



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

BRENDA MACHADO BARROSO

**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E ZONAS ESPECIAIS DE
INTERESSE SOCIAL (ZEIS): ESTRATÉGIAS DE IDENTIFICAÇÃO DE
ZEIS PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)**

BELÉM - PA

2019

BRENDA MACHADO BARROSO

**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E ZONAS ESPECIAIS DE
INTERESSE SOCIAL (ZEIS): ESTRATÉGIAS DE IDENTIFICAÇÃO DE
ZEIS PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)**

Trabalho Final de Graduação apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, ano de 2019, como requisito final para obtenção de grau de bacharel em Arquitetura e Urbanismo sob orientação da Profa. Dra. Roberta Menezes Rodrigues.

BELÉM - PA

2019

BRENDA MACHADO BARROSO

**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E ZONAS ESPECIAIS DE
INTERESSE SOCIAL (ZEIS): ESTRATÉGIAS DE IDENTIFICAÇÃO DE
ZEIS PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)**

Trabalho Final de Graduação apresentado à
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Federal do Pará, ano de 2019,
como requisito final para obtenção de grau de
bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Roberta Menezes Rodrigues
Orientadora

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
Avaliador

Prof. Ma. Monique Bentes Machado Sardo Leão
Avaliadora

Belém, ____/____/____

Conceito: _____

AGRADECIMENTOS

Como não poderia ser diferente, em primeiro, à razão de tudo e o motivo pelo qual eu posso tecer todos os próximos agradecimentos. Deus, te vejo em tudo. Com todas as incertezas e inquietações que cada fase da vida carrega, tu és a minha certeza. Imutável, fiel, presente. Tu me deste tudo, e muito além do que eu poderia imaginar ou merecer. Não há como agradecer.

Àqueles que me deram a base, o suporte, o sustento, a educação, a oportunidade de viver esse sonho. Minha família, minha certeza de colo não importa para onde eu vá. Mãe e pai, obrigada por me permitirem voar e por não medirem esforços para fazer com que tudo fosse possível. Sigo caminhando, sabendo que perto ou longe vocês estão sempre aí, ali ou onde precisar. Nunca conseguirei agradecer o suficiente. Amo vocês mais do que consigo expressar. Gabriela, já tinha orgulho de ti e da relação que a gente construiu durante todos esses anos de compartilhamento de vida, mas nesses últimos anos pude atestar a diferença que faz te ter como irmã. Não existe um momento dessa trajetória em que eu não tenha contado com teu apoio, ele foi meu conforto e o impulso para continuar diversas vezes. És um exemplo para mim. Obrigada por tudo e por tanto!

Àqueles que abriram as portas e me acolheram durante esses anos de graduação. Socorro, Samara e Samir, obrigada por me permitirem invadir a vida e a rotina de vocês. Obrigada pelo suporte e por cada pequena ou grande coisa do dia a dia. Aprendi muito com vocês e serei eternamente grata.

À quem veio em forma de prima, mas Deus me deu a graça de construir laços mais fortes, é amiga, é meu anjo. Talita, obrigada por tudo aquilo que a gente nem consegue explicar, sinto teu amor de longe. Obrigada pelo teu apoio e torcida. Te tenho aqui pertinho não importa distância nem tempo.

À minha dupla de faculdade e que levo para a vida. Letícia, essa caminhada teria sido ainda mais difícil se eu não tivesse a tua generosidade, cumplicidade, sinceridade e amizade no sentido mais real dessa palavra. Não consigo expressar toda a minha gratidão, mas há muito o que agradecer por cada momento compartilhado. Essa reta final serviu para confirmar que “ainda bem que a gente tem a gente”.

Àqueles que também viveram todos os dias desafiadores e estressantes desse período, mas que souberam ser o apoio quando juntos achávamos que as coisas não dariam certo

mantendo a esperança de que dariam: meus colegas de faculdade, obrigada por serem uma turma incrível. Em especial, à Érika pela parceria durante todos esses anos. Que bom compartilhar tantos desafios contigo, tua dedicação e a paz que transmites são admiráveis. E à Amanda por ter estado tão perto nesse último ano e mais ainda nessa reta final. Obrigada por ouvir, compartilhar e compreender.

À minha orientadora Roberta, obrigada por todas as oportunidades concedidas. Teu entusiasmo e dedicação por aquilo que pesquisas nos estimula enquanto alunos e profissionais. Obrigada por despertar um olhar diferente em meio às discussões em tuas aulas e pela paciência e disposição na orientação desse trabalho.

Aos amigos e familiares que direta ou indiretamente estiveram comigo nessa caminhada, em especial àqueles que Belém me presenteou, com os quais eu pude compartilhar as diversas fases aqui vividas, minha mais sincera gratidão. Ter vocês faz muita diferença na vida. Sou grata por cada pessoa e por cada momento compartilhado.

E por fim, à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Quantas desconstruções e reconstruções! Obrigada por ser casa e ter ajudado a construir em mim um ser humano melhor.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social de Recife até o ano de 2005. Fonte: Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano de Recife (2005).	34
Figura 2- Zoneamento e Áreas de Diretrizes Especiais do município de Belo Horizonte. Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011).	38
Figura 3- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de Salvador. Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2016).	40
Figura 4- Mapa de Zonas de Uso e Áreas Especiais do município de Diadema. Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema (2011).	42
Figura 5- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de São Paulo – ZEIS 1. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.	45
Figura 6- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de São Paulo – ZEIS 2, 3, 4 e 5. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.	46
Figura 7- Bacias hidrográficas no município de Belém. Fonte: CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	49
Figura 8- Mancha de alagamento do município de Belém e polígonos de ZEIS conforme o Plano Diretor de Belém (Lei nº 8655/2008). Fonte: CPRM, 2008; CODEM, 2000; Belém, 2008. Elaboração: a autora, 2019.	50
Figura 9- Índice de densidade populacional do município de Belém. Fonte: IBGE (2010); CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	51
Figura 10- Aglomerados subnormais segundo Censo Populacional do IBGE 2010 demarcados no município de Belém. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019. ...	52
Figura 11- Sobreposição dos atributos mancha de alagamento, ZEIS e aglomerados subnormais. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	53
Figura 12- Domicílios particulares permanentes abastecidos pela rede geral de água.	55
Figura 13- Domicílios particulares permanentes com lixo coletado.	55
Figura 14- Domicílios particulares permanentes com banheiro de uso exclusivo dos moradores.	56
Figura 15- Domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário.	56
Figura 16- Média de renda dos responsáveis por domicílio particular permanente.	57
Figura 17- Delimitação das áreas de ZEIS do município de Belém. Fonte: CODEM, 2000; Belém, 2008. Elaboração: a autora, 2019.	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Dimensões de análise de assentamentos precários. Fonte: Cardoso (2008).	24
Quadro 2- Tipologias de assentamentos precários e variáveis de análise para classificação. Fonte: Ministério das Cidades (2010).	26
Quadro 3- Variáveis socioeconômicas, demográficas e características habitacionais para caracterização de assentamentos precários. Fonte: CEM/CEBRAP (2008).	27
Quadro 4- Parâmetros urbanísticos adotados na legislação do município de Recife. Fonte: Recife (2014).	35
Quadro 5- Parâmetros urbanísticos identificados na legislação do município de Belo Horizonte. Fonte: Belo Horizonte (2010).	37
Quadro 6- Parâmetros básicos para HIS e HMP adotados no município de São Paulo. Fonte: São Paulo (2004).	43
Quadro 7- Critérios para análise dos assentamentos precários no município de Belém. Elaboração: a autora, 2019.	61
Quadro 8- Análise de assentamento – Área I. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	65
Quadro 9- Análise de assentamento – Área II. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	68
Quadro 10- Análise de assentamento – Área III. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	71
Quadro 11- Análise de assentamento – Área IV. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	74
Quadro 12- Análise de assentamento – Área V. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	77
Quadro 13- Análise de assentamento – Área VI. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	80
Quadro 14- Análise de assentamento – Área VII. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	83
Quadro 15- Análise de assentamento – Área VIII. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	86
Quadro 16- Características gerais dos assentamentos estudados. Elaboração: a autora, 2019.	87
Quadro 17- Características gerais dos assentamentos estudados. Elaboração: a autora, 2019.	88

Quadro 18- Análise de assentamento – Área IX. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	92
Quadro 19- Análise de assentamento – Área X. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.	95
Quadro 20- Características gerais das áreas propostas para inclusão no zoneamento de ZEIS. Elaboração: a autora, 2019.	96
Quadro 21- Tipologias de ZEIS propostas. Elaboração: a autora, 2019.	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIs	Áreas de Especial Interesse Social
APSE	Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEM/CEBRAP	Centro de Estudos da Metrópole
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCCU	Lei Complementar de Controle Urbanístico
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Prezeis	Plano de Regularização das ZEIS
PDMB	Plano Diretor do Município de Belém
PDE	Plano Diretor Estratégico
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNH	Política Nacional da Habitação
Promorar	Programa de Erradicação da Sub-habitação
SFH	Sistema Financeiro da Habitação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problemática e justificativa.....	11
1.2 Objetivos.....	14
1.2.1 Objetivo geral:.....	14
1.2.2 Objetivos específicos:	14
1.3 Metodologia	14
2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIAS	15
2.1 Contextualização e formação dos assentamentos populares	15
2.2 Tipologias e caracterização de assentamentos precários	21
3 O INSTRUMENTO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)	28
3.1 Políticas urbanas e instituição do instrumento ZEIS	28
3.2 Aplicação do instrumento ZEIS no Brasil: a existência de diversos tipos de ZEIS	31
4 ANÁLISE DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS COM FINS DE DEFINIÇÃO DE TIPOS DE ZEIS	47
4.1 Processo de formação dos assentamentos precários em Belém (PA).....	47
4.2 O instrumento ZEIS no município de Belém (PA)	50
5 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DE TIPOLOGIAS DE ZEIS EM BELÉM (PA)	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problemática e justificativa

O crescimento e desenvolvimento das cidades acontece de forma inevitável, reflexo do processo de intensa urbanização ocorrido no Brasil no século XX, a dinâmica do desenvolvimento urbano das cidades acabou por manifestar mais fortemente a desigualdade presente no país ao reproduzir o padrão concentrador e excludente, conforme abordado por Kowarick (1980), o qual revela os elevados graus de desigualdade social, pobreza e concentração de renda presente nas cidades, refletindo-se na produção de cidades com processos constantes de exclusão socioespacial. As cidades são, portanto, produzidas com base em um processo dual da lógica de interesses distintos, de um lado a cidade formal da lógica de interesse do capital, para uma população com condições de arcar com os altos custos da terra urbana infraestruturada, e de outro as consideradas cidades informais, as quais são produzidas pela parte da população que, diante do alto valor da terra, encontram como alternativa a ocupação de áreas de riscos, com urbanização precária e ambientalmente frágeis, tais como áreas de várzea, margens de rios, encostas de morros e áreas de proteção ambiental. Dessa forma, consolidam-se os assentamentos precários, produzindo os loteamentos clandestinos, favelas e ocupações informais (ROLNIK, 1998). À vista disso, a elaboração de políticas de planejamento, desenvolvimento e gestão urbana são imprescindíveis para a organização das cidades, de modo a estabelecer diretrizes e princípios básicos para aplicação à realidade dos diversos tipos de assentamentos existentes no ambiente urbano, com o intuito de propiciar cidades mais justas que proporcionem o bem estar social a todos os cidadãos.

