enquadrados ou passíveis de enquadramento como ZEIS, dotando-os de infra-estrutura completa e estimulando a construção de Habitação de Interesse Social, HIS;**
- Conciliação dos interesses de Salvador com os dos Municípios de Lauro de Freitas e de Simões Filho quanto ao desenvolvimento das áreas conurbadas situadas no eixo Paralela-Estrada do Coco, ao longo da rodovia BA-526 (CIA - Aeroporto) e nas imediações da região dos Subúrbios Ferroviários;
- Permissão de empreendimentos e atividades de apoio rodoviário, bem como destinados às atividades de logística e distribuição de cargas, nos terrenos com acesso direto pela rodovia BA-526 (CIA - Aeroporto), não inseridos na poligonal da APA Joanes - Ipitanga.

– **Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis**

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;

Consórcio Imobiliário;

Transferência do Direito de Construir;

Operações Urbanas Consorciadas;

Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;

Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de ZEIS III, equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer;

Macroáreas da Macrozona de Proteção Ambiental

- Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental

– **Conceito**

Compreende áreas:

I - de valor ambiental significativo em que a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada, ou nas quais se quer promover a ocupação de forma sustentada;

II - adjacentes a Unidades de Conservação integral ou de uso sustentável cuja ocupação desordenada pode comprometer a qualidade ambiental das unidades vizinhas;

III - que oferecem risco para a ocupação humana, em razão das características geomorfológicas ou geotécnicas do solo.

– **Objetivos**

Qualificar os assentamentos existentes de modo a minimizar os impactos negativos decorrentes da ocupação indevida do território, e prevenir ocupações que venham a comprometer o equilíbrio ambiental ou resultar em situações de risco para as populações humanas.

– **Diretrizes**

- Nos casos de áreas já ocupadas, localizadas no entorno de Unidades de Conservação:

- a) manutenção da densidade populacional e de ocupação do solo em níveis compatíveis com a sustentabilidade do ambiente, e restrição a usos que possam comprometer a qualidade ambiental da área ou de espaços vizinhos de relevante valor ecológico;
- b) elevação dos padrões de qualidade dos assentamentos precários ou implantados indevidamente nas imediações de áreas de relevante valor ambiental;

Nos casos de áreas ambientalmente degradadas, recuperação ambiental, com a promoção de usos que possam ser compatibilizados com a sustentabilidade ambiental da área;

Nos casos de áreas de interesse ambiental passíveis de ocupação:

- estabelecimento de densidades populacionais e de ocupação do solo compatíveis com o uso sustentável da área;

- compatibilização dos planos de parcelamento do solo e dos projetos de urbanização com a conservação das áreas de preservação permanente, em especial das faixas de proteção à rede hídrica;
- restrição a usos que possam comprometer o meio ambiente pela descarga de efluentes líquidos ou gasosos ou disposição de resíduos sólidos sem tratamento adequado.

– Instrumentos da Política Urbana Aplicáveis

Zoneamento ambiental;

Transferência do Direito de Construir;

Direito de Preferência;

Zonas Especiais de Interesse Social;

Incentivos fiscais e financeiros para a conservação das unidades;

Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Zoneamento

– **Conceitos**

Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB – índice urbanístico que expressa a relação entre a área construída para efeito do cálculo do coeficiente, de acordo com a Legislação de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo vigente, e a área do lote ou terreno, adotado como referência básica para cada zona, conforme o plano diretor.

Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM – índice urbanístico que define o limite máximo acima do CAB, que poderá ser autorizado pelo Poder Público, por meio da aplicação dos instrumentos da Política Urbana previstos nesta Lei

Zonas Especiais - são aquelas que requerem a definição de critérios e restrições específicos para o ordenamento e controle do uso e ocupação do solo em razão de sua configuração sócio-espacial e urbanística.

Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS – são destinadas à regularização urbanística e fundiária e à produção, manutenção ou qualificação da habitação de interesse Social, HIS, atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III, do Título VI desta Lei.

- **Objetivos** (convergentes com as ZEIS)
 - Designar áreas para a imposição, pela legislação de uso e ocupação do solo, de normas, critérios e parâmetros para o uso e ocupação do solo, que assegurem a implementação das diretrizes da organização territorial fixadas no macrozoneamento, guardadas as suas especificidades;
 - Assegurar a predominância do uso residencial e a miscigenação dos usos compatíveis, nas áreas residenciais, com vistas a reduzir os deslocamentos, racionalizando os custos de produção da cidade e salvaguardando a qualidade ambiental urbana para o exercício do uso predominante;
 - Assegurar a atualização constante das normas de ordenamento do uso e ocupação do solo, incorporando as diretrizes e parâmetros resultantes de planos urbanísticos aprovados para áreas específicas;
 - **Reconhecer a cidade informal e promover a inclusão sócio-espacial da sua população;**
 - Oferecer vantagens locacionais nas áreas que apresentem condições para o adensamento, associadas, ou não, a potencialidades para o desenvolvimento de atividades econômicas;
 - Assegurar a conservação e uso sustentável das áreas integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM.
- **Diretrizes**
 - Nas Zonas Especiais deve ser incentivada a participação das comunidades nas decisões relativas ao ordenamento urbano e na fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas em parceria com o Poder Público.
 - Aplicam-se as zonas e corredores integrantes do Zoneamento, os CAB e CAM constantes do Quadro 01 do Anexo 2 desta Lei.
 - Os empreendimentos de HIS poderão atingir o CAM previsto para a zona em que se localizem, sem prestação de contrapartida financeira para a utilização de coeficientes superiores ao CAB.

Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM)

Conceitos

Áreas de Valor Urbano-Ambiental são espaços do Município, públicos ou privados, dotados de atributos materiais e/ou simbólicos relevantes do ponto de vista ambiental e/ou cultural, significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental, para a conservação da memória local, das manifestações culturais e também para a sociabilidade no ambiente urbano.

Área de Proteção Ambiental, APA, - porção territorial em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

SAVAM – compreende as áreas do município que contribuem de forma determinante para a qualidade ambiental urbana e para as quais, o município estabelecerá planos e programas de gestão, ordenamento e controle, visando a proteção ambiental e cultural, de modo a garantir a perenidade dos recursos e atributos existentes.

Subsistema de Unidades de Conservação – constituído por áreas de relevante valor ecológico e sociocultural, de grande importância para a qualidade ambiental do Município, por conformarem sítios naturais raros, singulares, de notável beleza cênica e diversidade biológica, com funções de proteção aos mananciais e à qualidade dos recursos hídricos, controle da erosão, equilíbrio climático e conservação das espécies da flora e fauna específicas.

Unidades de Conservação – configuram um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SNUC, criado pela Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000.

Unidades de Uso Sustentável – Unidade de Conservação que tem por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

– **Diretrizes Específicas**

- **Áreas de Proteção Ambiental (APA)**

APA das Lagoas e Dunas do Abaeté - instituída pelo Decreto Estadual nº 351, de 22 de setembro de 1987, e alterada pelo Decreto Estadual nº 2.540, de 18 de outubro de 1993, com Plano de Manejo e Zoneamento aprovado pela Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente, CEPRAM, nº 1.660, de 22 de maio de 1998;

manutenção de padrões de ocupação do solo de baixa/média densidade, em especial nos espaços urbanizados implantados na proximidade de ambientes de lagoas e de dunas;

proteção aos cones de aproximação do Aeroporto de Salvador, mediante controle rigoroso sobre a altura das edificações nas áreas afetadas pelas normas de segurança de vôo;

restrição ao uso residencial nas zonas de maior intensidade de ruído resultantes da operação do aeroporto.

- **APA da Baía de Todos os Santos**, especificamente as ilhas dos Frades, de Maré, do Bom Jesus dos Passos, de Santo Antônio, e as ilhotas Itapipuca, Língua de Baleia e dos Coqueiros:

implementação de política de desenvolvimento sustentável que **concilie a conservação do ambiente natural com a proteção das características socioculturais das populações nativas**, resguardando a característica das ilhas como espaços singulares e diferenciados do restante do Município, preservando os núcleos de pesca e veraneio, e incentivando a produção econômica artesanal;

enquadramento dos núcleos residenciais existentes como **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS**, nos termos desta Lei, objetivando a regularização urbanística e fundiária, e o atendimento das demandas básicas de infra-estrutura e serviços urbanos em cada localidade;

- acompanhamento, fiscalização e controle efetivo da expansão dos assentamentos existentes, com a participação e comprometimento da comunidade local;
- controle rigoroso do Poder Público Municipal sobre:
 - a) a ocupação da faixa de praia, especialmente por edificações e outras obras de caráter permanente;

- **APA do Joanes / Ipitanga:**

implementação de programas de recuperação e preservação ambiental, compreendendo a **relocação dos assentamentos populacionais** e das atividades **incompatíveis** localizadas na faixa de proteção das represas do rio Ipitanga;

controle rigoroso do Poder Público **sobre a expansão dos assentamentos existentes nas áreas de contribuição da bacia** hidráulica das represas do rio Ipitanga, bem como na fronteira com o Município de Lauro de Freitas.

APA da Bacia do Cobre/São Bartolomeu:

- promoção de gestões junto ao Governo do Estado da Bahia para conclusão do zoneamento ambiental da APA, com a participação do Município;
- atualização do enquadramento e da legislação de proteção ao Parque de Pirajá/São Bartolomeu, compatibilizando-os com as normas ambientais vigentes e com as diretrizes desta Lei;
- elaboração de estudos específicos para recuperação do Parque São Bartolomeu, **compatibilizando a conservação ambiental com o valor simbólico atribuído a esta área pelas religiões afro-brasileiras**, que institui sua sacralidade e uso para fins ritualísticos, e também com usos de lazer de contato com a natureza, turismo ecológico, atividades culturais e como centro de referência para a educação ambiental;
- **controle sobre a ocupação intensiva do solo nas áreas de contribuição das nascentes do rio do Cobre e na vizinhança do Parque Pirajá/São Bartolomeu;**
- implementação de programas de recuperação ambiental, compreendendo a **relocação dos assentamentos residenciais e das atividades econômicas** incompatíveis localizadas no Parque Pirajá/São Bartolomeu;

▪ **Áreas de Valor Urbano-Ambiental**

Deve-se considerar que as ZEIS podem se localizar em uma ou mais de dessas situações, obrigando-se a atender aos critérios, diretrizes e parâmetros específicos relacionados com as ZEIS.

Áreas de Proteção Cultural e Paisagística

- APCP compreendendo o Centro Histórico de Salvador e outras áreas indicadas, instituída pela Lei n° 3.289, 21 de setembro de 1983;
- APCP Ilê Iyá Omin Iyámassê (Terreiro do Gantois), instituída pela Lei n° 3.590, de 16 de dezembro de 1985;
- APCP compreendendo os candomblés Ilê Axé Iyá Nassô Oká (Terreiro da Casa Branca do Engenho Velho), Ipatitió Gallo (Terreiro São Jerônimo), e Zoôgodô Bogun Malê Rundô (Terreiro do Bogun), instituída pela Lei n° 3.591, de 16 de dezembro de 1985;
- APCP Ilê Axé Opô Afonjá (Terreiro de São Gonçalo do Retiro), instituída pela Lei n° 3.515, de 22 de julho de 1985;
- APCP Ilê Asipá, instituída pela Lei n° 5.773, de 23 de agosto de 2000;
- APCP Nossa Senhora do Resgate, instituída pela Lei n° 5.860, de 29 de dezembro de 2000;
- APCP do Morro do Gavazza;
- APCP Ladeira da Barra/ Santo Antonio da Barra;
- APCP do Morro Clemente Mariani;
- APCP da Encosta da Vitória;
- APCP da Encosta do Canela;
- APCP da Encosta de Ondina/São Lázaro;
- APCP do Rio Vermelho;
- APCP de Monte Serrat;
- APCP da Colina e Baixa do Bonfim;
- APCP da Penha/Ribeira;
- APCP Terreiro de Candomblé do Bate Folha Manso Banduquemqué;
- APCP do Parque Histórico de Pirajá;
- APCP Onzó Ngunzo Za Nkisi Dandalunda Ye Tempo (Terreiro Mokambo);
- APCP de Nossa Senhora de Escada;
- APCP de São Tomé de Paripe;
- APCP de Nossa Senhora das Neves, na Ilha de Maré;
- APCP de Nossa Senhora de Guadalupe, na Ilha dos Frades;

- APCP de Loreto, na Ilha dos Frades;
- APCP do Bom Jesus dos Passos, na Ilha do Bom Jesus dos Passos;
- APCP Jardim de Allah;
- APCP da Praia dos Artistas;
- APCP de Piatã.