Nesse cenário, a concepção de planos diretores e legislações urbanísticas específicas, as quais tratem da regulação do uso e ocupação do solo são fundamentais. Entre as décadas de 1970 e 1980 a discussão voltada para a questão urbana ganha destaque e se intensifica com mobilizações em prol da luta pelo direito à moradia, e tem como marcos fundamental na articulação desse debate a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), responsáveis por colocar em questão a função social da cidade e da propriedade.

O artigo 5º da Constituição Federal estabelece como direito de todo cidadão o direito à propriedade e a obrigatoriedade de que esta cumpra sua função social, e em seu artigo 182 deixa a cargo do Poder Público municipal estruturar o cumprimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes através da política de desenvolvimento

urbano, instituindo o Plano Diretor como instrumento básico dessa política urbana e através do qual serão delimitadas as condições para a efetivação dessa exigência. O Estatuto da Cidade, por sua vez, é responsável por regulamentar os artigos nº 182 e 183 da Constituição, os quais tratam da política urbana, de forma a normatizar a regulação do uso do solo e da propriedade em benefício da coletividade (BRASIL, 1988; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Assim, o Estatuto da Cidade fornece orientações e diretrizes a serem adotadas pelos municípios no desenvolvimento da política urbana em face de garantir o acesso à cidade, seus equipamentos e urbanização de qualidade de forma justa a todos os cidadãos, estabelecendo, dentre outros, instrumentos que viabilizem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Dentre as diretrizes gerais dispostas no Estatuto, cabe destacar, por exemplo, a necessidade de:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação econômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Tendo em vista que a organização territorial das cidades brasileiras foi pautada na exclusão e segregação, onde o mercado imobiliário ocupa as áreas de interesse e a população mais pobre em busca de garantir o acesso à moradia ocupa as áreas desprezadas pelo mercado, sem condições adequadas de habitabilidade, acarretando na existência da chamada cidade “ilegal”.

É, portanto, nesse contexto que, na década de 1980, em busca de tornar esses assentamentos precários produzidos parte integrante da cidade, a definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) torna-se um importante instrumento na formulação dos planos municipais de gestão urbana do solo, como planos diretores e leis de uso e ocupação do solo. Caracterizadas como áreas onde se tem uma ocupação predominantemente por população de baixa renda, com condições habitacionais precárias e insuficiência de infraestrutura e equipamentos urbanos fundamentais, além da irregularidade e informalidade

na produção de loteamentos, é possível identificar nas cidades diferentes áreas com tais características, as quais podem ser inseridas nesse tipo de zoneamento diferenciado. Além disso, as ZEIS configuram-se como um instrumento de grande relevância para a efetivação da inserção da população de baixa renda socioespacialmente excluída no âmbito da considerada cidade formal.

Em 1979 é estabelecida em esfera nacional a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, de forma a estabelecer providências para o seu loteamento e/ou desmembramento. Vinte anos após o estabelecimento da Lei e em face das pressões por parte de diversos entes da sociedade, de público a privado, com o intuito de possibilitar a regularização de loteamentos irregulares e favelas, é aprovada em 1999 a alteração da Lei Federal - Lei Federal nº 9.785/1999 (BRASIL, 1999), a qual tornava possível que parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social fossem dotadas de uma infraestrutura básica, sem a complexidade exigida na presente Lei, sendo assim uma das primeiras abordagens no que tange a viabilizar a aplicação de parâmetros diferenciados para um zoneamento de interesse social, os quais possibilitassem contemplar projetos voltados para os setores de baixa renda, com diretrizes de parcelamento menos rigorosas. A infraestrutura básica considerada para o tipo de parcelamento de interesse social consistia na obrigatoriedade de, no mínimo, vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, e, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (BRASIL, 1979; SANTORO, 2012).

Assim, esse trabalho desenvolve-se de forma a primeiramente fazer uma abordagem sobre a formação, caracterização e tipologia dos considerados assentamentos precários, bem como as tentativas e dificuldades de intervenção e urbanização desses locais. Posteriormente, o trabalho apresenta o instrumento ZEIS, sendo este instrumento fundamental de suporte para intervenção em assentamentos precários, de maneira a tratar dos diferentes tipos de ZEIS definidos em diversas cidades brasileiras. Essa análise preliminar bem como a análise da aplicação do instrumento em Belém busca contribuir para o estudo dos assentamentos precários no município, de modo que seja possível abordar diferentes tipologias de ZEIS de acordo com a realidade e características particulares dos diversos assentamentos presentes no território.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral:

- Elaborar uma proposta de classificação de tipologias para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município de Belém (PA), constituídas por assentamentos precários existentes.

1.2.2 Objetivos específicos:

- Analisar a evolução sobre o conteúdo relacionado às ZEIS nos planos diretores nas cidades brasileiras, de modo a identificar as dificuldades de aplicação do instrumento;
- Definir critérios para a identificação de assentamentos precários que possam ser classificados como ZEIS na parte continental de Belém;
- Definir tipologias de “ZEIS de regularização” como subsídio para intervenção nessas zonas no município de Belém.

1.3 Metodologia

O trabalho foi desenvolvido com a utilização de dois métodos de pesquisas, correspondentes a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. No que tange à pesquisa bibliográfica foi realizado levantamento de referencial teórico relacionado a temas como: planejamento urbano e produção das cidades, direito à cidade e à moradia, instrumentos da política urbana de gestão do solo, habitação de interesse social e assentamentos precários. Utilizaram-se como meios de pesquisa referências publicadas em livros – por meio físico e digital – e artigos.

Quanto à pesquisa documental, consistiu em levantamento sobre as legislações e regulamentações vigentes no que dizem respeito ao uso e ocupação do solo nos âmbitos federal, estadual e municipal. Além do levantamento de dados disponíveis em relatórios oficiais, tais como os publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais podem ser acessados através de plataformas online.

O trabalho, portanto, constituirá das etapas: levantamento bibliográfico e documental e sistematização de informações gerais (dados oficiais e sistematização de conteúdos presentes nas legislações), os quais servirão como fundamento para a elaboração do aporte à classificação de tipologias de Zonas Especiais de Interesse Social localizadas no município de Belém (PA) como produto final.

2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIAS

2.1 Contextualização e formação dos assentamentos populares

Estabelecida em 2004 pelo Ministério das Cidades, a Política Nacional da Habitação (PNH) tem por objetivo garantir o acesso à habitação de qualidade à população, sobretudo à população de baixa renda. É através dela que se assume a denominação “assentamentos precários” que, conforme Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários disponibilizado pelo Ministério das Cidades no ano de 2010, corresponde a nível nacional ao:

“conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados”.

Assim, os assentamentos precários são caracterizados pela predominância de ocupação de população de baixa renda, alta densidade populacional, condições inadequadas e precárias de moradia, tais como irregularidade na posse da terra, carência de infraestrutura e equipamentos públicos, localização em áreas de risco e sujeitas a riscos geotécnicos.

Esses assentamentos surgem como consequência do histórico de exclusão da população mais pobre ao acesso formal à moradia observado nas cidades brasileiras. O processo de industrialização em países como o Brasil, os chamados países periféricos ou semi-periféricos, ocorreu com salários baixos e com a informalidade no trabalho vivida por grande parte da população, de forma que arcar com os custos com a moradia tornava-se inviável. Além disso, a omissão por parte do Estado na implementação de políticas públicas que envolvessem o mercado legal privado, acarretou na existência de um mercado imobiliário supressor, na invasão de terras e ocupações ilegais, produzindo, assim, a cidade informal (DENALDI, 2003; MARICATO, 2003).

O crescimento dessas habitações precárias ocorre concomitante ao crescimento das cidades e pode ser considerada desde 1850 com a instituição da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), a qual tornava proibida a aquisição de terras através de concessão pública ou ocupação. Como consequência, os trabalhadores livres que possuíam a necessidade

de moradia, no entanto se viam impossibilitados de adquirir a propriedade da terra via mercado formal, encontram como alternativa a ocupação de morros e várzeas e passam a habitar em cortiços (DENALDI, 2003).

Moradias populares predominantes em meados do século XIX, os cortiços passam a ser encarados como locais impróprios, meio de transmissão de doenças e contaminação, bem como o local onde se encontravam as chamadas “classes perigosas”. Assim, haja vista que as primeiras medidas de intervenção de reforma urbana tomadas no planejamento das cidades foram voltadas para o embelezamento das cidades, de caráter estético e higienistas, os cortiços são banidos através de leis regulatórias que pretendiam o controle e erradicação dessas habitações, provocando a remoção da população mais pobre das áreas centrais da cidade. Como consequência da destruição de grande parte dos cortiços, em muitas cidades brasileiras essa população acabou por ocupar áreas de morro das cidades e áreas de mangue e alagáveis, as quais não eram valorizadas pelo mercado fundiário, constituindo, portanto, por volta de 1900 as primeiras favelas, principalmente em cidades como Rio de Janeiro e Recife (CARDOSO, 2008).

Em torno de 1920 a expressão favela é difundida, sendo caracterizada como um tipo de habitação popular no qual há a associação da precariedade da moradia com a informalidade da posse da terra, resultante da ocupação de terrenos públicos ou privados sem consentimento bem como da ocupação de áreas precárias, as quais eram impróprias até mesmo para intervenções de urbanização. O termo favela pode apresentar outras variações em determinadas regiões do país, nas quais esses assentamentos populares são conhecidos como vilas, mocambos, ocupações, palafitas, invasões, baixadas, etc. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Até por volta de 1930 as favelas não eram abordadas em meio às políticas urbanas, tendo em vista que eram encaradas como medida temporária e ilegal. No entanto, nesse período começam a ocorrer pressões em direção ao governo em face de reivindicar uma política de construção de casas operárias higiênicas, acarretando, semelhante aos cortiços, na criação de leis regulatórias que restringiam as favelas. Foram aprovadas leis que tentavam extinguir as favelas e coíbiam a construção de novas habitações em favelas, assim como a realização de intervenções de melhorias nas favelas existentes. Como no caso do Rio de Janeiro, que tem estabelecido no ano de 1937 o Código de Obras (Decreto nº 6.000, de 1 de julho de 1937), através do qual em seu artigo 347 tem previsto a constituição de núcleos de habitações baratas, de tipo mínimo, os quais serviriam para substituir as favelas quando da

extinção das mesmas, e em seu artigo 349 proíbe de forma absoluta a formação de favelas, bem como qualquer modificação ou construção nas favelas existentes. Essa medida resultou na criação dos chamados Parques Proletários Provisórios no Rio de Janeiro como solução para alojar provisoriamente os moradores removidos das favelas durante a construção das habitações definitivas para onde as famílias seriam realocadas, de forma a tornar possível a erradicação das favelas. No entanto, o que deveria servir como medida provisória acabou se transformando em permanente, favelas foram destruídas, Parques Proletários construídos, no entanto, não foi o suficiente para abrigar toda a população moradora das favelas (DENALDI, 2003; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). O exemplo do Rio de Janeiro demonstra como a ausência de políticas públicas eficientes, com a abordagem de alternativas habitacionais satisfatórias por parte do governo e em conjunto com o mercado privado é o centro das ocupações ilegais, das favelas, que produz a cidade informal. A questão da habitação, bem como da infraestrutura urbana de qualidade, é assunto fundamental na política urbana.