Áreas de Borda Marítima

- **Diretrizes Gerais**
 - Recuperação urbano-ambiental ou relocação dos assentamentos localizados em áreas de risco para a ocupação humana, especialmente nos casos de encostas íngremes e instáveis, nas áreas de influência das marés, em áreas inundáveis e de preservação permanente.
 - Considerar as diretrizes específicas por trechos, tanto em relação aos condicionantes e restrições, como às potencialidades econômicas apontadas pelo PDDU/2008.

- **Diretrizes para a Borda Atlântica:**
 - **Diretrizes específicas para o Trecho 7 – Ondina até a praia da Bacia das Moças:**
 - Melhoria das condições de habitação, com a **regularização da ocupação e controle sobre a expansão dos assentamentos de São Lázaro, Alto de Ondina e Alto da Alegria;**
 - **Diretrizes específicas para o Trecho 10 – Boca do Rio até Jaguaribe:**
 - **Controle de novas ocupações informais e reurbanização** do centro de Itapuã e do entorno do Farol de Itapuã e Lagoa do Abaeté.

- **Espaços Abertos de Recreação e Lazer**
 - **Conceito**

Espaços Abertos de Recreação e Lazer - áreas urbanizadas, dotadas ou não de atributos naturais, destinadas ao convívio social, ao lazer, à prática de

esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população, compreendendo as subcategorias:

I - Parques Urbanos;

II - Espaços Abertos Urbanizados.

Parque Urbano, PU - área pública dotada de atributos naturais, parcial ou completamente urbanizada, destinada ao lazer ativo e contemplativo, à prática de esportes e atividades recreativas e culturais da população.

Espaço Aberto Urbanizado, EAU - área pública urbanizada destinada ao convívio social, ao lazer, à prática de esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população, correspondendo aos parques de recreação, às praças, largos, mirantes e outros equipamentos públicos de recreação e lazer.

– **Diretrizes para os Parques Urbanos, PU:**

Adoção de medidas de controle das invasões, com participação das comunidades vizinhas;

Implantação de programas para recuperação de áreas degradadas e para a recomposição ambiental e paisagística.

Parque Sócio-ambiental de Canabrava - serão implementados programas de manejo para recuperação e recomposição ambiental e paisagística das áreas resultantes do aterro sanitário, contemplando atividades voltadas para a **promoção e inclusão social da população circunvizinha;**

– **Áreas Arborizadas**

– **Conceito**

Áreas Arborizadas, AA - áreas edificáveis localizadas na Macrozona de Ocupação Urbana, dotadas de conjuntos de vegetação em geral antropizados, que exercem as funções ambientais de contribuir para a permeabilidade do solo, recarga dos aquíferos, controle da erosão do solo e dos alagamentos, o conforto climático, sonoro e visual, a qualidade do ar e a imagem ambiental urbana.

– **Diretrizes:**

Restrição à ocupação de encostas com declividade superior a 30% (trinta por cento), e manutenção, recuperação ou plantio de vegetação adequada à sua estabilização;

Adoção de medidas para **reurbanização ou relocação dos assentamentos nas áreas ocupadas precariamente.**

– **Diretrizes Político-Institucionais**

- **Iniciativa Popular** de Projeto de Lei e de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano
 - Quando de competência privativa do Poder Executivo, poderá ser tomada por, no mínimo, 2% (dois por cento) dos eleitores da área abrangida, **no caso de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**, bairros, bacias, Regiões Administrativas, subdivisões do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, ou quaisquer outros recortes territoriais nos quais se pretenda intervir.
 - Deverá acompanhar o requerimento, parecer técnico demonstrando a área e a população atingida pela iniciativa proposta.
 - Deverá ser apreciada pelos órgãos de planejamento urbano e ambiental, que poderá encaminhá-la aos órgãos setoriais competentes.
 - O Executivo emitirá parecer técnico circunstanciado sobre o conteúdo e alcance da proposta, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, ao qual se dará publicidade, prorrogável por mais 30 (trinta) dias, desde que solicitado com a devida justificativa e acatado pelo Conselho Municipal de Salvador.
 - Quando tratar-se de modificações do Plano Diretor, ou de planos, programas e projetos de impacto estrutural sobre a cidade, será encaminhado ao Conselho Municipal de Salvador acompanhado do parecer técnico do Executivo.
 - Será dada publicidade do ato do Conselho Municipal de Salvador que decidir acerca da proposta referida no parágrafo anterior.

– **Assistência Técnica e Jurídica Gratuita**

- Lei específica estabelecerá as condições em que se dará a assistência técnica e jurídica gratuita, devendo abranger, no mínimo:

I - orientação jurídica e defesa dos interesses individuais e coletivos;

II - implementação de uma engenharia e arquitetura públicas levando os benefícios da técnica, conforto, a segurança e baixo custo às comunidades pobres, envolvendo, entre outras medidas:

a) orientação técnica para elaboração de projetos e para reforma, ampliação ou construção de edificações, com a participação de profissionais em todas as etapas das obras, desde a elaboração do projeto, especificação das soluções técnicas e de materiais até o acompanhamento técnico da construção;

b) avaliação técnica do solo sobre o qual construir, prevenindo acidentes nas encostas e outras áreas de risco e a ocupação inadequada dos terrenos;

c) inclusão, nos programas de engenharia pública, de estudantes em estágios orientados e remunerados, propiciando-lhes condições de ampliar a sua visão sobre a realidade da cidade e estimulando a formação de um sistema de valores, pautado na cooperação e solidariedade entre os cidadãos;

d) promoção de atividades educativas quanto ao agenciamento espacial e urbanístico, especialmente no que tange ao papel das comunidades.

III - orientação técnica e jurídica para preparação e acompanhamento dos debates e audiências públicas sobre:

a) o Plano Diretor e a legislação decorrente;

b) planos urbanísticos, programas e projetos em ZEIS, ou implantação de empreendimentos ou atividades sujeitos a Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, cuja área de abrangência atinja ZEIS;

c) o Orçamento Participativo.

IV - formulação de propostas de iniciativa popular de Projetos de Lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Contribuições das Experiências Municipais

Sistematizando as análises da legislação dos municípios pesquisados na etapa anterior, observa-se que não há um equacionamento homogêneo da questão por parte dos municípios. Verificam-se convergências conceituais, de abrangência temática e de teor das normas, assim como na estrutura dos documentos analisados, suscitando, em alguns casos, pontos polêmicos, o que levou a consultoria a destacá-los em um item próprio, item 3. Como Regular as ZEIS em Salvador? Questões para Debate, que compõe este Relatório, como se detalhará a seguir.

▪ **Distribuição da matéria no sistema de leis urbanísticas municipal**

Não há um modelo único. A matéria se distribui por diversos documentos: Lei do Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Regularização Geral, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Leis e Decretos Específicos para cada ZEIS/AEIS. Alguns municípios dão maior ênfase às leis de caráter geral, enquanto outros, como Belo Horizonte e Porto Alegre se destacam pela quantidade expressiva de leis específicas de regulamentação local, ainda que disponham de leis gerais.

Em Salvador, como já se teve oportunidade de observar, há uma lei de caráter geral dispendo sobre as APSEs, que não vem sendo aplicada e avaliada de forma sistemática. Além disso, apenas três áreas mereceram legislação específica: Nordeste de Amaralina, Alagados e Calabar, que foram desenvolvidos sem atender integralmente ao estabelecido na legislação. Por outro lado, os “Planos de Bairro” mais recentes, para São Marcos, Nova Constituinte e Colinas de Mussurunga, e analisados no Relatório 1, vol. 1, também não se pautaram na legislação das APSEs, nem chegaram a propor uma lei específica. Há um consenso sobre a necessidade premente de uma nova legislação regulamentando as ZEIS, contudo, os documentos legais, artigos, estudos, etc., divergem sobre a melhor solução para a questão. Chama-se a atenção que o presente estudo, tem por base a indicação, pelo PDDU/2008, de uma solução intermediária, constituída por uma lei geral, até que elabore as leis específicas de cada ZEIS ocupada, complementando as diretrizes da lei geral. Constitui uma dificuldade adicional, a desatualização da legislação urbanística geral, bem como a ausência da legislação específica para aplicação dos instrumentos da política urbana adotados pelo PDDU/2008.

Vinculação ao Plano Diretor e integração de suas diretrizes com as ZEIS

Naqueles municípios onde a instituição de AEIS/ZEIS é mais antiga, como ocorreu em Belo Horizonte e Recife, a criação do instrumento se deu no bojo de um programa ou projeto específico, não havendo vinculação explícita ao plano diretor, o que só veio a ocorrer posteriormente. Constitui exceção o caso de Salvador, onde as APSEs integram o PDDU/85, embora tenham sido criadas pela LOUOS/84, que foi aprovada antes do plano, do qual é instrumento. Após a aprovação da Constituição Federal e, especialmente, do Estatuto da Cidade, quando as ZEIS foram relacionadas entre os instrumentos da política urbana, o conceito, as categorias, os critérios para instituição, enquadramento e desafetação dessas áreas, e da própria Política Habitacional passaram, na maior parte dos casos, a integrar os planos diretores. A vinculação com o plano diretor é muito importante, constituindo um indicativo da intenção de tratamento dessas áreas de forma integrada com as demais diretrizes do plano diretor. Merecem destaque nesse particular, os planos diretores de Belo Horizonte e Porto Alegre, especialmente no que diz respeito a diretrizes setoriais voltadas para a população de baixa renda. Em Salvador, o PDDU/2008 se reporta às ZEIS em vários capítulos. Merecem destaque as interfaces com o Ordenamento Territorial, e disposições sobre as Macrozonas de Ocupação Urbana e de Proteção Ambiental, por possibilitar a avaliação da conveniência e os requerimentos para a inserção das ZEIS nas respectivas Macroáreas, inclusive quanto à aplicação dos instrumentos da política urbana. A integração dos aspectos urbanísticos com os ambientais e culturais é definida no âmbito do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM). O tratamento diferenciado conferido às ZEIS, inclusive no Título IX - Desenvolvimento Político Institucional permite afirmar que, apesar de algumas lacunas quanto às diretrizes setoriais, especialmente quanto à provisão, dimensionamento e integração da rede de serviços e equipamentos, o PDDU procurou tratar a questão das ZEIS de forma transversal. Contudo, o Plano Diretor não traz diretrizes expressas sobre como deverá ocorrer esta “integração das ZEIS à cidade”, ou, dito de outra forma, como deverá ocorrer a sua “inclusão sócio-espacial”. Esta é outra das questões que emergirá no bojo dos debates sobre as questões polêmicas, relacionadas no item 3 deste Relatório e equacionadas na proposta preliminar de conteúdos e estrutura da lei, de que trata o item 4 deste Relatório.

▪ **Conceito e categorias de ZEIS**

Trata-se de questão estrutural da proposta de regulamentação das ZEIS, além de constituir um dos temas mais polêmicos sendo, por esta razão, destacado pela consultoria, entre as questões principais para debate, conforme detalhado no item 3. Como Regular as ZEIS em Salvador? Questões para Debate.

- **Crítérios para instituição, enquadramento e desafetação de ZEIS**

Foi contemplado em quase todas as propostas. Os diversos estudos sobre as ZEIS ressaltam a importância de permanência da área na categoria de ZEIS, no pós ocupação, como uma das formas de contrapor-se às pressões do mercado imobiliário. Constitui um ponto polêmico a delimitação prévia de vazios urbanos, como ZEIS, no próprio plano diretor X a definição de critérios para o enquadramento e demarcação urbanística de tais áreas, ponto este que deverá surgir nos debates de que trata o item 3 deste Relatório.

- **Regularização de áreas de ocupação consolidada X produção de novas ZEIS**

Predomina, nas experiências analisadas, a ênfase na regularização dos assentamentos consolidados. São exceções expressivas, os municípios de Diadema e São Paulo. A avaliação da regularização fundiária dos assentamentos “espontâneos” durante quase 30 anos, permite inferir, de acordo com alguns estudiosos, como se detalhou no Relatório 1, vol. 2., que ela não tem impacto significativo sobre redução da produção irregular da cidade. Isto não significa que se deva descartar a regularização plena dessas áreas, mas que, paralelamente ao incremento da produção habitacional para a população de baixa renda, deve-se atuar para inibi-la, evitando a criação de um perverso moto-contínuo irregularidade-regularização.

- **Planejamento das ZEIS Ocupadas**

Quase todos os municípios instituem instrumento próprio para tanto, procurando tratar de forma integrada os vários aspectos compreendidos pela regularização:

Belo Horizonte - **Plano Global Específico**;

Diadema - **Plano de Reurbanização de Interesse Social – PRIS**;

Goiânia – **Plano de Urbanização e Regularização Jurídica**, aprovado por decreto municipal;

Porto Alegre – **Plano Regulador**, que integra o PDDUA, correspondendo à LOUOS. Nele são estabelecidas, também, as condições de habitabilidade e é **criada a figura do Urbanizador Social**, já regulamentada por decreto. O **regime urbanístico**, que se reportam às normas de ordenamento do uso e ocupação do solo é definido **por decreto específico** para cada ZEIS;

Recife – **Plano Urbanístico** de cada ZEIS e **Plano de Regularização** (Urbanística e Fundiária);

Santo André – **Plano de Urbanização e Regularização Urbanística**, aprovado por decreto, para cada ZEIS;

São Paulo – **Plano de Urbanização**, estabelecendo a seqüência de ações.

Salvador – **Plano de Regularização de ZEIS** (I, II e IV), constituído por um conjunto de planos: **Plano de Urbanização** (dispensado nas ZEIS II); **Plano de Regularização Fundiária**; e **Plano de Ação Social e Gestão Participativa**. Estabelece, ainda, dois planos que, embora não integrem o plano de Urbanização relacionam-se diretamente com ele: **Plano de Atuação em Áreas de Risco** e **Plano de Relocação**.

▪ **Planejamento das ZEIS Vazias**

O Município de Santo André exige a elaboração de **Plano de Ocupação – POZEIS**, estabelecendo a seqüência de ações. Nos demais municípios propõem-se normas específicas para empreendimentos populares ou de interesse social, voltadas para o parcelamento do solo, ou como um parcelamento vinculado à construção de edificações, que, no caso de Salvador, é enquadrado como empreendimento de urbanização integrada, de acordo com o Anexo 4, da Lei nº. 3.377/84 (LOUOS).

▪ **Limites de flexibilização das normas**

Esta é outra das questões polêmicas que envolvem a proposta, tendo sido detalhada no item 3. Como Regular as ZEIS em Salvador? Questões para Debate. Por um lado, discutem-se os limites da redução dos critérios, índices e parâmetros aplicáveis à urbanização e edificação residencial, de modo a torná-los acessíveis, considerando o poder aquisitivo da população local, assim como funcionando como estímulo para a iniciativa privada incorporar este segmento populacional ao mercado formal das habitações. Mas, discute-se, também, a necessidade de estimular a economia nessas áreas, abrindo-as para o mercado não somente local, mas da cidade, sem abandonar as necessárias cautelas para que não se desencadeiem processos de invasão-sucessão de usos do solo ou grupos populacionais. Para tanto, propõe-se, geralmente, adotar a flexibilização tanto das diretrizes e critérios para estabelecer o rol de atividades permitidas, como para os critérios de compatibilidade locacional e parâmetros edilícios. As Disposições Transitórias da Lei nº. 7.400/2008 trazem uma

tímida tentativa de ajuste, ampliando o leque das atividades permitidas nas ZEIS, ao estabelecer que:

“Art. 338. Até a entrada em vigor da nova Legislação de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município, permanece em vigor a Lei n° 3.377, de 23 de julho de 1984, e suas modificações posteriores, combinada com as disposições constantes desta Lei que entram em vigor imediatamente, em especial as disposições do Título VIII, que tratam do ordenamento territorial,

.....

XI - **nas Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS**, ficam estabelecidos os mesmos usos e restrições de ocupação previstas para as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica, de acordo com as disposições da Lei n° 3.592/85, e **mais os usos do grupo CS-1**, conforme a tabela IV.3 da Lei n.º 3.377/84 e suas modificações posteriores”;

Contudo, não se consideram as diretrizes fixadas no Macrozoneamento, para tirar partido do potencial econômico das Macroáreas, que poderia ser aproveitado pelas ZEIS que nelas estão inseridas.

▪ **Instrumentos de Política Urbana**

Os planos diretores municipais procuram incorporar a maior parte dos instrumentos da política urbana, especialmente os que foram elaborados após a Lei n°. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. No entanto, poucos avançaram no sentido de elaborar a legislação específica para aplicá-los, o que compromete a eficácia dos referidos instrumentos, quando não inviabilizam totalmente.

Belo Horizonte – **Operação Urbana** para implantação de HIS e regularização de edificações localizada em área não parcelada oficialmente; **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios** e **Convênio Urbanístico de Interesse Social**, o único que dispõe de normas específicas para HIS.

Diadema – a Lei Complementar N° 273/2008 define:

- **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios** nos imóveis não edificados e subutilizados, para atender à produção de Habitação de Interesse Social – HIS e/ou Habitação de Mercado Popular-HMP. As áreas sujeitas a parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, bem como à aplicação do direito de preempção constam de um documento, onde estão delimitadas, denominado **Carta 3 – Imóveis Não Edificados e Subutilizados**;

Direito de Preempção nos imóveis em zonas de uso e áreas em que for permitida a produção de Habitação de Interesse Social – HIS e/ou Habitação de Mercado Popular – HMP;

As **Ações de Regularização Fundiária Sustentável** serão executadas em assentamentos informais ou parcelamentos do solo para fins urbanos implantados irregularmente no Município;

Consórcio Imobiliário nos imóveis localizados em Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS

Outorga Onerosa do Direito de Construir

Goiânia

- **Consórcio Imobiliário** entre o proprietário da gleba e o Município para a promoção de intervenções nas ZEIS;

Concessão de Direito Real de Uso, CDRU, nas áreas públicas municipais; ficando vedada a utilização da doação como forma de transferência de bens públicos municipais, situados em ZEIS. A Concessão de Direito Real de Uso será onerosa e contratual, mediante uma contribuição social tendo como referência o custo por metro quadrado, de urbanização de interesse social no Município e a área objeto da concessão, não podendo, em qualquer hipótese, ser superior a 10% da renda familiar;

- **Concessão de uso especial para fins de moradia;**
- **Usucapião Especial de Imóvel Urbano;**
- **Direito de Preempção;**
- **Assistência Técnica Urbanística, Jurídica e Social gratuita.**

Porto Alegre – Como o plano diretor é anterior ao Estatuto da Cidade, não foram relacionados todos os instrumentos, salvo os estabelecidos na própria

Constituição Federal, embora a Lei Orgânica Municipal já trouxesse alguns deles, a exemplo da regularização fundiária.

- **Outorga Onerosa do Direito de Construir** possui lei própria, bem como as **Operações Urbanas Consorciadas**.
- **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios** são disciplinados por lei complementar, tendo-se criado uma Comissão das Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritária - CAUOP, com a finalidade de estabelecer critérios e indicar as Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritária - AUOPs, bem como de apreciar as defesas relativas a imóveis arrolados para o cumprimento da Função Social da Propriedade.

Recife – a revisão do plano diretor está em tramitação, prevendo todos os instrumentos de política urbana. O plano aprovado é anterior ao Estatuto da cidade, não se tendo obtido informações sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana, salvo a regularização fundiária, promovida no âmbito do PROZEIS.

Santo André – a Lei do Plano Diretor prevê a aplicação de **parcelamento, edificação e utilização compulsórios** localizados na Macrozona urbana, tendo o instrumento sido regulamentado por decreto. Também são previstos no plano diretor: **Operações Urbanas Consorciadas, Consórcio Imobiliário, Direito de Preferência e Direito de Superfície**, além dos específicos para a regularização fundiária e criação de ZEIS.

São Paulo – O Plano Diretor prevê em ZEIS:

- a **Concessão do Direito de Construir** acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente máximo definido, será gratuita para a produção de HIS e para HMP com até 50 m² de área útil total, por unidade habitacional;

A **Transferência de Potencial Construtivo das ZEIS** poderá ser aplicada quando houver no seu interior imóvel enquadrado como ZEPEC;

O Decreto Nº 44.667/2004 que regulamenta as disposições da Lei nº 13.430

- A **Transferência do Potencial Construtivo** das ZEIS, ao proprietário que doar ao Município, imóvel localizado em ZEIS para fins de promoção de HIS, poderá transferir para outro local o potencial construtivo correspondente ao valor do imóvel doado, mediante equação definida no Decreto;

Nas ZEIS inseridas em **Áreas de Operação Urbana** aplica-se a Transferência do Potencial Construtivo.

Salvador – Lei 7.400/2008 – Plano Diretor, tendo-se discriminado, como foi descrito no item anterior, as macroáreas onde eles são aplicados.

Consórcio Imobiliário para viabilização de Habitação de Interesse Social, HIS, ZEIS III na Macroárea de Reestruturação Urbana;

Transferência do Direito de Construir – já disciplinada e aplicada no município desde há cerca de 20 anos, poderá ser utilizada para aquisição de área para implementação de programas e projetos habitacionais de interesse social quando:

se tratar de plano ou programa para implantação de ZEIS III;

para regularização fundiária de ZEIS I, II e V, quando não for possível aplicar o Usucapião Coletivo ou a Desapropriação para Fins Urbanísticos;³.

quando for necessária a incorporação de novas áreas para regularização urbanística de ZEIS I, IV e V;

se tratar de imóveis localizados nas seguintes Macroáreas: de Manutenção da Qualidade Urbana; de Reestruturação Urbana; de Estruturação Urbana; e de Consolidação Urbana;

para possibilitar a implementação/ recuperação de áreas protegidas na Macroárea de proteção e Recuperação Ambiental.

Direito de Preferência, ou Direito de Preempção, poderá ser exercido em todas as Macroáreas, à exceção da Macroárea de Conservação Ambiental, para atendimento às seguintes finalidades:

- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e implantação de equipamentos urbanos e comunitários que integrem áreas enquadradas na categoria de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;
- constituição de reserva fundiária, aplicável aos terrenos e lotes não utilizados ou subutilizados localizados na Macroárea de Estruturação Urbana e na Macroárea de Consolidação Urbana;
- criação de espaços públicos e de lazer em áreas de grande densidade habitacional e de ocupação do solo ou nas quais o

processo de estruturação ainda não está consolidado, e cujo adensamento é preferencial;

Parcelamento Compulsório – podendo ser exercido nas seguintes Macroáreas: Requalificação Urbana; Manutenção da Qualidade Urbana; Estruturação Urbana e Consolidação Urbana e destinando-se principalmente à criação de ZEIS III;

Edificação Compulsória – aplicável às Macroáreas: Requalificação Urbana; Manutenção da Qualidade Urbana; Estruturação Urbana e Consolidação Urbana e também destinando-se principalmente a ZEIS III;

Utilização Compulsória - podem ocorrer em todas as Macroáreas integrantes da Macrozona de Ocupação urbana, destinando-se principalmente a ZEIS III;

Outorga Onerosa do Direito de Construir – poderá ser utilizada nas ZEIS, dispensando-se o pagamento da contrapartida em determinados casos, aplicando-se às Macroáreas: Requalificação Urbana; Manutenção da Qualidade Urbana; Reestruturação Urbana, proteção e Recuperação Ambiental;

Operações Urbanas Consorciadas – podem ocorrer em todas as Macroáreas integrantes da Macrozona de Ocupação urbana, permitindo a adoção de medidas tais como:

- A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como a alteração de normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente;
- A regularização das construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

ZEIS – são permitidas em todas as Macroáreas da Macrozona de Ocupação Urbana e na Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental

Concessão de Direito Real de Uso, de acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 1967, para Regularização Fundiária e Urbanística;

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, CUEM, de acordo com a Medida Provisória nº 2.220, de 2001; para Regularização Fundiária e Urbanística

Assistência Técnica, Urbanística, Jurídica e Social Gratuita; para Regularização Fundiária e Urbanística, em especial fornecendo apoio técnico para utilização da Usucapião Especial de imóvel urbano e na iniciativa popular de leis, de planos e de projetos, inclusive para a instituição de ZEIS e sua regularização.