Diante das pressões voltadas para a produção habitacional, por volta de 1940 a atuação do governo passa a ser no mercado de aluguéis, tanto no controle dos preços de locação quanto na contenção dos despejos. Essas medidas acabaram por acentuar a crise habitacional e resultaram na redução dos empreendimentos privados voltados à locação residencial. Passava-se cada vez mais a reconhecer o padrão da casa própria, sendo esta desejada pela população. Como forma de obter esse padrão, no âmbito das famílias de baixa renda manifesta-se um novo tipo de moradia precária, os chamados loteamentos irregulares de periferia, os quais vêm acompanhados em grande parte da autoconstrução, tendo vista que esta era a solução encontrada pela população para alcançar a casa própria. Nas periferias, crescem consideravelmente os lotes baratos, no entanto, estes não são acompanhados de implantação de infraestrutura adequada, de forma a baratear ainda mais. Somado a isto, as leis urbanísticas instituídas pelas prefeituras não atendiam às necessidades dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, ignorando, portanto, a existência dessa chamada cidade informal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Em 1950 surgem as primeiras abordagens no que tange à urbanização de favelas. Partem do envolvimento da Igreja Católica em conjunto às favelas do Rio de Janeiro e com a cooperação dos moradores, com o objetivo de levar infraestrutura adequada a essas localidades bem como construir novas habitações. Surge a partir disso, em 1956, o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas, com a finalidade de atuar nos chamados aglomerados urbanos, nos quais se enquadravam as favelas. No entanto, sua

atuação não foi muito efetiva e, segundo aponta Cardoso (2008) *apud*. Valladares (1980), apenas por volta de 1960 entra em questão o debate quanto à ideia de se considerar entre remoção e urbanização, mediante o programa de erradicação de favelas proposto no período do governo de Carlos Lacerda no Rio de Janeiro, o qual apontava fortemente para a remoção de favelas. As intensas ações de remoção tiveram grande impacto e geraram resistência por parte da população residente nas favelas.

No ano de 1964 são criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e surgem, então, as primeiras ações por parte do governo em face de construir uma política nacional voltada para o problema da habitação no Brasil. Criado através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, a qual institui o Plano Nacional da Habitação, o BNH tinha como objetivo administrar e financiar uma política que tinha como base o incentivo à aquisição da casa própria, em especial à população de baixa renda, e o SFH seria responsável por fornecer recursos necessários para o cumprimento do Plano Nacional da Habitação. O BNH proveu subsídios para projetos de habitação e saneamento, e chegou a atuar também em projetos voltados para o transporte e energia. Todavia, conforme apontado por Denaldi (2003), ao realizar um levantamento das ações do BNH percebe-se que grande parte das habitações produzidas acabou voltada para as classes de renda média. Dessa forma, as classes de baixa renda continuavam a enfrentar o problema dos altos custos da moradia, suscitando o desenvolvimento das favelas e dos loteamentos irregulares nas periferias. Além disso, o Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades (2010) expõe outro problema dos programas financiados pelo BNH por intermédio das Companhias de Habitação voltadas para o segmento de baixa renda: como forma de proporcionar alternativas de baixo custo, a produção habitacional se deu por meio de conjuntos localizados nas periferias das grandes cidades, situados em áreas sem infraestrutura urbana, fazendo com que a produção de habitações de interesse social fosse refletida em um cenário de precariedade habitacional e urbana.

No início de 1970, as ações nas favelas através do BNH tinham por objetivo a extinção desses assentamentos. Contudo, em meados da segunda metade do século, são criados programas que visavam outras possibilidades para as favelas, como é o caso do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar). Estabelecido em 1979, o programa consistia em um programa habitacional que possibilitava a consolidação das ocupações nessas áreas. Pretendia-se erradicar a favela sem, no entanto, expulsar a população da área, propiciando a permanência dos moradores no local, através de financiamento que incentivava e viabilizava a

substituição da moradia com condições inadequadas por casas de alvenaria, além de financiamento destinado à implantação de infraestrutura urbana. No entanto, segundo aponta Denaldi (2003), os programas instituídos nesse período com o objetivo de responder às necessidades da população de baixa renda, tal como o Promorar, não obtiveram alcance satisfatório, uma vez que não refletia a demanda existente e em grande parte não atingiu a população desejada.

No que pese aos loteamentos irregulares, em 1979 foi instituída a Lei Federal nº 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, tendo em vista que esta legitima como imprópria a prática dos loteadores clandestinos e estipula requisitos urbanísticos para novos loteamentos, dentre os quais se tem a demanda por implantação de equipamentos públicos de educação, saúde e lazer e áreas públicas livres de acordo com a densidade ocupada, exigência de área mínima de lote, articulação viária, reserva de faixa não edificável ao longo de córregos, e implantação de infraestrutura urbana completa, os quais também configuram como premissas para promover a regularização do loteamento. A lei trouxe como consequência a diminuição da oferta de loteamentos irregulares populares, contendo de certa forma a atividade dos loteadores clandestinos, todavia, o fato de esses loteamentos populares não se enquadrarem na normatização estabelecida pela lei fez com que as precárias condições urbanísticas nesses locais permanecessem e favoreceu o crescimento das favelas, como solução para garantia da moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

É somente em torno de 1980 que políticas de urbanização de assentamentos precários começam a ser instauradas no Brasil. Com o apoio do BNH ou até mesmo com investimentos próprios, observam-se articulações por parte dos governos estaduais e municipais para elaboração de programas de urbanização e regularização de favelas, os quais consideram as características deste tipo de ocupação e apresentam a possibilidade de reconhecimento dessas localidades como local de moradia permanente. Em 1986 o BNH é extinto, reduzindo, assim, os recursos federais destinados à política habitacional e urbana, deixando a cargo dos governos estaduais e municipais a obtenção de recursos para manutenção dos programas habitacionais. No final dos anos 1980 e início de 1990, manifestam-se os financiamentos internacionais, através de órgãos como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, União Europeia, dentre outros, voltados para a promoção de urbanização e regularização de assentamentos precários, os quais incentivavam a elaboração de programas que estimulassem a diminuição de remoção de famílias dos seus lugares de moradia, a cooperação e envolvimento da sociedade, recuperação ambiental e regularização fundiária dos assentamentos.

Na década de 2000 consolida-se a estrutura organizacional e normativa básica para o estabelecimento da nova PNH, instituída no ano de 2004, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, do Conselho das Cidades em 2004 e com a aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Como parte dessa nova PNH, em 2008 o Ministério das Cidades apresenta o Plano Nacional de Habitação, o qual tem em seu texto o objetivo principal de “universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro”, para tal, estabelece metas, propõe diretrizes e instrumentos, direciona a aplicação dos recursos e busca formular estratégias de ação direcionadas com base em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídios, política urbana e fundiária, desenho institucional e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Assim, a PNH traz ainda mais para o debate a necessidade de se viabilizar a o acesso à terra urbanizada e à moradia digna para a população de baixa renda, através da implementação de programas e políticas que promovam investimentos e subsídios. Além disso, considera a necessidade de medidas de reconhecimento e inserção dos assentamentos precários à estrutura urbana, tendo em vista o crescimento desses assentamentos ao longo dos anos.

A substituição do ideal de remoção para se pensar na urbanização desses assentamentos precários é parte importante do processo de integração urbana da chamada cidade ilegal à cidade formal. Intervir nessas localidades requer o entendimento de que não se trata apenas da habitação, a qual é, por vezes, obtida através da autoconstrução, mas é necessário fornecer um ambiente com condições adequadas de habitabilidade, que diz respeito à urbanização. A urbanização envolve basicamente aspectos como saneamento básico, fornecimento de água tratada, tratamento de esgoto, drenagem, coleta de lixo, iluminação, transporte, acesso e circulação viária e de pedestre, e segurança. Há, portanto, uma relação intrínseca entre habitação e urbanização, no entanto, diferente da habitação que pode ser provida pelo morador, a urbanização fica a cargo do Estado.

Além disso, como abordado por Maricato (2003), outro impulsionador para que se passasse a considerar a possibilidade de urbanização de assentamentos ilegais ao invés da remoção da população residente nessas áreas diz respeito à relação dos moradores com o lugar, os quais por vezes preferem continuar onde estão pela adequação da vivência à localização, seja pelo trabalho, seja pelas relações familiares e de amizade, dentre outros motivos que fazem com que a população se adapte ao local. No entanto, existem casos em que a urbanização não se torna viável, a julgar pelas condições inadequadas que fornecem risco

para a população ou em casos de áreas ambientalmente frágeis nas quais não se pode reparar. Dessa forma, realizar intervenções nessas áreas demanda entender as características dos assentamentos precários e analisar aspectos sociais, econômicos, ambientais e geotécnicos, de modo a atuar respeitando as particularidades de cada assentamento.

2.2 Tipologias e caracterização de assentamentos precários

Conforme conceito abordado anteriormente, a denominação “assentamentos precários” abrange diferentes tipologias, as quais correspondem a cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, favelas ou similares e conjuntos habitacionais degradados. Cardoso (2008) aponta que cada uma dessas tipologias é relativa ao processo de formação destes assentamentos, o qual ocorreu de maneiras distintas, por isso os assentamentos possuem características, demandas e necessidades diversas, de modo que é importante conhecê-las, além de considerar as particularidades de cada região. Assim, estabelece a caracterização das tipologias, compreendendo cortiços como moradias mínimas, de aluguel, em geral, com um cômodo e que possui outros ambientes, tais como sanitários, de uso coletivo. Os cortiços são resultado histórico do processo de esvaziamento e expulsão das áreas centrais ou de transformação de uso de edifícios antigos localizados no centro da cidade, os quais são subdivididos produzindo os cortiços. Refere-se a loteamentos quando do parcelamento do solo com subdivisão e venda que envolve um agente econômico. Caracterizados de modo geral pela ausência ou carência de infraestrutura, os loteamentos podem ser irregulares, quando não respeitadas as normas urbanísticas, ou clandestinos, referentes aos processos de parcelamento que não são licenciados ou registrados pelo Poder Público. As favelas ou similares tratam dos assentamentos que possuem de modo geral tipologia de traçado desordenado e que não respeitam os padrões urbanísticos requeridos por lei, estando abaixo dos mínimos estabelecidos. Portanto, são caracterizadas principalmente pela ocupação irregular do solo. Já os conjuntos habitacionais degradados dizem respeito aos projetos e obras públicas destinadas à habitação de interesse social cujos processos de titulação, em sua maioria, não foram finalizados configurando uma condição de informalidade da população residente, além de possuírem condições precárias da estrutura física, resultantes ou de problemas oriundos da construção ou acarretados pela falta de manutenção.

Todavia, atualmente, os únicos dados oficiais em escala nacional que tratam desses assentamentos correspondem às estatísticas referentes às favelas, disponibilizados pelo IBGE, os quais consideram esses assentamentos como setores de “aglomerados subnormais”.

Conforme Censo Demográfico desenvolvido pelo IBGE, são entendidos como “setores especiais de aglomerados subnormais” aqueles formados por 51 ou mais domicílios com ocupação irregular de terreno público ou privado, estendidos pelo território de forma desordenada, com alta densidade e que apresentam, em grande parte, carência de serviços públicos básicos. A definição de favela conforme IBGE tem o esforço de dar conta de mensurar os assentamentos populares, no entanto, não é capaz de abranger a real totalidade no que tange à existência de assentamentos em condições de precariedade. O fato, por exemplo, de por definição serem considerados favelas apenas os setores com pelo menos 51 domicílios em situação de precariedade, exclui várias áreas nas cidades que possuem uma quantidade considerável de aspectos que caracterizariam como um núcleo de assentamento precário, podendo ser enquadrado nos setores de aglomerados subnormais.

Outro ponto importante para entender o universo dos assentamentos precários refere-se ao entendimento do que seria precariedade, a qual, conforme abordado por Cardoso (2008), pode ser relacionada a cinco aspectos: risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de habitabilidade das edificações e qualidade ambiental do assentamento. Quanto ao risco, trata-se das condições que podem afetar a seguridade da moradia e do morador, que podem causar danos à saúde do morador, tais como, a proximidade a áreas com riscos de alagamentos e deslizamentos, bem como adjacentes à linhas de altas tensão e à aterros de lixo, dentre outras. O aspecto acessibilidade trata do acesso e circulação viária, dimensão e condição das vias. As condições de infraestrutura são expressas através dos índices de fornecimento e qualidade de água, esgoto, drenagem, iluminação, energia, pavimentação e tratamento de lixo. No que diz respeito ao nível de habitabilidade das edificações está relacionado diretamente às condições da unidade habitacional, tais como, segurança, salubridade, conforto ambiental, condições e área adequada de cômodos para suportar a quantidade de pessoas, e existência de sanitário de uso exclusivo da residência. Já o fator qualidade ambiental do assentamento concerne a pontos como permeabilidade do solo, presença de arborização, quantidade de áreas verdes e espaços livres de acordo com a quantidade de habitantes e grau de poluição do ar, do solo e recursos hídricos, dentre outros.

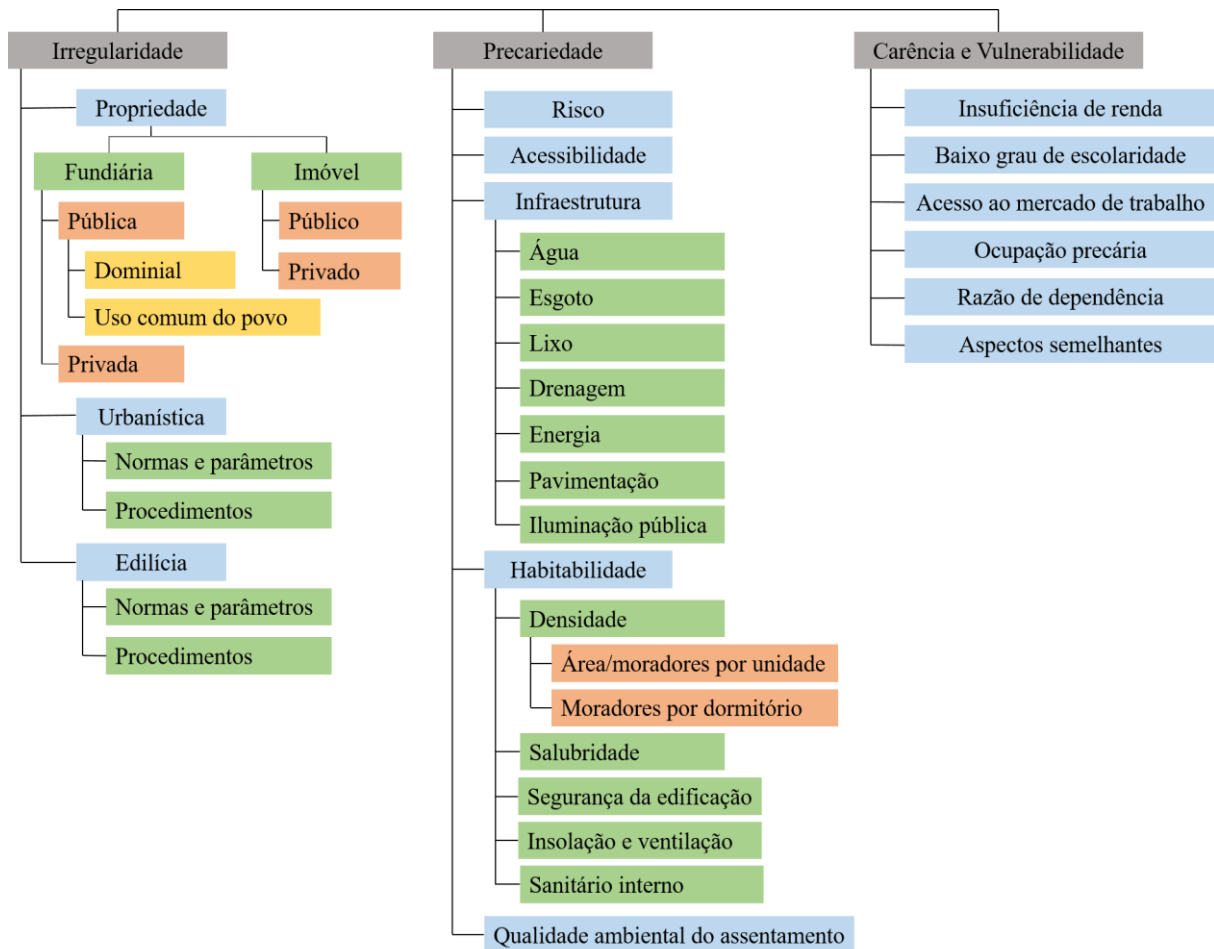
Cardoso (2008) também levanta a importância de abordar conceitos como carência e vulnerabilidade social, os quais compreendem, respectivamente, a condição de grupos sociais que estão nas camadas inferiores da hierarquia social, em relação a índices de renda, escolaridade e emprego e que apresentam alcance exíguo a recursos que os integrem e os permitam envolvimento na sociedade, o que acarreta em isolamento social dessa população. A segregação socioespacial é um índice importante da desigualdade, que produz a exclusão

social. Percebe-se, assim, como o espaço, o território, tem impacto direto na sociedade. Tratar desses assentamentos abrange além da moradia e da terra, envolve a sensação de pertencimento e inclusão à cidade e à sociedade.

Isto posto, Cardoso (2008), então, aponta três dimensões de caracterização dos assentamentos:

- Quanto às dimensões de propriedade, urbanística e edílicia: os lotes seriam classificados como regulares, regularizados, regularizáveis ou não regularizáveis;
- Quanto à dimensão da precariedade física: conforme exposto acima trata das condições de risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento, cuja a classificação corresponde a consolidado, consolidável ou não consolidável. Segundo Denaldi (2003), considera-se “consolidado” o núcleo que possui condições regulares de habitabilidade correspondente à infraestrutura urbana básica, que, portanto, não carece de ações de parcelamento dos lotes nem de obras de intervenção, ou, se necessário, apenas obras pontuais de pequena proporção. O assentamento tido como “consolidável” possui capacidade de receber projetos de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano que demandem ou não a remoção de parte da população residente no assentamento, estariam, portanto, aptos a obras e programas de tratamento do sistema viário, implantação de infraestrutura e regularização fundiária. Já a classificação “não consolidável” trata dos núcleos que manifestam estado de risco aos moradores e condição de insalubridade, e, por conseguinte, não teriam condições de serem recuperados do ponto de vista urbanístico e ambiental, nem seriam objeto de projetos de reordenamento urbano.
- Quanto à dimensão da carência e vulnerabilidade: a classificação corresponde à necessidade do assentamento de receber ou não, aliados às ações de urbanização, programas sociais, bem como considerar a necessidade de priorização para incorporação de políticas de inclusão social, que objetivem solucionar o problema da desigualdade social, quando da identificação de situação de vulnerabilidade social.

Essas dimensões estão resumidas no esquema abaixo disponibilizado por Cardoso (2008), o qual será usado como base para estabelecer os pontos a serem considerados na caracterização dos assentamentos abordados neste trabalho, e serão adaptados de acordo com as informações disponíveis e com as características da região.



Quadro 1- Dimensões de análise de assentamentos precários. Fonte: Cardoso (2008).

Considerando as tipologias apresentadas anteriormente, o Ministério das Cidades (2010), através do Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários, sistematizou um quadro apontando as características de cada uma das tipologias com base em variáveis que auxiliam na sua identificação e classificação, as quais compreendem a: acesso à moradia, terreno, localização, traçado urbano e infraestrutura, e, condição da unidade habitacional.

A variável “condição de acesso à moradia” revela a condição de garantia do morador no que tange à posse e ao uso da moradia. No entanto, apesar de ser um aspecto primordial para a identificação dos assentamentos precários, não é suficiente para identificar a tipologia, tendo em vista que todas elas são caracterizadas pela irregularidade fundiária. Além disso, essa não é uma variável de fácil identificação, já que muitas vezes essa informação só pode ser obtida através da afirmação do próprio morador.

“Situação do terreno” é a variável que trata de dois aspectos: em parte está relacionada também à irregularidade fundiária, que pode ser observada através do parcelamento irregular

do solo e à falta de registro em cartório do imóvel, porém também trata da configuração morfológica do assentamento, estando, assim, relacionada com as variáveis “condição de acesso à moradia” e “traçado urbano e infraestrutura”.

O fator “localização” pode revelar as tendências de ocupação desses assentamentos, mas também demonstra como esses assentamentos podem variar em cada região. Há uma tendência de localização promovida pela influência do mercado imobiliário, que faz com que a população de baixa renda se concentre em localizações mais periféricas, haja vista o alto preço da terra. Outra forma de localização comum dos assentamentos precários é em áreas de proteção ambiental e impróprias à urbanização, tais como áreas de várzea, margens de rios, morros, mangues, etc. No entanto, em casos principalmente como os dos cortiços, observa-se a localização em áreas centrais, consequência do processo histórico de formação dessa tipologia. Esse fator é importante para que sejam trabalhadas questões como a regularização fundiária, que se torna mais difícil de ser realizada em alguns casos.

“Traçado urbano e infraestrutura” é considerada a variável de maior relevância para a identificação e mapeamento dos assentamentos. Esta variável pode ser analisada através de recursos como imagens aéreas e visitas de campo, que permitem a visualização de aspectos que indicam a carência e precariedade da infraestrutura. A estruturação do traçado urbano, em geral, está diretamente relacionada às condições de infraestrutura e à localização dos assentamentos, tendo em vista que a localização em áreas inadequadas dificulta a implantação de infraestrutura básica adequada. Além disso, o traçado urbano que expõe lotes pequenos e ruas com dimensões inferiores pode expressar alta densidade e revelar a ausência ou carência de áreas de equipamentos públicos.

No que tange à variável “condição da unidade habitacional” é determinada pelos materiais de construção, estrutura, acabamentos, dimensões e instalações elétricas e hidráulicas das unidades habitacionais existentes nos assentamentos. Essa variável é bem diversa entre os assentamentos, já que no caso das favelas, por exemplo, as condições de moradia podem variar de acordo com a localização, sendo de maneira geral precárias, mas intensificadas à medida que as habitações se encontram nas áreas mais internas e nas proximidades de áreas com condições físicoambientais prejudiciais, como declividades e margens de córregos.

À vista disso, o Ministério das Cidades (2010) apresenta de forma sintética um quadro (Quadro 2) caracterizando as tipologias de assentamentos precários conforme as variáveis apresentadas, considerando as características gerais de cada tipo de assentamento, de forma a contribuir para uma identificação preliminar da tipologia.

Variáveis	Tipologias de Assentamentos Precários			
	Cortiços	Loteamentos irregulares	Favelas	Conjuntos habitacionais
Acesso à moradia	Ocupação ilegal de edifício abandonado (público ou privado). Moradia de aluguel sem contrato.	Ausência de registro no Cartório de Imóveis. Compra e venda realizada ilegalmente entre privados.	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (ausência de registro imobiliário).	Ocupação ilegal. Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público, sem registro imobiliário.
Terreno	Lote regular.	Lote com dimensão regular inserido em gleba com parcelamento irregular.	Lotes com dimensões irregulares inferiores ao mínimo, decorrente do parcelamento irregular do lote ou gleba, ou da ocupação de áreas de proteção ambiental.	Terreno ou lote inserido em gleba parcelada pelo poder público, regular porém informal.
Localização	Áreas centrais.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.
Traçado urbano e Infraestrutura	Áreas consolidadas, com regularidade no traçado urbano e com infraestrutura suficiente.	Regularidade no traçado. Precariedade de infraestrutura básica. Insuficiência do sistema viário. Ocupação de áreas destinadas a equipamentos públicos.	Variações do traçado e condição de infraestrutura de acordo com a localização. Traçado desordenado e carência de infraestrutura principalmente em áreas internas do assentamento.	Regularidade no traçado urbano. Infraestrutura adequada ou não, apresentando falta de manutenção. Ocupação de áreas destinadas a equipamentos públicos.
Condição da unidade habitacional	Resultado da subdivisão de edifícios degradados, com instalações elétricas e hidráulicas em mal estado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Insalubridade.	Moradia produzida através de autoconstrução ou multirão, executada com materiais de baixa qualidade e sem acabamento. Sistemas hidráulicos e elétricos regulares ou não.	Insalubridade e risco expressos através de autoconstrução realizada com materiais inadequados, apresentando problemas estruturais e ligações clandestinas e precárias de sistemas elétricos e hidráulicos.	Construção por empreiteira, com materiais de baixa qualidade, sem acabamento e manutenção. Degradação de áreas comuns e entorno precário.