Instrumentos Fiscais e Financeiros – como política tributária com finalidade extrafiscal;

Zoneamento Ambiental – na Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental, destacando-se o objetivo de conciliar o direito à moradia com o direito ambiental.

Fundos Financeiros

Belo Horizonte – **Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas**, que constitui uma subconta do Fundo de Habitação Popular.

Diadema

Fundo de Desenvolvimento Urbano que prioriza aplicação em intervenções em Zonas de Recuperação Urbana - ZRU que correspondem às áreas ocupadas por uso predominantemente residencial, com concentração de assentamentos habitacionais de alta densidade, marcados pela baixa qualidade urbanística e ambiental de sua massa edificada, devendo nelas ser observadas as seguintes diretrizes.

Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social – FUMAPIS, recebe parte dos recursos financeiros auferidos com a contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir e será utilizado para as finalidades:

Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

Regularização fundiária;

Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

Criação de espaços de lazer e áreas verdes;

Criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental;

Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

Constituição de reserva fundiária;

Gestão em programas específicos ambientais.

Goiânia

- O **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Goiânia - FMDU** criado por lei própria com a finalidade de emprestar suporte financeiro ao desenvolvimento de projetos relacionados à proteção ambiental, habitação e implantação de equipamentos públicos e comunitários especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social.
- **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS** – recebe 50% dos recursos auferidos com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e com a adoção de alteração de uso mediante contrapartida financeira

Porto Alegre – **Fundo Municipal de Desenvolvimento – FDM**;

Recife –

Fundo Especial do PREZEIS - regulamentado em 1993, quando ficou definido o comprometimento de 1,2% da arrecadação tributária para o funcionamento do PREZEIS.

Fundo de Desenvolvimento Urbano - previsto na Lei Orgânica do Município

Santo André – conforme Lei nº 8.696/2004 – Lei do Plano Diretor:

Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com recursos a serem aplicados na produção de HIS.

Fundo Municipal de Habitação – que receberá, entre outros, recursos provenientes do ressarcimento de despesas havidas pelo poder público municipal nos processos de regularização e urbanização nas ZEIS situadas em áreas públicas, da alienação de imóveis municipais em ZEIS e do ressarcimento do valor despendido na execução das obras e serviços necessários à implantação dos Planos de Urbanização.

São Paulo – **Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB** que deve ser aplicado conforme dispõe a Lei Federal n.º 10.257;

Salvador - **Fundo Municipal de Habitação** instituído pela Lei nº 6099/02, para o qual serão dirigidos os recursos destinados à Habitação de Interesse Social, HIS.

Gestão Participativa das ZEIS – todos os municípios criam canais de participação da comunidade local. Alguns prevêem o diálogo com conselhos ou canais mais amplos. Na maior parte dos casos, o modelo de gestão concentra-se mais fortemente no processo de planejamento participativo, com algumas incursões no controle da implantação do empreendimento. Apenas Porto Alegre apresenta a figura do **Urbanizador Social**, como um novo instrumento capaz de ampliar a oferta de novos empreendimentos, tornando-se beneficiário de normas mais flexíveis, e de medidas administrativas de agilização dos processos, como incentivo. A figura do Urbanizador Social é extremamente polêmica, de aplicação recente, cabendo avaliar a adequação de sua aplicação em Salvador. Acresce que esta decisão tem um caráter muito mais político do que técnico, razão pela qual consideramos que uma reunião técnica entre a SEDHAM/FMLF e a consultoria, não seria o fórum adequado para debatê-la.

Apresentamos em seguida os canais participativos previstos pelos municípios analisados:

Belo Horizonte – **Grupo de Referência**, com atuação local; e **Conselho Municipal de Habitação (CMH)**, que se pronuncia quanto à aprovação do PGE, ouvido o **Conselho Municipal de Política Urbana (CONPUR)**; sobre os pedidos de desafetação de ZEIS (1 e 2), e nos casos omissos da Lei.

Diadema – **Conselho Deliberativo do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (FUMAPIS)** a quem cabe apreciar as propostas de EHIS, a aprovação de diretrizes para a definição da demanda habitacional.

Goiânia – **Conselho Municipal de Política Urbana (CONPUR)** é ouvido quanto à instituição de novas AEIS/ZEIS. O processo de intervenção em ZEIS é precedido pela constituição e formalização de uma **Comissão Técnica de Urbanização e Regularização Jurídica (CTUR)** composta por 13 (treze) membros, para cada ZEIS, a qual compete coordenar e fiscalizar a elaboração e a execução do Plano de Urbanização e regularização Jurídica das ZEIS e **Grupo Local de Acompanhamento**, ao qual compete o levantamento de dados, informações e elaboração de proposta, possibilitando a execução dos objetivos da Comissão Técnica de Urbanização e Regularização Jurídica.

Porto Alegre – A **participação dos moradores** no processo de identificação, delimitação e detalhamento das AEIS ocorre **diretamente**, através de **suas entidades representativas** e através das **Regiões de Gestão do Planejamento**, que são unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental.

A **Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE)** e **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA)** aprovam as condições de implantação de projetos do **Urbanizador Social**.

Recife – **Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL)** é o espaço para discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização jurídica em cada ZEIS. O **Fórum Permanente do PREZEIS**, espaço institucional de articulação e deliberação dos diversos segmentos que integram o PREZEIS, para as questões pertinentes ao conjunto da ZEIS.

Santo André – **Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL)**, paritária, composta por moradores e representantes do Executivo, a quem cabe elaborar, acompanhar a implantação do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da ZEIS; deliberar sobre as atividades existentes na ZEIS; intermediar assuntos de interesse das ZEIS; dirimir dúvidas e resolver questões sobre a aplicação da legislação.

São Paulo – **Conselho Gestor**, composto pelos representantes: do Poder Público, incluindo concessionárias de serviços públicos, dos moradores atuais ou futuros, dos proprietários de imóveis localizados na ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil. Ao CG compete: participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação, e aprovar suas diretrizes; aprovar seu Regimento Interno; elaborar a proposta de participação da população e ONGs atuantes na área, no Plano de Urbanização; garantir a informação e participação da população nas discussões e deliberações. O **Conselho de Política Urbana** – aprova a Transcon na ZEIS 3 e as diretrizes do Plano de Urbanização. **Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS)** - aprova as diretrizes do Plano de Urbanização e a minuta de decreto para fins de aprovação pelo Executivo.

Salvador – o PDDU/2008 estabelece a obrigatoriedade de constituição da **Comissão de Regularização** para cada ZEIS, ou conjunto de ZEIS, sejam ocupadas ou vazias que deverá participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Regularização e de sua implementação, bem como do parcelamento e urbanização integrada.

- **Instâncias administrativas para a gestão das intervenções e análise de processos**

Belo Horizonte: **Companhia Urbanizadora** coordenação das ações

Diadema – referência genérica a órgão competente do Poder Executivo Municipal

Goiânia – **Instituto de Planejamento Municipal - IPLAN** responsável pela instituição e delimitação de ZEIS

Porto Alegre - **Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)** e Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB responsável pelas construções habitacionais;

Recife – Os planos urbanísticos específicos, serão elaborados pelo **Órgão Municipal responsável pela urbanização das ZEIS**, não nomeado na Lei 16.113/95 – Lei do PREZEIS. A **Empresa de Urbanização do Recife** fará a análise e elaboração dos pareceres e concluída a execução do Plano Urbanístico, os pedidos de desmembramento e remembramento deverão ser encaminhados à **SEPLAM**.

Santo André – **Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação** coordena as ações;

São Paulo – **Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB** (Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - CAEHIS, vinculada à SEHAB);

Salvador - não está especificado no Plano

3. COMO REGULAR AS ZEIS EM SALVADOR? QUESTÕES PARA DEBATE

Nesta etapa do trabalho estão colocados para debate e definição, alguns aspectos centrais da criação e operacionalização das ZEIS como instrumentos da política municipal de desenvolvimento urbano.

3.1. Princípios e Objetivos da Lei

Princípios

- Conciliação entre o direito de propriedade, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente saudável, garantindo o exercício das funções sociais da cidade e da propriedade urbana de forma sustentável;

- Incorporação das porções de cidade, configurados pelas ZEIS, ao restante da cidade formal, reduzindo o desequilíbrio na distribuição dos benefícios e ônus do processo de produção da cidade;
- Redução das desigualdades intraurbanas com reconhecimento e respeito às diferenças culturais entre pessoas e grupos sociais que constituem os moradores das ZEIS;
- Direito à informação e à assistência técnica, assegurando um patamar adequado de acesso dos moradores aos saberes sobre a cidade e sua gestão, capaz de propiciar as condições para um planejamento e gestão efetivamente participativos;
- Participação, dos representantes de segmentos diversificados da sociedade no processo de planejamento e gestão das ZEIS como sujeitos, compartilhando com o poder Público a tomada de decisões e de responsabilidades.

Objetivos

Objetivo Geral:

- Estabelecer bases sistemáticas de referência para a regulação urbanística das ZEIS ocupadas e em vazios urbanos, em consonância com as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, PDDU/08 e sua legislação decorrente.

Objetivos Específicos:

- Estabelecer normas para a regularização urbanística das ZEIS ocupadas que assegurem condições dignas de habitabilidade nessas áreas, considerando o seu grau de precariedade, e os investimentos necessários de infra-estrutura, serviços, equipamentos urbanos e comunitários e/ou melhorias habitacionais;
- Estabelecer normas para a qualificação urbanística das ZEIS ocupadas, respeitando a estética própria dos seus moradores, suas formas de viver e de se expressar, evitando reproduzir o modelo de urbanização utilizado em outros bairros;
- Estabelecer normas para o dimensionando dos espaços públicos, áreas institucionais, vias e demais logradouros públicos, respeitando as normas técnicas oficiais e considerando as condições morfológicas, climáticas,

função e hábitos culturais de uso pela população, assim como a capacidade de manutenção dos equipamentos;

- Propiciar a preservação, a proteção e a recuperação ambiental de áreas urbanas degradadas, mas consideradas adequadas à ocupação, mediante a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias dos danos ambientais ocorridos;
- Corrigir situações decorrentes da ocupação de áreas impróprias à habitação, priorizando a remoção de unidades residenciais em condições de risco à vida humana ou ambiental, ou que interfiram na implantação de obras públicas, garantindo a relocação dessas unidades residenciais em condições melhores de habitabilidade e a recuperação ambiental da área;
- Flexibilizar os padrões de uso e ocupação do solo que incentivem e fortaleçam as atividades de geração de emprego e renda nas áreas ocupadas, propiciando condições para a sua incorporação à cidade, sem que resultem em fator de expulsão dos seus moradores;
- Induzir o uso e ocupação das áreas urbanas não utilizadas e subutilizadas, para fins de habitação de interesse social, mediante a aplicação de instrumentos da política urbana, de modo a ampliar a oferta e garantir o acesso à terra urbana para a população de baixa renda;
- Simplificar as normas para o parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais, garantindo condições de habitabilidade aos novos empreendimentos.
- Estabelecer incentivos para a diversificação dos agentes públicos e privados responsáveis pela produção de novas HIS.

3.2. Conceito de ZEIS

A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, como instrumento de regularização urbanística, no bojo das lutas pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, dos habitantes de assentamentos irregulares.