Quadro 2- Tipologias de assentamentos precários e variáveis de análise para classificação. Fonte: Ministério das Cidades (2010).

Outro material que contribui para a análise dos assentamentos precários no Brasil é o produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) correspondente ao relatório “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, divulgado pelo Ministério das Cidades no ano de 2008. Fazendo uso dos conceitos abordados pelo Censo Demográfico do IBGE para classificação dos setores censitários, e, tendo em vista, a insuficiência da definição dos setores de aglomerado subnormal para abranger a totalidade dos assentamentos em condições

precárias, conforme abordado anteriormente, busca verificar características similares ao conjunto do tipo subnormal dentro dos setores classificados como “não-especiais”, categorizando o que seria um subconjunto designado “setores precários”. Para tanto, foram utilizadas variáveis socioeconômicas, demográficas e referentes às condições habitacionais agrupadas nas dimensões “habitação e infraestrutura”, “renda e escolaridade do responsável pelo domicílio” e “aspectos demográficos” (Quadro 03).

Dimensão	Variável
Habitação e Infraestrutura	Porcentagem de domicílios sem coleta de lixo
	Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de abastecimento de água
	Porcentagem de domicílios sem banheiros ou sanitários
	Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica
	Porcentagem de domicílios do tipo cômodo
	Porcentagem de domicílios – outra forma de posse de moradia
	Porcentagem de domicílios – outra forma de posse do terreno
	Número de banheiros por habitante
	Porcentagem de responsáveis por domicílio não alfabetizados
	Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 30 anos não alfabetizados
Renda e escolaridade do responsável pelo domicílio	Porcentagem de responsáveis por domicílio com renda de até 3 salários mínimos
	Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 8 anos de estudo
	Anos médios de estudo do responsável pelo domicílio
	Renda média do responsável pelo domicílio
	Número de domicílios particulares permanentes no setor censitário
Aspectos demográficos	Número de domicílios improvisados no setor censitário
	Número de pessoas residentes no setor censitário
	Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 30 anos
	Número médio de pessoas por domicílio

Quadro 3- Variáveis socioeconômicas, demográficas e características habitacionais para caracterização de assentamentos precários. Fonte: CEM/CEBRAP (2008).

Os quadros apresentados por Cardoso (2008), pelo Ministério das Cidades (2010) e elaborado pelo CEM/CEBRAP (2008) tem o esforço de abordar elementos básicos para proceder com a identificação, análise e classificação de assentamentos precários, além de denotar a complexidade de análise desses assentamentos tendo em vista que envolve aspectos e nem sempre é possível há a disponibilidade de todas as informações. Além disso, reforça a importância de conhecer o problema da precariedade e a real condição do assentamento para atuar nessas localidades.

3 O INSTRUMENTO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

3.1 Políticas urbanas e instituição do instrumento ZEIS

No âmbito do debate voltado para a situação de segregação socioespacial recorrente no Brasil, do reconhecimento dos assentamentos precários e da necessidade de uma política de desenvolvimento urbano abrangente, por volta dos anos 80, segundo Rolnik, Cymbalista & Nakano (2011), as tentativas de democratização do país trouxeram para a política urbana aspectos como o reconhecimento do direito à moradia e à cidade, a importância da participação da população e a inclusão da população mais pobre como constituintes na elaboração das políticas urbanas. Esse processo ganha intensidade com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, através do qual é criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que se articula com a participação de diversas entidades da sociedade (movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais, instituições de ensino e pesquisa) em prol do debate sobre a reforma urbana com base em três vieses principais: direito à cidade, gestão democrática das cidades e função social da cidade e da propriedade. Direito à cidade diz respeito ao direito à moradia e aos serviços fundamentais, saneamento básico, saúde, educação, lazer, trabalho, transporte e informação. A gestão democrática das cidades visa a participação de todos os setores e classes da sociedade nos processos fundamentais de tomadas de decisões no planejamento das cidades, objetivando a construção de cidades mais justas. A ideia de função social da cidade e da propriedade busca garantir que os espaços nas cidades sirvam em benefício da coletividade visando a segurança e bem-estar dos cidadãos.

Configuram-se como dois elementos fundamentais na questão da reforma urbana a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A Constituição Federal é o ponto de partida para o desdobramento de uma política de desenvolvimento urbano que busca a diminuição dos principais problemas sociais urbanos através de ações que impulsionem a inclusão social, consolidação do direito à moradia por meio da melhoria das condições habitacionais, acesso à infraestrutura adequada, redução da pobreza e das desigualdades sociais e espaciais e possibilitem a regularização fundiária.

Com base em ações e propostas organizadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição apresenta um capítulo que trata da Política Urbana (artigos 182 e 183), com o intuito de propor o estabelecimento de novos instrumentos urbanísticos para adequado aproveitamento e controle do uso e ocupação do solo, que buscassem viabilizar o acesso à

terra através da democratização do solo urbano. O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da Política Urbana instituído pela Constituição e é de extrema importância, pois fornece instrumentos de controle do uso do solo em busca de atingir uma gestão democrática da cidade, o acesso à moradia e aos serviços fundamentais, capazes de transformar o processo de exclusão social. O artigo 2º do Estatuto da Cidade dispõe sobre diretrizes gerais de forma a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o qual é objetivo da política urbana (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011; BRASIL, 2001).

Conforme estabelecido pela Constituição, fica a cargo do Plano Diretor municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e para municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, a definição dos mecanismos para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, os quais devem garantir o suporte às necessidades da sociedade quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômico, bem como deve definir as medidas corretivas quando do não cumprimento. O Plano Diretor é, portanto, estabelecido como o instrumento básico para o planejamento das cidades. As orientações dispostas no Estatuto da Cidade para a elaboração dos Planos Diretores municipais depreendem a abordagem das dificuldades expressas na cidade, sobretudo no que tange a manifestação da desigualdade social.

Nesse contexto e em função do prazo prescrito pelo Estatuto da Cidade para a elaboração dos Planos Diretores, datado de outubro de 2006, no ano de 2004 estrutura-se a chamada Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, ação do Ministério das Cidades que buscava incentivar a concepção nos municípios exigidos. A Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos foi desenvolvida em três vertentes principais: inclusão territorial, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda, além da garantia de posse; justiça social, que trata da distribuição mais justa tanto dos custos quanto dos benefícios do desenvolvimento; e gestão democrática com a cooperação da sociedade na política urbana. A Campanha se volta para o tema do solo urbano e tem como um dos principais direcionamentos a inclusão da população mais pobre à cidade por meio do território, oportunizando melhores localizações de moradia bem como a melhora na qualidade de vida (ROLNIK, CYMBALISTA & NAKANO, 2011).

É no contexto de reforma urbana que surgem as Zonas Especiais de Interesse Social. O instrumento ZEIS consiste basicamente na criação de um zoneamento especial, com

parâmetros urbanísticos específicos, através do qual seja possível a inclusão desses assentamentos precários na cidade formal. Trata-se de incluir no zoneamento da cidade um padrão que viabilize a simplificação dos parâmetros urbanísticos de modo a adequar à realidade e particularidades presentes nos assentamentos precários demarcados pelo município. Possibilita, portanto, a inserção e a regularização fundiária e urbanística de áreas já ocupadas em processos informais – as chamadas “ZEIS de regularização” –, bem como pode ser aplicado em áreas vazias, de forma a delimitar terrenos propícios a receber a implementação de projetos voltados à Habitação de Interesse Social – conhecidas como “ZEIS de vazio” (ROLNIK, 1998; ROLNIK & SANTORO, 2013). Tem-se, portanto, duas finalidades no estabelecimento das ZEIS, sendo a primeira ligada à regularização fundiária e urbanização e reconhecimento de áreas ocupadas por população de baixa renda, através da flexibilização da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, e a segunda trata-se do exercício enquanto instrumento de gestão urbana do solo ao identificar áreas vazias, não utilizadas e/ou subutilizadas, em localidades que possuam condições de infraestrutura adequadas para a produção de moradia de qualidade para essa população. Para o estudo realizado neste trabalho serão considerados apenas os tipos de ZEIS que englobam as chamadas “ZEIS de regularização”, de modo que não serão consideradas as “ZEIS de vazio” na posterior análise da área tratada.

Em vista disso, as ZEIS são instrumento fundamental de composição dos planos de gestão urbana, Planos Diretores e leis municipais. Tendo em vista que o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, conforme determinado pela Constituição Federal, e através do qual serão definidas diretrizes para o cumprimento da função social da cidade, incluindo o estabelecimento do instrumento ZEIS, vale ressaltar que segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada no ano de 2015 pelo IBGE, 50% dos municípios brasileiros (correspondente a 2.786 municípios) possuíam Plano Diretor, 12,4% (691 municípios) estavam em processo de elaboração do Plano e 37,6% (equivalente a 2.092) não dispunham de Plano. Em se tratando dos municípios com mais de 20.000 habitantes, os quais possuem a obrigatoriedade de existência de Plano Diretor, 188 municípios dos 1.742 que demandavam a elaboração ainda não haviam executado, contudo, 92 destes asseguravam que o mesmo estava em processo de concepção. Além disso, segundo a MUNIC de 2015, a qual também avaliou a existência de instrumentos de planejamento como parte integrante dos Planos Diretores municipais, em 61,2% havia legislação sobre parcelamento do solo, 58,6% possuía legislação no que diz respeito ao zoneamento ou uso e ocupação do solo e 50,6%

contava com legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social (IBGE, 2015).

Conforme apontado por Rolnik, Cymbalista & Nakano (2011), a forma de abordagem das ZEIS nos Planos Diretores apresenta variações entre os municípios. Em alguns casos, são incluídas de forma mais detalhada e delimitadas no zoneamento do município, com o recurso de mapas e possuem diretrizes mais específicas para tratar nessas porções do território, no entanto, em alguns municípios são apenas apontadas como instrumento da política urbana que requerem regulamentação em lei específica. A delimitação das ZEIS em diversos municípios revela a inserção de favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares como integrantes dessas zonas especiais, o que contribui para viabilizar a regularização fundiária, a qual é um importante mecanismo para por em prática a integração desses assentamentos informais à cidade, e para a melhoria da qualidade urbanística e habitacional desses assentamentos, sendo, portanto, as ZEIS consideradas como um importante instrumento para o planejamento das cidades.

3.2 Aplicação do instrumento ZEIS no Brasil: a existência de diversos tipos de ZEIS

O reconhecimento das especificidades dos diversos tipos de assentamentos é processo fundamental para a elaboração de um Plano de Urbanização condizente com a realidade, é a base para a análise que levará à identificação de tipos diferentes de ZEIS, que possibilitará a aplicação de parâmetros urbanísticos diversificados.

Analisar os diversos tipos de aplicação e as diversas experiências de implementação do instrumento nas cidades brasileiras é importante para ressaltar a importância desse instrumento. O estabelecimento das ZEIS chama a atenção para as áreas de assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda presentes em grande parte do território. De face do objetivo principal desse instrumento de inserção desses assentamentos informais à estrutura urbana da cidade, observa-se que sua aplicação se reflete de maneiras diferentes nas cidades. Em alguns casos, a adoção do instrumento permite a permanência dos moradores em suas localidades e incentiva a ação do Poder Público sobre a área com investimentos em urbanização. É também um importante instrumento de ampliação de produção de habitação de interesse social, de acesso à terra urbana infraestruturada e bem localizada à população de baixa renda que, devido aos processos de segregação socioespacial, por vezes encontra-se em áreas sem condições dignas de qualidade de vida, bem como para o reconhecimento de direitos. No entanto, conforme abordado por Rolnik & Santoro (2013), em alguns casos a aplicação desse instrumento tem sido usada como forma de flexibilizar exigências e

parâmetros, permitindo a existência de áreas com mínimas condições de infraestrutura em diversas áreas da cidade, não cumprindo, portanto, o seu propósito de mecanismo de planejamento que rompa com os padrões de segregação socioespacial.

Assim, o instrumento é estabelecido conforme Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), porém fica a cargo do poder público municipal a determinação das tipologias de ZEIS, compatíveis com as características e necessidades de cada localidade, podendo, assim, ocorrer variações na regulamentação das ZEIS. Em vista disso, busca-se abordar algumas experiências de implementação do instrumento vivenciadas em algumas cidades brasileiras, de forma a identificar as diferentes estratégias e métodos adotados para regulamentar as ZEIS.

A cidade de Recife (PE) é o ponto de partida das experiências de aplicação do instrumento ZEIS. Em 1983, com a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do município são reconhecidas 27 áreas como Zonas Especiais de Interesse Social, de forma a integrar essas áreas à cidade e possibilitar a regularização jurídica. As ZEIS foram regulamentadas ainda na década de 80 através do Plano de Regularização das ZEIS (Prezeis), apresentado pelo Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (ROLNIK, 1998). O Prezeis em Recife traz uma abordagem importante ao buscar através da Comissão de Urbanização e Legalização uma gestão mais participativa, com discussões e deliberações acerca dos planos de urbanização a serem realizados de forma específica para cada ZEIS. Além disso, conta com o Fórum Permanente do Prezeis, responsável pela integração e articulação entre as diversas áreas do Prezeis.

Conforme art. 107 do Plano Diretor do Município do Recife - Lei Municipal nº 17.511/2008 (RECIFE, 2008), as ZEIS são classificadas em dois tipos:

I - Zonas Especiais de Interesse Social I - ZEIS I, são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infra-estrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária; e,

II - Zonas Especiais de Interesse Social II - ZEIS II, são áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização.

O objetivo do Prezeis é dispor de normas, dispositivos e forma de gestão relativa às Zonas Especiais de Interesse Social, de forma a viabilizar a efetivação da integração dessas zonas, através de intervenções de urbanização e regularização fundiária, por meio da definição e aplicação de planos urbanísticos específicos para cada área. Consideradas as características de cada assentamento, detalhar-se-ia parâmetros de uso, ocupação e aproveitamento do solo bem como seu parcelamento. O lote mínimo a ser considerado correspondia a 18m², dessa forma, famílias que ocupassem lotes menores que o mínimo deveriam ser realocadas, assim como aquelas que estivessem localizadas em áreas de risco ou *non aedificandi*.

No que tange à delimitação das ZEIS, o Plano Diretor de Recife (Lei Municipal nº 17.511/2008) estabelece que as zonas classificadas como ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996) integrarão a classificação de ZEIS I e as novas áreas a serem incluídas como ZEIS I e ZEIS II serão identificadas conforme lei específica. O anexo 4 da Lei nº 16.176/1996 denomina as ZEIS e o anexo 13 apresenta uma descrição literal dos limites das zonas, abordando as vias integrantes. Apenas no ano de 2005 é disponibilizado o Atlas de Desenvolvimento Humano de Recife, através do qual essas zonas são delimitadas em mapa (Figura 01), no entanto ainda não havia a classificação de tipos diferentes, logo, o mapa apenas consta a delimitação de forma geral.

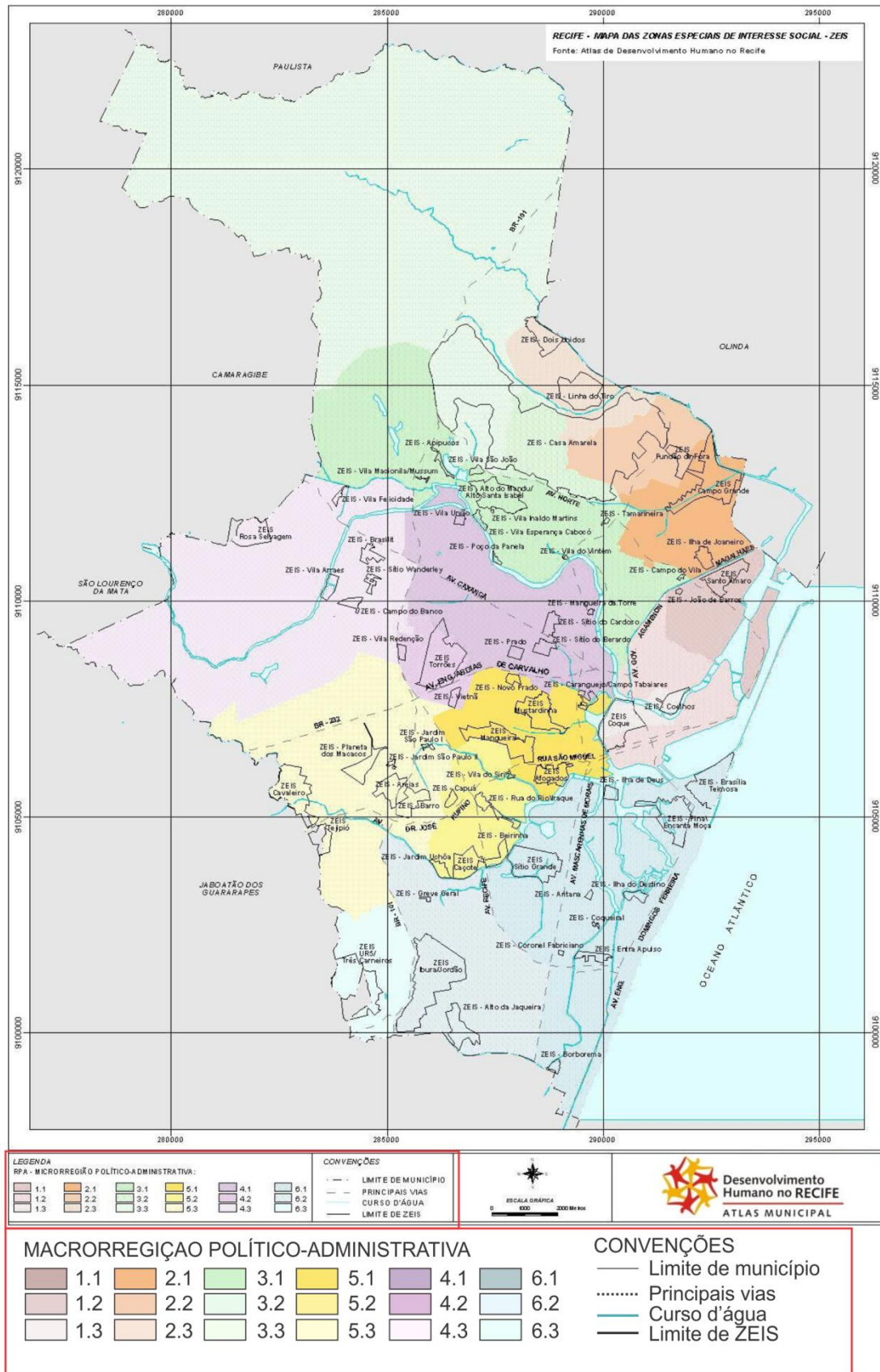


Figura 1- Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social de Recife até o ano de 2005. Fonte: Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano de Recife (2005).

No ano de 2009 Recife contava com 66 ZEIS instituídas, das quais 35 receberam intervenções de urbanização e 24 encontram-se em processo de regularização fundiária. A iniciativa do Prezeis em Recife permitiu a permanência de boa parte da população de baixa renda em suas comunidades e tornou possível o envolvimento e colaboração dos moradores na elaboração de políticas urbanas referentes às áreas em que habitam. No entanto, devido ao contexto de escassez e a dificuldade de gestão dos recursos públicos voltados para intervenções urbanas e de habitação, a dificuldade de gestão dos recursos e a não integração entre os processos e os envolvidos na implantação de infraestrutura fez com que o programa não obtivesse o êxito almejado na implantação, não integrando de fato essas áreas na estrutura urbana da cidade.

Em 2014 é aprovada a Lei nº 18.093/2014 alterando o zoneamento da cidade, instituindo novas áreas como ZEIS classificadas como ZEIS II e estabelece parâmetros urbanísticos a serem respeitados no uso e ocupação do solo das ZEIS II (Quadro 4).

Coefficiente de utilização	Afastamento frontal	Afastamento lateral	Vagas de estacionamento	Faixa “ <i>non aedificandi</i> ”	Gabarito máximo	Extensão máxima do bloco
1,5	5,00 m	3,00 m	1 vaga para cada 5 unidades habitacionais	15,00 m	20,00 m	70,00 m

Quadro 4- Parâmetros urbanísticos adotados na legislação do município de Recife. Fonte: Recife (2014).

Outro exemplo que se refere a uma das primeiras experiências de incorporação dos assentamentos informais e ocupações irregulares à cidade. Trata-se de Belo Horizonte (MG). Esse processo foi iniciado em 1983 com a lei que estabelece o Programa Municipal de Regularização de Favelas - Profavela (Lei Municipal nº 3.235/83). A lei foi responsável por criar um zoneamento específico que permitisse o reconhecimento das ocupações irregulares, viabilizando sua urbanização e regularização. Assim, denomina-se no zoneamento do município o chamado Setor Especial 4 como a área correspondente às favelas com alta densidade populacional ocupadas predominantemente por população de baixa renda, destinado para fins de urbanização e regularização jurídica de favelas, sendo observado, conforme possível, as características do assentamento decorrentes da ocupação espontânea (BELO HORIZONTE, 1985). Dessa forma, ao fornecer as diretrizes para loteamento e parcelamento do solo, a lei não determina parâmetros fixos como, por exemplo, de área mínima de lote, devendo ser considerado as características específicas de cada área bem como seu tipo de ocupação, conforme descrito no art. 6º:

“Considera-se lote padrão o lote básico em metros quadrados determinado para cada área integrante do Setor Especial 4 (SE-4) em função da tipicidade da ocupação local e de sua preservação, definindo no decreto de aprovação da área respectiva” (BELO HORIZONTE, 1985).