Através do instrumento ZEIS é possível estabelecer padrões urbanísticos especiais em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas, por população de baixa renda, o que possibilita a legalização desses assentamentos e, portanto, a extensão do direito de cidadania a seus moradores. Embora tenha sua origem na luta pela

regularização e posse da terra em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares, este instrumento evoluiu possibilitando a destinação de glebas e lotes vazios do território urbano para provisão de habitação popular.

A seguir estão apresentados alguns conceitos extraídos da legislação dos municípios analisados neste trabalho, como apoio à reflexão que se desenvolve a seguir:

▪ **Em Recife**

Lei 15.547/91

Art. 36. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são áreas de assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público onde haja o interesse jurídico da posse da terra

LUOS - Lei nº. 16.176/96

Art. 17 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária

Lei do PREZEIS - 95

Art.2º -Poderão ser consideradas Zonas Especiais de Interesse Social:

I - os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica;

II -as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social;

A Lei do PREZEIS 95 ao definir critérios para inclusão de novas áreas ocupadas como ZEIS, acrescenta detalhes que explicitam a definição de ZEIS. Assim define no artigo inciso II do art. 5º:

Art.5º - São requisitos indispensáveis à transformação de novas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social:

I - ser passível de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica;

II - nas áreas ocupadas:

- a) ter uso predominantemente residencial;
- b) apresentar tipologia habitacional predominantemente de baixa renda;
- c) precariedade ou ausência de serviços de infra-estrutura básica;
- d) renda familiar média igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos;
- e) possuir densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare.

E ainda define:

Não poderão ser transformados em ZEIS os assentamentos habitacionais totalmente localizados:

I - sob viadutos ou pontes;

II - sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão;

III- em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com estudo de viabilidade técnica realizado pela Empresa de Urbanização do Recife.

▪ Em Diadema

Plano Diretor Lei Complementar 25/94

V – ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL "AEIS" destinada à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social "EHIS" e à manutenção de habitações de interesse social, ...

Lei complementar nº 161/02

Art. 38 – Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS são aquelas destinadas à implantação ambientalmente sustentável de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS e Planos de Reurbanização de Interesse Social – PRIS, voltados ao atendimento da demanda da população de baixa renda através da produção habitacional e regularização fundiária e urbanística

▪ Em Belo Horizonte

Lei nº 7.166/1996

Art. 12 - São ZEISs as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo....

- **Em Porto Alegre**

Lei Complementar nº. 434, de 1º de dezembro de 1999 - PLANO DIRETOR

Art. 76. As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:

.....

- **Em Santo André**

Lei no 8.696/ 2004 – Lei do Plano Diretor

Art. 32 - As zonas especiais de interesse social – ZEIS – são porções do território com parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepostos àqueles previstos para macrozona em que se situarem, destinadas prioritariamente à regularização fundiária e à urbanização de assentamentos precários e à produção de HIS e HMP.

- **Em São Paulo**

Lei 13.430/ 2002

Art. 171 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local

- **Em Salvador**

PDDU – Lei 7.400/2007

Art. 78 - Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são aquelas destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social, HIS.

Observa-se que o conceito que institui as ZEIS em Salvador, embora se refira à manutenção de HIS, se desenvolve em torno da implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de HIS, o que é reforçado quando a cada categoria de ZEIS, se associa à especificidade da zona a condição do interesse público em promover a sua regularização, suscitando como questão: após a regularização estas áreas deixam de ser ZEIS?

Quando se analisa o conceito expresso na Lei Federal 11.977, observa-se que aí está contemplada a destinação destas áreas, qual seja, predominantemente, à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas, e da natureza de sua propriedade. Mas explicita, também, que está sujeita, como ocorre com qualquer zona, à definição de condições em que serão aplicados os instrumentos e recursos pertinentes a ZEIS, deixando-se para defini-las, talvez, em cada categoria. Entende-se que as ZEIS poderão ser aplicadas regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, a serem definidas por plano específico e regulamentadas para cada ZEIS.

“Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;”

Sintetizando as diversas abordagens, tem-se que as ZEIS:

- São zonas urbanas destinadas, predominantemente, à moradia de população de baixa renda (até 3 salários mínimos);
- Devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal);
- São áreas sujeitas a regras específicas (para cada área) de parcelamento, uso e ocupação do solo e, portanto, requerem um plano e regulamentação específica, para cada área;

Sem confrontar a legislação vigente, mas buscando contemplar os aspectos assinalados, propõe-se o seguinte conceito:

Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são parcelas da área urbana, destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, definidas no Plano de Regularização e sobrepostas àquelas previstas para a macrozona em que se situam.

De forma complementar deverão ser especificados os requisitos para transformação de uma área em ZEIS, agregando ao conceito especificações que delimitam a aplicação deste instrumento.

3.3. Categorias de ZEIS

As ZEIS podem ser genericamente agrupadas em duas tipologias básicas: a ZEIS de áreas ocupadas e a ZEIS de áreas vazias. Nas ZEIS ocupadas são determinantes as características geoambientais; o processo de ocupação; a configuração da ocupação; as especificidades culturais, entre outras. Nesta categoria estão incluídas as favelas/ invasões, os conjuntos habitacionais irregulares, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos, as edificações deterioradas ocupadas pela população de baixa renda (cortiços), as ocupações irregulares em áreas remanescentes de quilombos ou de populações tradicionais e em áreas de valor ambiental. Na categoria de ZEIS não ocupadas estão os vazios não construídos e os terrenos e glebas não utilizados ou subutilizados nos quais se pretende implantar novos empreendimentos habitacionais de interesse social¹⁵.

Embora a legislação recente reconheça as duas categorias básicas, pouco se acrescenta no momento de legislar e definir procedimentos no tratamento das outras categorias. Fica a ser definido se as especificidades existentes devem ser tratadas em legislação geral, ou se cada plano de regularização tratará o que é específico. E ainda, em que momento, a ZEIS será enquadrada em uma das categorias, no momento da sua instituição ou de sua regularização?

¹⁵ SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – Salvador: revisão de critérios, novas inserções e caracterização**. POLIS. Salvador, 2007

Acresce, no que diz respeito às especificidades das categorias de ZEIS que, características diversificadas podem se superpor em uma mesma ZEIS. As diretrizes aplicáveis, por sua vez relacionam-se, geralmente, com as disposições do plano diretor, principalmente as que tratam da organização territorial.

Para efeito deste debate buscou-se referência na legislação dos municípios analisados no Relatório 1 - vol. 2, considerando que estas experiências possibilitam avaliar a tendência de criação de novas categorias de ZEIS.

Em **Belo Horizonte** a Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996, modificada pela Lei nº. 8.137, de 21 de dezembro de 2000, define 3 categorias:

ZEISs-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana;

ZEISs-2, regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;

ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

Neste caso são contempladas as duas categorias básicas: áreas ocupadas irregularmente e áreas a serem ocupadas e inclui-se ainda uma terceira, na qual já foram implantados “empreendimentos de HIS” (conjuntos habitacionais). Parece-nos, que a criação da terceira categoria, se deve à preocupação com o futuro das áreas objeto de programas de HIS. Trata-se de uma categorização de fácil compreensão e aplicação.

No caso de conjuntos habitacionais a serem gravados como ZEIS, em Salvador, deve ser estabelecido um total de unidades mínimas ou de área do terreno, de forma que justifique o enquadramento como zona, evitando criar pequenos enclaves na cidade.

Em **Diadema** a Lei Complementar Nº 273/2008, estabelece:

Área Especial de Interesse Social 1 – AEIS1: imóveis não edificados e subutilizados, necessários à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS;

Área Especial de Interesse Social 2 – AEIS2: áreas onde estão implantados **Núcleos** Habitacionais, para os quais deverão ser elaborados **Planos de Reurbanização de Interesse Social - PRIS** com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável dos assentamentos;

Área Especial de Interesse Social 3 – AEIS3: áreas onde estão implantados **Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS** não regularizados, com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável destes empreendimentos.

Apesar de a legislação ser posterior ao Estatuto da Cidade, este município, tal como Belo Horizonte, optou por introduzir três categorias denominadas como AEIS, em lugar de ZEIS, como indicado no Estatuto da Cidade. Observa-se que as duas primeiras categorias correspondem às duas categorias básicas, até aquele momento, adotadas em Diadema. A partir desta Lei, acrescenta-se uma terceira categoria, a AEIS 3, referente aos empreendimentos habitacionais, EHIS, os quais, embora implantados de forma planejada, são irregulares, e nos quais se pretende promover a regularização urbanística e fundiária.

Nesta legislação fica explícito que os EHIS contemplam duas categorias: as HIS, destinadas às populações cuja renda familiar, de até 3 SM, as coloca aquém do mercado imobiliário e as populações de renda familiar superior a 3 até 6 SM, ou seja, o mercado popular, HMP. Esta abrangência dos EHIS é mais adequada à previsão da população beneficiária das AEIS, visto que não há uma homogeneidade de faixa de renda nessas áreas, contribuindo, também, para reduzir o preconceito e estigma que acompanha estas áreas e dificulta sua inclusão ao resto da cidade.

São conceitos que valeria a pena verificar a conveniência de aplicar, em Salvador, não só pela simplicidade, mas pela compreensão ampla dos EHIS. Além do mais, sabe-se que outras categorias introduzidas por alguns municípios, podem ocorrer simultaneamente, em uma mesma área demarcada, podendo-se resolver o disciplinamento mediante diretrizes específicas com base no Plano Diretor, tais como as aplicáveis às áreas de proteção histórico-cultural e paisagística ou ao meio ambiente natural; ou as aplicáveis às áreas de risco à vida humana, entre outras.

Em **Goiânia** a Lei Complementar N° 171/2007 que estabelece o Plano Diretor, cria as categorias:

Área Especial de Interesse Social I, correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;

Área Especial de Interesse Social II, correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;

Área Especial de Interesse Social III, correspondente às glebas sujeitas à incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo, integrantes da FIG. 7 – Modelo Espacial, desta Lei.

II – **Projetos Diferenciados de Urbanização** que objetivam a ocupação dos vazios urbanos existentes fora dos Eixos de Desenvolvimento, podendo ocorrer em maiores densificações, inclusive sob a forma de ocupação prevista para as **Áreas de Interesse Social**, conforme disporá a lei municipal e segundo FIG.6 – **Vazios Urbanos**, constante desta Lei.

As categorias instituídas como AEIS pelo Município de Goiânia contemplam 2 tipos de áreas de ocupação consolidada e um tipo de área vazia, localizadas as três no “Modelo Espacial” proposto para a cidade. Prevê, porém, a urbanização mediante “Projetos Diferenciados”, que objetivam a ocupação dos vazios urbanos existentes fora dos “Eixos de Desenvolvimento”, representados graficamente na Lei, podendo ocorrer “em maiores densificações, inclusive sob a forma de ocupação prevista para as Áreas de Interesse Social”, conforme disporá lei municipal. Trata-se de dispositivo que confunde, ao não se referir à categoria de AEIS correspondente.

Em **Porto Alegre** a Lei Complementar nº. 434/1999 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) cria as seguintes categorias:

AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se as Leis Complementares nºs 242, de 10 de janeiro de 1991, e 251, de 26 de julho de 1991, que dispõem sobre a Concessão de Direito Real de Uso - CRDU -, nos termos da Lei Orgânica do Município, art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas, Gerais e Transitórias, quando se tratar de bens públicos municipais;

AEIS II - loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5º deste artigo;

AEIS III - imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

AEIS IV - áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários.

As categorias contemplam, como em outros municípios, dois grandes grupos: o de áreas ocupadas (AEIS I, II e IV) e o de áreas vazias (AEIS III). A inclusão no próprio conceito de critérios para regularização fundiária (AEIS I) e de condições de habitabilidade (AEIS II) não nos parece adequada. No caso das AEIS II, particularmente, pois uma das finalidades das AEIS é exatamente assegurar condições de habitabilidade, permitindo supor que a atuação nas áreas enquadradas nessa categoria será restrita à regularização fundiária.

Em **Recife** a Lei nº. 16.113/95 – Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), não apresenta uma subdivisão das ZEIS em categorias, conforme a situação que se encontra o assentamento ou sua especificidade face aos requisitos de intervenção. Ao especificar os tipos de áreas que poderão ser definidas como ZEIS, subdivide em áreas ocupadas com assentamentos habitacionais consolidados e áreas a serem ocupadas por programas de HIS, ou seja, áreas ocupadas ou áreas vazias para HIS, mas sem criar categorias:

Art.2º -Poderão ser consideradas Zonas Especiais de Interesse Social:

I- os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica;

II- as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social;

.....

Art.5º - São requisitos indispensáveis à transformação de novas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social:

I - ser passível de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica;

II - nas áreas ocupadas:

a) ter uso predominantemente residencial;

b) apresentar tipologia habitacional predominantemente de baixa renda;

- c) precariedade ou ausência de serviços de infra-estrutura básica;
- d) renda familiar média igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos;
- e) possuir densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare.

1º - Deverão ser considerados no estudo de viabilidade técnica, previsto no inciso I deste Artigo, os padrões mínimos de salubridade e segurança.

2º- Não poderão ser transformados em ZEIS os assentamentos habitacionais totalmente localizados:

I - sob viadutos ou pontes;

II - sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão;

III- em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com estudo de viabilidade técnica realizado pela Empresa de Urbanização do Recife.

Ao definir os critérios para inclusão de novas áreas ocupadas como ZEIS, a legislação de Recife avança no reconhecimento das características comuns a essas áreas, que constituem o cerne do seu conceito. Além disto, oferece critérios definidores das situações que inviabilizam esta inclusão. Em ambos os casos, devem ser considerados na elaboração da legislação de Salvador, observando-se as disposições específicas do PDDU/2008.

Em **Santo André** a Lei n.º 8.696/ 2004 - Lei do Plano Diretor define:

As ZEIS subdividem-se em quatro categorias, na seguinte conformidade:

ZEIS A - áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda na Macrozona Urbana, devendo o Poder Público promover a regularização fundiária e urbanística, com implantação de equipamentos públicos, inclusive de recreação e lazer, e comércio e serviços de caráter local;

ZEIS B – terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social, que deverão ser urbanizados e dotados de equipamentos públicos;

ZEIS C - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy onde haja interesse público em produzir HIS e HMP;

ZEIS D - núcleos residenciais de baixa renda, existentes ou consolidados, localizados na Macrozona de Proteção Ambiental, devendo o Poder Público promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, com implantação de equipamentos públicos e comércio e serviços de caráter local.

Em Santo André, entre as quatro categorias criadas, duas a ZEIS B e a ZEIS C são constituídas por terrenos não edificados e imóveis subutilizados, sendo uma na Macrozona Urbana e a outra fora desta, o que está justifica parâmetros diferenciados: quanto à percentagem de terreno destinada a HIS, que é de 70% na ZEIS B, é de 50% na ZEIS C; a admissão na ZEIS B de produção de HMP e de comércio e serviços de caráter local na fração restante, enquanto na ZEIS C é admitida na fração restante a produção de qualquer uso permitido na zona onde ela se insere.

Em **São Paulo** a Lei do Plano Diretor Estratégico Lei nº.13.430/02 adotou as seguintes categorias:

ZEIS 1 - áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;

ZEIS 2 – áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, na promoção de Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

ZEIS 3 – áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou

de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora;

ZEIS 4 – glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, definidos no artigo 153 desta lei, destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental, para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei, e situados na mesma sub-bacia hidrográfica objeto de Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

Observa-se que, embora tenham sido criadas 4 categorias de ZEIS, uma apenas se refere a áreas ocupadas, as demais se referem a terrenos ou glebas não edificados, ou subutilizados, e edificações não utilizadas ou subutilizadas, objetivando a promoção de HIS ou HMP.

Entre as categorias criadas pelo Plano, ainda suscitam debates as ZEIS IV, junto aos mananciais da cidade de São Paulo, como informa MARTINS ¹⁶

“O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado em 2001, apresenta a alternativa de constituir Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, o que, no entanto, ainda suscita debates com a legislação estadual. A ordem urbanística, nesse caso de assentamentos populares junto aos mananciais da cidade de São Paulo, envolve a aquisição de direitos (à moradia e à cidade) devendo ser dada sem prejuízo da qualidade da água que abastece seis milhões de pessoas.”

Acresce que não se trata de regularização de assentamentos consolidados, mas de implantação de novos núcleos populacionais em áreas ambientalmente frágeis.

Em **Salvador** a Lei nº. 7.400/2008 – Lei do Plano Diretor (PDDU/2008) indicou as seguintes categorias:

¹⁶ MARTINS, M. L. R. São Paulo: além do Plano Diretor. In: Estudos Avançados. vol 17, n. 47, jan-abr. São Paulo, USP, 2003.

I - ZEIS I – corresponde aos assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização urbanística e fundiária;

II - ZEIS II – corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infra-estrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização da propriedade das unidades imobiliárias, destinando-as à Habitação de Interesse Social, HIS;

III - ZEIS III – corresponde aos terrenos não edificados, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infra-estrutura e adequadas à ocupação, nos quais haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social, HIS;

IV - ZEIS IV – corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e recuperação ambiental, considerando a legislação vigente;

V - ZEIS V – corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura.

O Plano Diretor de Salvador apresenta o maior número de categorias, em relação às experiências analisadas de outros municípios. Nas ZEIS ocupadas são determinantes as características geoambientais; o processo de ocupação; a configuração da ocupação; as especificidades culturais. Nas ZEIS de áreas vazias duas tipologias básicas podem ser diferenciadas: a de edificações vazias e a de terrenos vazios situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Na sua regulamentação deve ser observado que os cortiços são considerados uma tipologia passível de enquadramento como ZEIS II, constituindo áreas a demandar um tratamento prioritário e diferenciado nas políticas públicas, especificamente da PHIS. No entanto, não nos parece adequado que a edificação isolada seja caracterizada como zona, salvo nos casos em que haja uma concentração de edificações

encortçadas. Acresce que a PHIS estabelece programa específico, na seção V do capítulo III do Título VI, para tratamento destes casos, que inclusive vão requerer parâmetros relacionados à edificação, não cabendo nos casos de edificação isolada a regularização urbanística, que pode ocorrer em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos. Entendendo que o objetivo desta categoria seja proteger a população destes assentamentos, recomenda-se que seja estabelecido um número mínimo de edificações para enquadramentos como ZEIS e, para os casos isolados, seja criada a figura de EHIS, definida por alguns municípios, entre estes São Paulo, que assim conceitua:

“Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, aquele correspondente a uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente a HIS, com ou sem usos complementares(...”

Entende-se nesta busca de subdivisão das ZEIS em várias categorias, como colocado no Relatório Final do estudo “Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – Salvador: revisão de critérios, novas inserções e caracterização”, a intenção de definir orientações para as intervenções nas ZEIS, contemplando estratégias específicas de regularização “(...) evitando-se planos e projetos alheios às características relevantes do território”.

Embora se compreenda a intenção, de cada subdivisão, observa-se que, tendo por princípio a especificidade destas ocupações, cabe à regulamentação geral definir parâmetros mínimos e máximos, que atendam a condições sustentáveis de habitabilidade, cabendo aos planos de regularização propor os parâmetros e soluções para cada ZEIS, considerando:

a integração com as diretrizes do PDDU/08, ao qual cabe, na vigência da nova ordem urbanística, determinar as condições de cumprimento da função social da cidade e da propriedade do solo urbano, em sua relação com o ordenamento da cidade;

o respeito à tipicidade e características da ocupação quando das intervenções de urbanização (parcelamento do solo ou urbanização integrada) e regularização fundiária;

o tratamento diferenciado que se deve conferir às edificações individualizadas, reconhecendo-as como EHIS e ao conjunto de edificações, infra-estrutura, equipamentos e serviços que constitui uma área de urbanização precária, que se quer reurbanizar para qualificar;

o atendimento às normas da legislação federal, estadual e das leis específicas que disciplinam o uso e a ocupação das áreas em que estão as ZEIS.

Em cada categoria deverá ser observado:

- **ZEIS I – assentamentos precários** – configura a situação genérica de ZEIS, para qual serão definidas as normas de áreas ocupadas, objetivando:
 - garantir a permanência das famílias.;
 - requalificar a área através de reurbanização;
 - estabelecer normas de ordenamento do uso e ocupação do solo que reflitam as características socioeconômicas e culturais de sua população;
 - garantir a salubridade ambiental de todos os espaços;
 - minimizar os efeitos da especulação imobiliária, que contribui para a expulsão da população.

ZEIS II - edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas;

Como abordado anteriormente, a edificação individualizada não configura uma zona e, portanto, deverá ser tratada como EHIS, e não como urbanização. As áreas encortiçadas geralmente não são homogêneas, havendo edificações adequadas, o que também deve ser considerado.

A principal forma de intervenção nesta categoria é a reforma dos edifícios para fins de habitação social. As ações devem considerar as diferenças entre o patrimônio histórico e o patrimônio banal. Nas áreas centrais, que em muitos casos englobam os centros históricos das cidades, existem edifícios que têm relevante valor histórico, os quais, sendo tombados, ficam submetidos a regimes específicos. Nestes casos, as intervenções devem levar em conta os aspectos da moradia, sem perder de vista o papel dos centros históricos no conjunto da cidade, sempre considerando as diretrizes do ordenamento territorial estabelecidas pelo PDDU/08.

ZEIS III - terrenos não edificadas, os imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas;

Do mesmo modo que se observou em relação às edificações encortiçadas e às áreas contendo conjuntos de edificações encortiçadas, existe uma diferença no tratamento das ZEIS em terrenos não edificadas ou subutilizados, das edificações desocupadas ou em ruínas. No caso dos terrenos, inclusive porque não se trata de áreas ocupadas por população de baixa renda, em situação precária, a ação deverá ser de parcelamento ou urbanização integrada, associada à regularização imobiliária. Já no caso de edificações desocupadas ou em ruínas, a não ser que seja um conjunto de edificações, de forma a configurar uma zona, trata-se, como no caso da ZEIS II de EHIS. A ação nestas áreas tem por objetivo a produção de HIS.

Observa-se que a demarcação destas áreas como ZEIS exige o desenvolvimento de planos e projetos simultâneos visto que a intervenção nestas áreas deve ser imediata, face às dificuldades:

gera conflitos com os proprietários dos imóveis e agentes do mercado imobiliário que têm interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos, pois, trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel;

chama a atenção dos grupos sociais em condição precária de habitação, que passam a ver neste terreno a possibilidade de solução dos seus problemas.

Para implantação de ZEIS III, é necessário que se instale no mesmo instante do decreto uma Comissão de Negociação com proprietários e movimentos sociais de forma a garantir o sucesso da ação.

ZEIS IV – assentamentos precários ocupados por população de baixa renda em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação

É exatamente nas regiões ambientalmente mais frágeis que a precariedade se explicita de maneira mais contundente. Trata-se de áreas em que se permite menor ocupação, ou não permite a ocupação, o que transforma essas terras, em tese, preservadas, em estoque para o mercado informal, que se reproduz sob padrões de alta densidade e em precárias condições de saneamento.

As possibilidades de interferir nesse aspecto são bastante reduzidas, pois há restrições objetivas que dificultam o adensamento (como em áreas de mananciais, restingas, proximidades de cursos d'água) ou o impedem por completo (como em dunas, terrenos de altas declividades, áreas inundáveis).

Ainda que as populações que morem nessas regiões sejam as mais atingidas no caso de enchentes, deslizamentos ou desequilíbrios de qualquer ordem relacionados à fragilidade ambiental, o custo da ocupação é repassado à cidade toda, pois todos sofrem com as enchentes, com o assoreamento, com a poluição.

No caso da preservação, mais do que em qualquer outro, fica claro o maior dos desafios: a necessidade de negociação e de integração do conjunto dos instrumentos. Os conflitos implícitos nesses casos demandam uma atuação cuidadosa de forma a assegurar o direito à habitação e a preservação ambiental de remanescentes, através de processos de pactuação com a população, respeitadas as disposições legais, particularmente a Resolução CONAMA 369/2006.

A gestão e fiscalização das áreas de preservação devem ser tratadas como procedimentos prioritários e permanentes.