O Plano Diretor do Município do ano de 1996 (Lei nº 7.165/1996) determina três tipos de ZEIS que requerem planos específicos de parcelamento e utilização do solo devido as diferentes situações e formas de ocupação. Assim, estabelece-se ZEIS 1 referente às áreas de favelas, ZEIS 2 delimitadas sobre áreas vazias destinadas a implantação de projetos de habitação e ZEIS 3 demarcadas em conjuntos habitacionais populares degradados. No mesmo ano a Lei nº 7.166/1996, a qual estabelece normas e condições para parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, classifica ZEIS como áreas edificadas com intervenção do Poder Públicos para implantação de conjuntos habitacionais de interesse social ou com ocupação espontânea, as quais sejam de interesse de ordenamento para realização de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária e urbanística, e sob as quais devem incidir critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, buscando garantir melhores condições de vida aos moradores bem como a integração dessas áreas à malha urbana, categorizando-as em:

I – ZEIS-1: áreas com ocupação desordenada por população de baixa renda, em que haja interesse público em proceder com urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica;

II – ZEIS-2: áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, em que haja interesse em viabilizar programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;

III – ZEIS-3: conjuntos habitacionais de interesse social implantados pelo Poder Público.

Posteriormente, foi excluída a categoria ZEIS-2, de modo que hoje Belo Horizonte possui dois tipos de ZEIS: ZEIS-1 e ZEIS-3. A revisão do Plano Diretor do ano de 2010 (Lei nº 9.959/2010) acrescenta a necessidade de revisão da delimitação das áreas classificadas como ZEIS a cada 4 anos durante as revisões da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo bem como institui os chamados Planos Globais Específicos, os quais devem ser elaborados para cada ZEIS.

Além disso, a Lei nº 9.959/2010 cria as chamadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) as quais compreendem a áreas, edificadas ou não, voltadas para programas e projetos de interesse social no que se refere à habitação. Assim, ficam classificadas:

I – Área de Especial Interesse Social - 1: áreas vazias, edifícios existentes e edifícios subutilizados ou não utilizados, os quais ficam destinados à produção de moradias;

II – Área de Especial Interesse Social - 2: loteamentos irregulares com ocupação predominante por população de baixa renda destinados à regularização fundiária.

Com relação aos parâmetros urbanísticos aplicáveis a essas áreas, a lei estabelece que os lotes devem possuir condições básicas de habitabilidade, acesso e segurança e devem respeitos os seguintes índices (Quadro 5).

	ZEIS	AEIS-1	AEIS-2
Área mínima de lote	40 m ²	80 m ²	125 m ²
Área máxima de lote	250 m ²	125 m ²	10.000 m ²
Testada mínima	1,2 m	5 m	5m

Quadro 5- Parâmetros urbanísticos identificados na legislação do município de Belo Horizonte. Fonte: Belo Horizonte (2010).

Quanto à demarcação das zonas, o município conta com um mapa de zoneamento geral dos tipos de zonas existentes (Figura 2), no qual é incluída a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social, o que pode em certo aspecto dificultar a visualização e identificação dessas áreas.

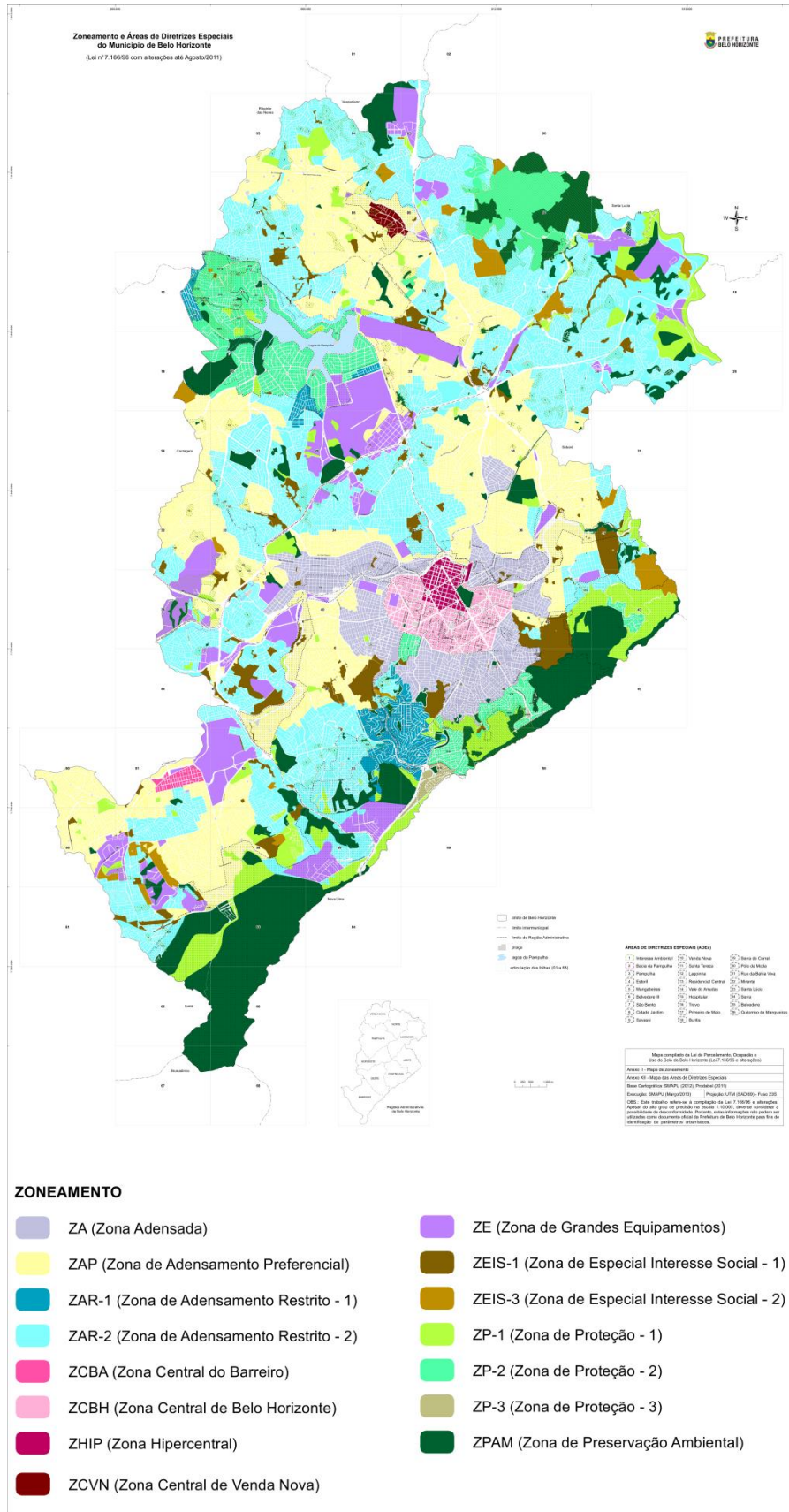


Figura 2- Zoneamento e Áreas de Diretrizes Especiais do município de Belo Horizonte. Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011).

Casos como os citados servem para demonstrar como a simples delimitação de zonas não é suficiente. É necessário parâmetros e mecanismos para implementação que possibilitem com que essas zonas realmente recebam tratamento especial, bem como métodos de autoaplicação do instrumento para que se faça cumprir o seu objetivo.

O município de Salvador (BA) também passou pelo processo de implementação de ZEIS em seu Plano Diretor. Em 1984, a Lei Municipal nº 3.377/84 – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo estabeleceu áreas de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda como Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas (APSE), de forma a permitir a permanência dos moradores bem como garantir melhores condições de vida. Foi por meio dessa lei que o processo de regularização urbanística e fundiária se iniciou em Salvador. Contudo, não houve a efetivação dessas áreas, acarretando na expansão das ocupações irregulares sem ações de urbanização e regularização.

O instrumento foi revisto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2004 (Lei nº 6.586/2004), o qual determinou as AEIS, transformando as antigas áreas demarcadas como APSE e incorporando novos assentamentos. Além disso, a delimitação das AEIS não tratava apenas das áreas ocupadas por população de baixa, mas identificava áreas vazias com potencial para ocupação, de modo que permitisse a articulação entre o processo de urbanização das áreas ocupadas com a produção de novas unidades habitacionais. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2008 (Lei nº 7.400/2008) as AEIS passam a se chamar ZEIS, outras áreas são integradas a essas zonas, fica a cargo do Plano de Regularização o estabelecimento dos critérios para regulamentação das ZEIS de acordo com cada assentamento e são apresentados cinco tipos de ZEIS.

As ZEIS em Salvador (Figura 3) correspondem a: ZEIS I de assentamentos precários para fins de regularização urbanística e jurídica, ZEIS II delimitadas em conjunto de edificações deterioradas em áreas com boas condições de infraestrutura para viabilizar a regularização, ZEIS III equivalente a terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou não utilizados em áreas com infraestrutura com possibilidade de ocupação e produção de habitação de interesse social, ZEIS IV demarcadas sobre assentamentos precários situados em áreas de proteção permanente ou unidades de conservação com perspectiva de regularização fundiária, urbanística e ambiental, e ZEIS V referente a áreas de assentamentos ocupados por população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais de forma a realizar a regularização e atuar de modo a preservar sua cultura e tradições. A existência desse último

tipo de ZEIS no município de Salvador, por exemplo, ressalta a diversidade de possibilidade de aplicação do instrumento, a qual deve ser realizada de maneira adequada à realidade de ocupação, tendo em vista que cada localidade possui seu próprio histórico de ocupação e permanência.

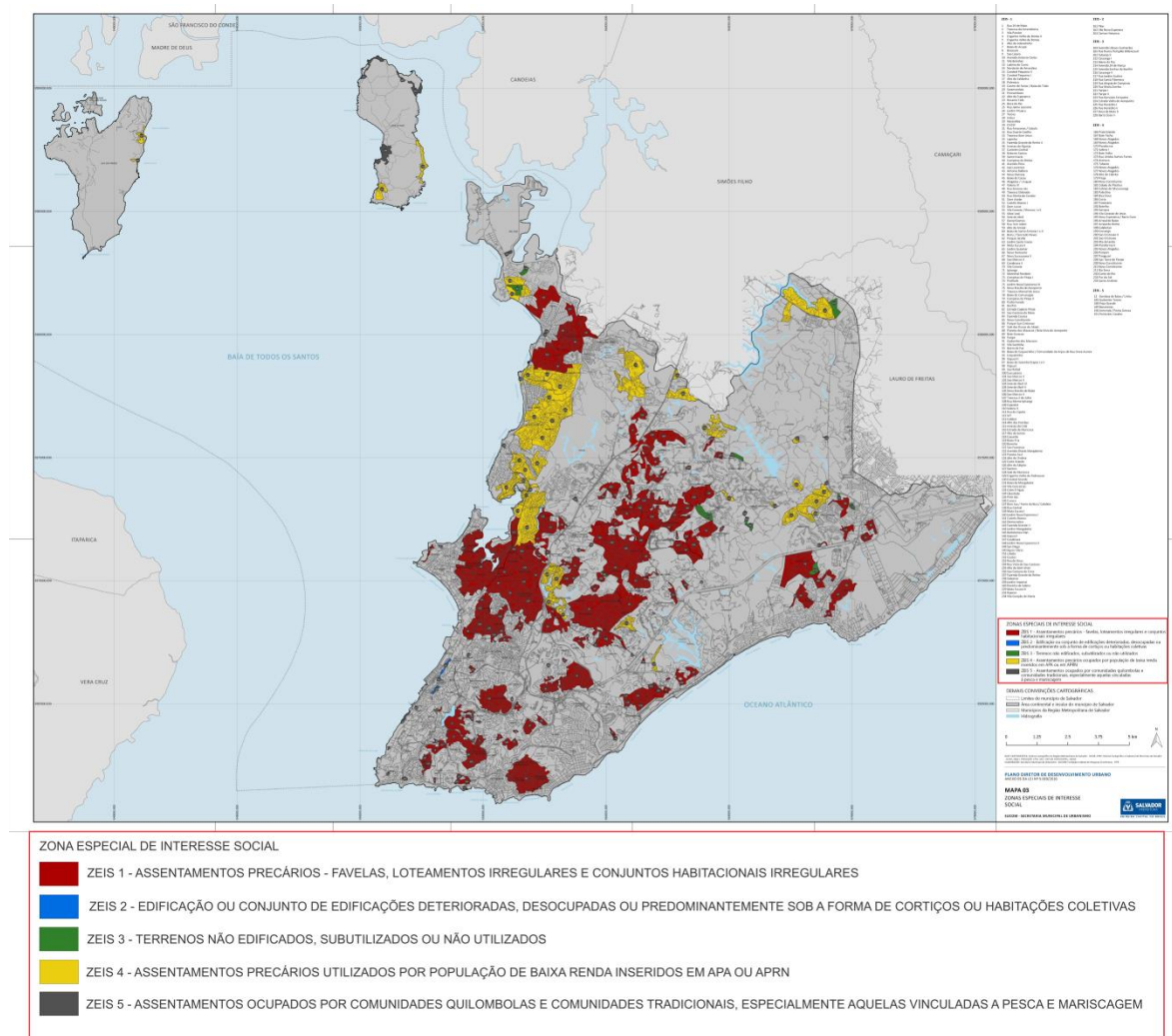


Figura 3- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de Salvador. Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2016).