- **ZEIS V – corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem**

As áreas remanescentes de comunidades tradicionais são amparadas por dispositivos legais específicos. Particularmente, a garantia da regularização fundiária das áreas consideradas como remanescente de quilombos está assegurada pela Constituição Federal de 1988, no art. 68 do Ato das

Disposições Transitórias e ratificado pelo artigo 2º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Este Decreto estabelece que todas as comunidades afro-brasileiras, rurais e urbanas, que se identificam como quilombolas têm direito à propriedade definitiva das terras que ocupam e atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a responsabilidade pelo processo de regularização fundiária dos remanescentes de quilombos.

Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 amplia o tratamento conferido às comunidades afro-brasileiras e Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Destas observações se infere que as categorias adotadas no caso de Salvador são indicativas que as ZEIS em situações particulares, como áreas de preservação ambiental, áreas de valor cultural e de população remanescente, devem considerar os regimes específicos previstos em legislação para estas áreas, subordinando os parâmetros adotados para ZEIS.

3.4. Limites da Flexibilização das Normas Aplicáveis as ZEIS

Nas experiências analisadas foram adotados diferentes tamanhos mínimos, encontrando-se apenas referência justificada, no caso de Diadema, que argumenta a impossibilidade de desenvolver o programa com lotes de 125,0 m². Reduz, então, o lote mínimo para 42,0 m² com testada de 3,50 m, de maneira a permitir a inscrição de dois círculos de 3,50 de diâmetro, não sobrepostos, bem como a viela de 4,0 m de caixa, dimensões que se tornaram referência para intervenção em favelas. Foram encontradas as seguintes dimensões:

DIMENSÕES DE LOTES UNIDOMICILIARES E VIAS, EM ZEIS

MUNICÍPIO	LOTE EXISTENTE MÍNIMO	TESTADA	NOVOS LOTES	LOTE MÁXIMO	LARGURA MÍNIMA DA VIA (m)
BELO HORIZONTE	40,0	-	-	250,0	3,5
DIADEMA	42,0	3,50	42,0	-	4,0
GOIÂNIA*	-	8,0	200,0		
PORTO ALEGRE	75,0	5,0	125,0		8,0
RECIFE	18,0	-	40,0	250,0	-
SANTO ANDRÉ**	-	3,5	50,0 - 125,0	250,0	5,0
SÃO PAULO	125,0	5,0	125,0		4,0
SALVADOR***			125,0	96,0	

* - em Goiânia os lotes em ocupação precária são em geral maior que 180 m². Em Goiânia também são definidos lotes mínimos por tipologia de construção.

** - em 20% dos lotes a área mínima poderá ser reduzida para 42 m² e lotes com mais de uma unidade poderão ter quota mínima de 31,25 m²/unidade.

*** - Lei nº 3.592/85:

- a) lotes para fins residenciais e de uso misto:
 1. a área máxima do lote não poderá exceder 96m² (noventa e seis metros quadrados), permitindo-se nos casos de loteamentos populares, lotes de até 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), observadas as restrições estabelecidas em 5.1.2.2 do Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84;
 2. a área mínima será igual à do lote existente adotado como padrão;
- b) lotes para fins comerciais e de serviços:
 1. a área máxima do lote não poderá exceder 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), permitindo-se as dimensões maiores dos lotes já existentes, anteriores a esta Lei;
- c) lotes para fins institucionais e especiais:
 1. as áreas serão definidas pela SEPLAM de acordo com as restrições do empreendimento, contidas no Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84;
- d) edificações para fins residenciais:
 1. a área máxima da casa e/ou apartamento não poderá exceder 64m² (sessenta e quatro metros quadrados) por unidade domiciliar;
 2. a área mínima da casa e/ou apartamento será igual à da casa e/ou apartamento adotada como padrão;
- e) edificações para fins especiais e institucionais:
 1. as áreas serão definidas pela SEPLAM de acordo com as restrições do empreendimento, contidas no Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84;

Merece reflexão a dispensa ou redução de reserva para áreas verdes ou parque e áreas institucionais nos parcelamentos para HIS, por várias razões. Em primeiro lugar, considerando que os espaços de convívio são essenciais para o desenvolvimento da cidadania e como alternativas de lazer para crianças, jovens e idosos. Esta é uma

medida que só favorece o empreendedor, pois, com a ocupação do parcelamento, torna-se evidente a importância desses espaços abertos para a garantia da qualidade ambiental urbana, principalmente pelo padrão de urbanização, que se caracteriza pela pequena dimensão dos terrenos, altas taxas de ocupação, carência de áreas livres privadas e alta concentração de pessoas por edificação. Acresce que, o atendimento da demanda futura por esses espaços abertos deverá ser suprida, no futuro, com a intervenção do poder público.

▪ **Em Porto Alegre**

Lei Complementar nº. 434/1999

Art. 139. No **parcelamento do solo de interesse social**, executado pelo Poder Público ou com a sua interveniência, quando executado pela iniciativa privada, poderão ser admitidos parâmetros diferenciados definidos pelo SMGP quanto à destinação de áreas públicas e urbanização.

§ 1º Em parcelamento do solo de interesse social será dispensado o percentual de 2% (dois por cento) destinado a parque, e o lote poderá ser admitido com 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) de área e testada mínima de 5m (cinco metros), podendo ser aceita a implantação de infra-estrutura mínima a ser regulamentada por decreto.

Entende-se que a ocupação, onde as unidades domiciliares são definidas pelos ocupantes, tem uma tendência à não reservar áreas institucionais e de uso comum, visto a premência da necessidade de morar, porém, este não deve ser o procedimento institucionalizado.

Estas áreas podem estar fora do limite da ZEIS, em seu entorno próximo, acessível também aos moradores do bairro, para promover a integração sócio-comunitária, contudo esta é uma decisão que deve considerar também o tamanho da ZEIS.

Uma tendência que deve ser considerada, é a participação, cada vez maior, do setor privado nos empreendimentos deste segmento de renda, associada a grande demanda e o financiamento público. Cabe, pois, regular estes empreendimentos, considerando esta possibilidade, inserindo mecanismos de incentivo à urbanização e melhorias, ao invés de simples reduções de parâmetros.

Alguns municípios definem na legislação de ZEIS, os percentuais mínimos das áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público. Os valores encontrados foram

bastante diversos, o que significa tratar-se de aspecto a ser estudado e ponderado, já que ainda não se estabeleceu parâmetro de referência, devendo-se, no caso de áreas livres e equipamentos, defini-lo relacionando-o com a densidade e não com a área da gleba.

- **Em Goiânia**

Decreto 1569/1995

IV - As áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público, deverão corresponder a um percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) da urbanizada da gleba; com um mínimo de 15% (quinze por cento) para equipamentos comunitários.

- **Em Porto Alegre**

Lei Complementar nº. 547/2006

Art. 2º As áreas de destinação pública para equipamentos comunitários observarão o percentual máximo em relação à área da gleba de 18% (dezoito por cento) mais a área resultante da malha viária estabelecida quando da elaboração do Estudo de Viabilidade Urbanística

- **Em Santo André**

Lei no 8.696/ 2004 – Lei do Plano Diretor

Art. 87. Deverão ser reservadas e doadas ao Município 15% (quinze por cento) do total da área a ser loteada ou desmembrada, distribuídos e definidos em conformidade com as diretrizes fornecidas, para os seguintes fins:

- I. áreas verdes;
- II. equipamentos comunitários.

Em **Diadema** foi definido o uso não residencial conforme:

ART. 49 – Nos parcelamentos em Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), obedecidas as disposições do Quadro 1 – Parâmetros Urbanísticos, integrante desta Lei Complementar, serão admitidos:

- I. lotes destinados exclusivamente ao uso não residencial, desde que em número não superior a 20% (vinte por cento) do total dos lotes resultantes;
- II. uso misto nos demais lotes.

O que deve ocorrer é a análise da inserção da ZEIS na área de vizinhança e na Macroárea, de forma a identificar, a depender do tamanho da ZEIS, se já são oferecidos equipamentos comunitários em quantidade e condições de acessibilidade para atender à demanda que será gerada pela ZEIS.

Outro aspecto a ser considerado na regulamentação é a distância dos lotes à via de veículos. Estudos realizados pelo IPT e pelo LABHAB-FAUUSP¹⁷ recomendam que a distância entre o domicílio e a via de veículo não ultrapasse 60,0m. Conforme este trabalho, “a questão do tamanho da favela, em termos de área de terreno, tem implicações nas distâncias que os moradores devem percorrer para ter acesso a transporte público, ou para depositar o lixo em local acessível aos caminhões de coleta, por exemplo. A distância a vencer a pé com menor grau de insatisfação pelos moradores foi de 50 metros, com tolerância de até 60 metros.”

Recente publicação do Ministério das Cidades, intitulada “Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos”¹⁸ recomenda que a legislação municipal especifique exatamente em que condições e a proporção de HIS que deve ocorrer em ZEIS, disciplinando o processo de aprovação de novos empreendimentos.

Trata-se de definir qual o tipo de moradia que deverá ser produzida e a quem essa moradia se destina.

Alguns dos municípios analisados definiram percentuais mínimos para ocupação da ZEIS com HIS e HPM, aspecto a ser avaliado, visto que compatibiliza as normas para ZEIS com as novas categorias de empreendimentos habitacionais definidos na PNH. Os percentuais adotados em cada município, certamente deve corresponder ao perfil da sua demanda. Conforme estas experiências, a vinculação ao uso habitacional de interesse social varia entre 50% e 80%; em alguns municípios está aplicada à área do

¹⁷ LABHAB-FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas. São Paulo, 1999.

¹⁸ Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília. Ministério das Cidades. 2009.

terreno, em outros à área passível de ser edificada no terreno. Questão a ser discutida e viabilizada.

▪ **Em Santo André**

Lei nº 8.696/ 2004 – Lei do Plano Diretor

Art.62

..... §

1º- Nas ZEIS B será exigido que, no mínimo, 70% do terreno seja reservado para HIS, admitindo-se a produção de HMP e de comércio e serviços de caráter local na fração restante.

§ 2º- Nas ZEIS C será exigido que, no mínimo, metade do terreno seja reservado para HIS, admitindo-se, na fração restante, a produção de qualquer uso permitido na Zona onde se encontra a ZEIS C.

▪ **Em São Paulo**

Decreto Nº 44.667/2004

Art. 3º. Nos imóveis que se enquadrem na definição de ZEIS constante do inciso I do § 1º do artigo 1º deste decreto, a aprovação de nova edificação ou de reforma, com ou sem aumento de área, com ou sem mudança de uso, deverá observar a destinação de:

I - em ZEIS 1 e ZEIS 2:

a) no mínimo 70% (setenta por cento) do total de área construída computável a ser edificada para HIS;

b) no máximo 30% (trinta por cento) para outros usos, conforme disposto neste decreto;

II - em ZEIS 3:

a) no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total de área construída computável para HIS;

b) no máximo 50% (cinquenta por cento) para outros usos conforme disposto neste decreto;

III - em ZEIS 4:

- a) no mínimo 70% (setenta por cento) do total de área construída computável a ser edificada para HIS;
- b) no máximo 30% (trinta por cento) para outros usos conforme disposto neste decreto.

§ 1º. Nas ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3, a exigência de destinação de área construída computável para HIS poderá ser atendida:

I - na totalidade da ZEIS e não em cada lote, conforme dispuser o Plano de Urbanização a ser elaborado conforme disposto neste decreto

Conforme Dias¹⁹, a experiência em alguns municípios tem demonstrado que a legislação de ZEIS deve possibilitar, além da flexibilização da dimensão do lote:

- (i) a verticalização das construções, com a instituição de lotes condominiais;
- (ii) a destinação de lotes do parcelamento aprovado à implantação de unidades econômicas, além das usuais unidades residenciais ou mistas;
- (iii) a execução, pela municipalidade, de obras em áreas particulares, mediante contrapartida do proprietário em áreas no município ou em moeda corrente;
- (iv) a admissão da venda (e não apenas da concessão) dos lotes de parcelamento em terras públicas municipais.

A seguir estão algumas recomendações que buscam a sustentabilidade das soluções adotadas²⁰:

A intervenção em ZEIS deve ter como referência as políticas de acesso à cidade, ou seja, ela deve estar vinculada às políticas de desenvolvimento urbano, política fundiária e política de meio ambiente e constituir programas de provisão de moradias.

As obras de urbanização não devem ser intervenções pontuais, mas se integrar aos projetos de um conjunto de intervenções nos bairros, buscando uma integração física e social com o entorno.

O equacionamento das demandas por equipamentos e serviços de lazer, esportes, educação e saúde devem ser analisadas no conjunto da unidade

19 DIAS, Solange Gonçalves. **Regularização Fundiária em ZEIS**. Integração São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008

20 Estas recomendação estão apoiadas no trabalho da LABHAB-FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas. São Paulo, 1999.

de vizinhança, ou bairro em que estão inseridas, buscando soluções integradas, mas preservando a acessibilidade e distâncias máximas para acesso.

Na definição dos projetos de urbanização, pelo fato de geralmente envolverem correção de problemas geotécnicos, de esgotamento e de drenagem, recomenda-se ter em conta a sub-bacia onde a ZEIS se localiza, e a incorporação de eventuais intervenções fora da área, necessárias à correta solução dos problemas detectados.

Vinculados às intervenções em ZEIS, devem ser implementados programas de assessoria técnica para ampliação e reforma das construções e regularização jurídica.

3.5. Participação e Gestão das ZEIS

A participação dos diversos grupos de interesse no processo de criação e regulamentação das ZEIS é essencial para que elas produzam resultados efetivos. Na regulamentação aprovada pela maioria dos municípios que as instituiu, a implementação das ZEIS de áreas ocupadas prevê a constituição de um Grupo de Acompanhamento ou Conselho Gestor para cada perímetro ou área demarcada como ZEIS, entre estes o município de Salvador, que estabelece na Lei nº. 7.400/2008 (PDDU/2008), inciso V do artigo 87, a “constituição da Comissão de Regularização para cada ZEIS” e, no art. 88, define a sua competência e composição:

Art. 88. A Comissão de Regularização de ZEIS compreende uma instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território e, em particular, no Plano de Regularização.

§ 1º A Comissão de Regularização de ZEIS será integrada por representantes dos seguintes setores:

I - Poder Público;

II - representantes da população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual a ZEIS estiver destinada;

III - associações de moradores dos bairros do entorno da região demarcada como ZEIS;

IV - proprietários de imóveis localizados nas ZEIS;

V - representante do Poder Legislativo Municipal, identificado com a região da ZEIS.

§ 2º Na composição da Comissão de Regularização de ZEIS, o número de membros representantes do Poder Público Executivo e Legislativo e de representantes da sociedade civil definidos nos incisos de II, III e IV do §1º deste artigo deverá ser composto de forma paritária.

A criação do Grupo Gestor é também recomendada pelo Ministério da Cidade, no Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos, orientando, ao mesmo tempo, que as propostas discutidas e formuladas por este grupo sejam sistematicamente apresentadas e debatidas em fóruns mais amplos, tais como os Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana.

O que se traz para debate, relacionado a este aspecto refere-se à gestão da ZEIS, após a sua regulamentação, o que está previsto no PDDU 2008, quando estabelece que a Comissão de Regularização de ZEIS compreende uma instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território. Ora, se consiste em objetivo da regulamentação e criação de ZEIS, a sua inclusão na cidade, questiona-se até que ponto a gestão nestas áreas deverá ocorrer de forma diferenciada das demais áreas da cidade, muito embora aqui se defenda que as áreas demarcadas como ZEIS, sejam mantidas como tais, após a sua regularização, como forma de minimizar o assédio a estas áreas pelo mercado imobiliário.

Por outro lado, as ZEIS em vazios demandam um sistema de gestão e participação diferenciado, visto que os moradores não sempre estão determinados *a priori*. Neste caso, devem ser mobilizados representantes dos diversos interesses envolvidos, incluindo: técnicos das Secretarias de Habitação, Meio Ambiente e Planejamento/ Desenvolvimento Urbano; movimentos de moradia; cooperativas e mutirões que atuam como promotores habitacionais sem fins lucrativos; construtoras e entidades empresariais do setor imobiliário.

Inspirado pela experiência de Recife considera-se adequada a instituição de um Fórum como instância consultiva, para questões pertinentes ao conjunto das ZEIS, podendo ser a mesma instância que apoiará o município nas decisões relativas às ZEIS em vazios.

Para balizar esta decisão, o Ministério das Cidades através do documento sobre vazios já citado, assinala os seguintes pontos:

- a efetividade das ZEIS, tanto de vazios como de áreas ocupadas, exigirá, no período posterior à sua aprovação, ações de gestão que poderão envolver a participação do Grupo criado para proceder à sua demarcação e regulamentação;
- as ações de gestão envolvem diretamente o setor habitacional, abrangendo: por um lado, a articulação de agentes para viabilizar novos empreendimentos habitacionais; e, por outro lado, as intervenções de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários;
- tais ações incluem a articulação das ZEIS com outros instrumentos de política urbana (transferência de potencial construtivo, consórcio imobiliário, etc.), cuja aplicação acontece predominantemente nas esferas do planejamento e do projeto urbano;
- os integrantes do Grupo, além de compromisso com a decisão política de implementar as ZEIS, deverão ter capacidade técnica, interesse ou familiaridade com a legislação urbanística e instrumentos de política urbana.

4. PRINCIPAIS CONTEÚDOS DA LEI – PROPOSTA PARA DISCUSSÃO

Atenderão às orientações dos levantamentos e análises, tendo por suporte a legislação vigente e as contribuições consideradas pertinentes, das experiências de Salvador e de outros municípios apresentadas neste Relatório, nos itens 2 e 3, sendo que neste último, resultantes dos ajustes e modificações decorrentes do processo de debates.

A concepção geral da proposta tem como pressuposto que se trata de um detalhamento da LOUOS, com inserções no Código de Obras, permanecendo válidas as disposições desses documentos que não conflitem com as integrantes da presente proposta.

Compreenderão, no mínimo, os seguintes conteúdos, agrupados de acordo com a estrutura preliminar detalhada a seguir, que deverá, também, integrar o processo de debates:

4.1. Princípios e Objetivos da Lei

4.2. Conceito, Categorias e Critérios para Instituição, Demarcação e Desafetação de ZEIS

4.3. Diretrizes, Critérios e Parâmetros Aplicáveis às ZEIS Ocupadas

Diretrizes Gerais

Definição da tipologia de empreendimentos, suas formas e respectivos conceitos:

Urbanização de Áreas Ocupadas Precariamente

Produção de Moradias

Requalificação de Edificações Deterioradas, Cortiços e Moradias Coletivas

Melhoria das Condições de Habitabilidade das Moradias

Relocação de População para Projetos Habitacionais

Definição das Áreas Regularizáveis e Áreas não Regularizáveis;

Adequação da Proposta às Diretrizes do PDDU/2008 segundo:

Os tipos de empreendimento;

O Ordenamento Territorial

Macrozoneamento e Zoneamento

SAVAM

Aplicação dos Instrumentos da Política Urbana

Mobilidade Urbana

A ocorrência em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental

- Aplicáveis aos imóveis que constituam bens da União, do Estado da Bahia e do Município
- Iniciativa da proposta
- Demarcação Urbanística
- Definição de critérios, índices e parâmetros para o uso e a ocupação do Solo considerando:

A inserção, ou não, do empreendimento ou atividade em uma Urbanização de Áreas Ocupadas Precariamente;

No caso de edificações, a utilização, do processo de autoconstrução;

Diretrizes Específicas

Aplicáveis segundo a categoria da ZEIS (ZEIS I, II, IV e V)

Plano de Regularização – conteúdo e produtos

4.4. Diretrizes, Critérios e Parâmetros Aplicáveis às ZEIS em Vazios (ZEIS III)

- Diretrizes Gerais

Definição dos tipos de empreendimentos, suas formas e respectivos conceitos:

Empreendimentos de Urbanização

Parcelamento do solo

Urbanização Integrada

Edificações

Áreas onde são permitidos ou proibidos os empreendimentos;

Adequação da Proposta às Diretrizes do PDDU/2008 segundo:

Os tipos de empreendimento;

O Ordenamento Territorial

- Macrozoneamento e Zoneamento
- SAVAM
- Instrumentos da Política Urbana
- Mobilidade Urbana

Ocorrência em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental

Aplicáveis aos imóveis que constituam bens da União, do Estado da Bahia ou do Município

Iniciativa da proposta

Demarcação Urbanística

Requisitos Urbanísticos

Empreendimentos de Urbanização

Destinação da ZEIS, discriminando o percentual de lotes para HIS e HMP;

Designação de áreas destinadas ao sistema de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público;

Dimensionamento dos lotes;

Dimensionamento da infraestrutura viária;

Reserva de faixas de proteção atendendo à legislação ambiental;

Definição de critérios, índices e parâmetros de uso e ocupação do solo.

Empreendimentos de Edificação

Definição de normas diferenciadas para as construções em áreas objeto de regularização urbanística e de edificações mediante o processo de autoconstrução;

Dimensionamento, orientações para iluminação e ventilação;

Instalações hidráulicas/ sanitárias e elétricas;

Calçadas, passeios e vedações

Requisitos dos Projetos

Requerimento e documentos fornecidos pelo interessado;

Critérios e conteúdo das diretrizes fornecidas pela Prefeitura;

Informações da planta e demais peças gráficas do projeto;

Memorial descritivo;

Cronograma de implantação

- Requisitos para a aprovação dos projetos segundo a tipologia do empreendimento

Procedimentos e as situações que requeiram o exame e anuência prévia, bem como a certificação de viabilidade urbanística do empreendimento, que envolva órgãos e entidades de outros entes federados;

Definição do conteúdo mínimo dos Termos de Acordo e Compromisso (TAC)

4.5. Diretrizes para a Gestão das ZEIS

Indicações para a constituição do Sistema Integrado de Análise e Aprovação de Projetos de HIS, considerando, entre outras, as seguintes questões:

- Integração com outros órgãos municipais e órgãos de outras entidades da Federação;
- Responsabilidades e Habilitação Profissional;
- Procedimentos Administrativos para o Licenciamento e Autorizações, com adoção de ritos diferenciados segundo a complexidade do empreendimento / atividade;

Indicações para a constituição de Sistema de Informações de HIS, integrado ao SIM – Salvador e articulado com outros sistemas;

Indicações para a formulação de um Modelo de Gestão Integrada e Participativa das ZEIS

5. DOCUMENTOS CONSULTADOS

AURELIANO, Rodrigo Souza. **Quilombos Urbanos: Identidade Territorial no Bairro da Mata Escura na Cidade de Salvador**. Disponível em www.revistas.unif141acs.br. Acesso em 19.05.2010.

DIAS, Solange Gonçalves. **Regularização Fundiária em ZEIS**. Integração São Paulo, v. 53, p. 143-149, 2008.

LABHAB-FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas**. São Paulo, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)/ MCidades, 2008.

Observatório Quilombola. Disponível em www.koinonia.org.br Acesso em 19.05.2010.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – Salvador: revisão de critérios, novas inserções e caracterização**. Salvador: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); PÓLIS, 2007.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. **Estudos técnicos de Subsídio à Revisão /Elaboração da Legislação Urbanística para ZEIS Ocupadas e de Vazios Urbanos em**

Salvador. Relatório 1 – Síntese dos Levantamentos e Análise de Dados. 2 volumes. Salvador: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM); Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF); ARAUJO, H. [et. al...], 2010.

SILVA, Jailson de Souza. Um espaço em busca de seu lugar; as favelas para além dos estereótipos. In: SANTOS, Milton... [et al...]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

Instrumentos Normativos

BRASÍLIA. **Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 20.05.2010.

BRASÍLIA. **Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2003.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 20.05.2010.

BRASÍLIA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA. **Instrução Normativa nº. 49, de 29 de novembro de 2008. Regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro de terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição federal de 1988 e o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003.** DOU, nº. 190, 1º. de outubro de.2008, Seção 1, p. 83. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 20.05.2010.