Uma experiência amplamente abordada em se tratando da implementação de ZEIS é o caso de Diadema. O município é marcado por ter sido polo industrial nos anos 1960, assim, uma das características do processo de aplicação do instrumento diz respeito ao uso das zonas industriais em processo de esvaziamento como forma de obter um estoque de terras vazias para produção de unidades habitacionais, abordado no Plano Diretor de 1994. O zoneamento da cidade incluiu duas AEIS, as AEIS-1 em áreas vazias voltadas para a produção de habitação popular, e as AEIS-2 formadas por áreas ocupadas sobre as quais seriam realizadas

ações de urbanização e regularização. Com relação aos parâmetros básicos a serem considerados nessas áreas, o Plano Diretor estabelece os parâmetros básicos a serem considerados em AEIS de vazios, tais como, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, dentre outros, estabelecendo lote mínimo para HIS de 60m². Para a AEIS-2 fica permitido lote mínimo de 42m², devendo seus parâmetros serem analisados conforme legislação específica de regularização urbanística e fundiária, tendo em vista que essas áreas seriam objetos de planos de urbanização.

Segundo Mourad (2000), a delimitação de AEIS em áreas vazias em Diadema atuou em face a minimizar a produção de novas favelas no município e conter a ocupação irregular em áreas de proteção. A instituição das AEIS possibilitou o acesso à terra urbana infraestruturada à população de baixa renda, atendeu parte da demanda por habitação de interesse social e ampliou o mercado imobiliário para população de baixa renda, todavia, cabe ressaltar a importância da atuação do poder público na gestão dessas áreas de forma a viabilizar a efetivação do instrumento.

Com a revisão do Plano Diretor realizada no ano de 2008 (Lei Complementar nº 273/2008) ficam determinadas Áreas Especiais de Interesse Social aquelas voltadas para atender a população de baixa renda por meio de produção habitacional e regularização fundiária e urbanística, nas quais se busca implementar Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e Planos de Reurbanização de Interesse Social. As AEIS são classificadas em:

I – Área Especial de Interesse Social 1 (AEIS-1): imóveis não edificadas e subutilizadas, necessárias à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social;

II – Área Especial de Interesse Social 2 (AEIS-2): núcleos habitacionais voltados à regularização fundiária e urbanística ambientalmente sustentável dos assentamentos, devendo ser elaborado Planos de Reurbanização de Interesse Social, os quais devem conter pelo menos projeto de parcelamento do solo para fins de urbanização e projetos técnicos de infraestrutura consideradas as necessidades particulares de cada área;

III – Área Especial de Interesse Social 3 (AEIS-3): áreas que constem Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social não regularizados, passíveis de regularização fundiária e urbanística ambientalmente sustentável.

Semelhante a Belo Horizonte a demarcação das ZEIS é ilustrada no zoneamento geral

do município e encontra-se na carta 1, a qual trata das zonas de uso e áreas especiais, revisada no ano de 2011 (Figura 04).

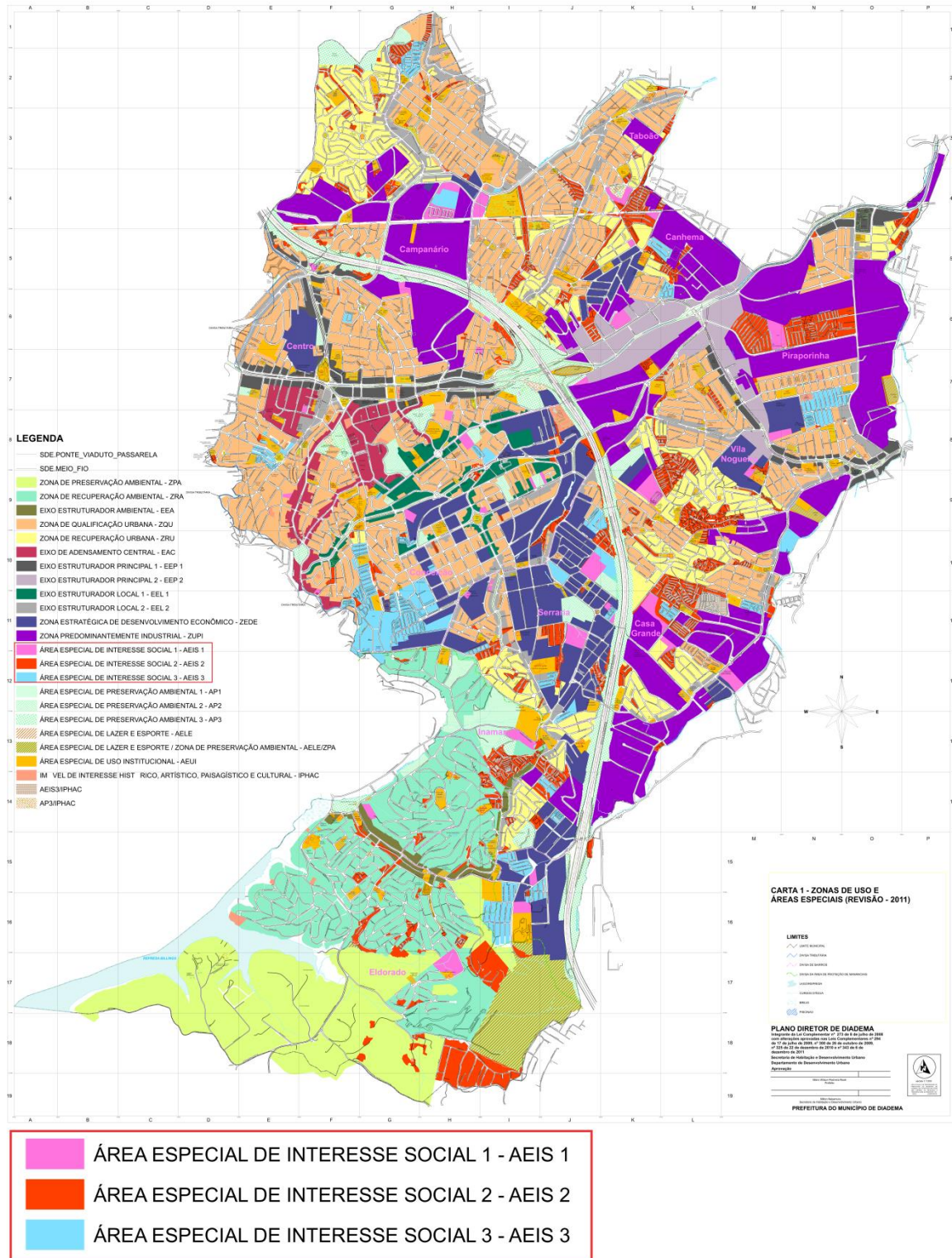


Figura 4- Mapa de Zonas de Uso e Áreas Especiais do município de Diadema. Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema (2011).

Outro caso a ser abordado diz respeito ao município de São Paulo, o qual teve as ZEIS demarcadas através do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002). O Plano Diretor foi responsável por abordar a necessidade de formulação do Plano de Urbanização específico para cada ZEIS, o qual deveria dispor de padrões para parcelamento do solo e diretrizes para implantação de infraestrutura. O PDE de 2002 contava com 4 tipos de ZEIS: ZEIS 1 demarcadas em áreas ocupadas por população de baixa renda, favelas, cortiços e loteamentos irregulares, ZEIS 2 em terrenos vazios, não edificadas ou subutilizadas em áreas de expansão urbana, em localizações periféricas, destinados para produção de HIS, ZEIS 3 também correspondem a terrenos ou imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, no entanto, localizados em áreas com infraestrutura (a ZEIS 3 inclui áreas de cortiço), e ZEIS 4 delimitada em áreas onde tem-se assentamentos localizados em áreas de mananciais de água e de proteção ambiental, as quais demandam de parâmetros específicos de forma a preservar o manancial.

Além disso, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 (Lei Municipal nº 13.885/04) colocou em discussão a possibilidade de construção de Habitação de Mercado Popular – HMP nas áreas de ZEIS. Assim, para ZEIS de vazio ficaria estabelecido 40% de sua área designada exclusivamente para produção de HIS, 40% destinada para HIS ou HMP e 20% para utilização de outros usos permitidos na zona. Os parâmetros a serem considerados para construção de edificação de HIS e HMP podem variar dependendo do tipo de ZEIS, no entanto, estabelecem-se as diretrizes básicas, conforme Quadro 6.

Parâmetros	HIS	HMP
Área útil máxima da unidade	50m ²	70m ²
Pé-direito mínimo	2,30m – banheiro, cozinha e área de serviço; 2,40m – demais cômodos.	2,30m – banheiro, cozinha e área de serviço; 2,40m – demais cômodos.
Sanitário	1, no máximo.	2, no máximo.

Quadro 6- Parâmetros básicos para HIS e HMP adotados no município de São Paulo. Fonte: São Paulo (2004).

Em 2014 é aprovada a Lei nº 16.050/2014, a qual anula a Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE de São Paulo, revogando a Lei nº 13.430/2002. No PDE de 2014 as ZEIS passam a ser classificadas em cinco categorias, as quais correspondem a:

I – ZEIS 1: áreas que conformem favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como assentamentos habitacionais populares ocupados

predominantemente por população de baixa renda, nos quais haja interesse público em viabilizar a regularização fundiária e urbanística de forma a manter a população residente nessas localidades, além de promover a recuperação ambiental e estimular a produção de Habitação de Interesse Social;

II – ZEIS 2: correspondem a glebas ou lotes não edificadas ou subutilizados, passíveis de receber intervenções de urbanização e nos quais haja interesse público ou privado para implantar Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III – ZEIS 3: áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos em que se encontrem imóveis ociosos, subutilizados e/ou não utilizados, em estado de deterioração ou cortiços, nos quais haja interesse público ou privado em implantar Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV – ZEIS 4: glebas ou lotes não edificadas e passíveis de receber intervenções de urbanização e edificações localizados em Área de Proteção aos Mananciais;

V – ZEIS 5: equivale a lotes ou conjunto de lotes, preferivelmente os lotes que se encontrem vazios ou subutilizados, localizados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos, nos quais haja interesse privado em realizar projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular.

O PDE de 2014 conta com dois mapas de delimitação dessas zonas, tendo em vista a dimensão do território, separando, assim, a delimitação das ZEIS 1 (Figura 5) e das ZEIS 2, 3, 4 e 5 (Figura 6).

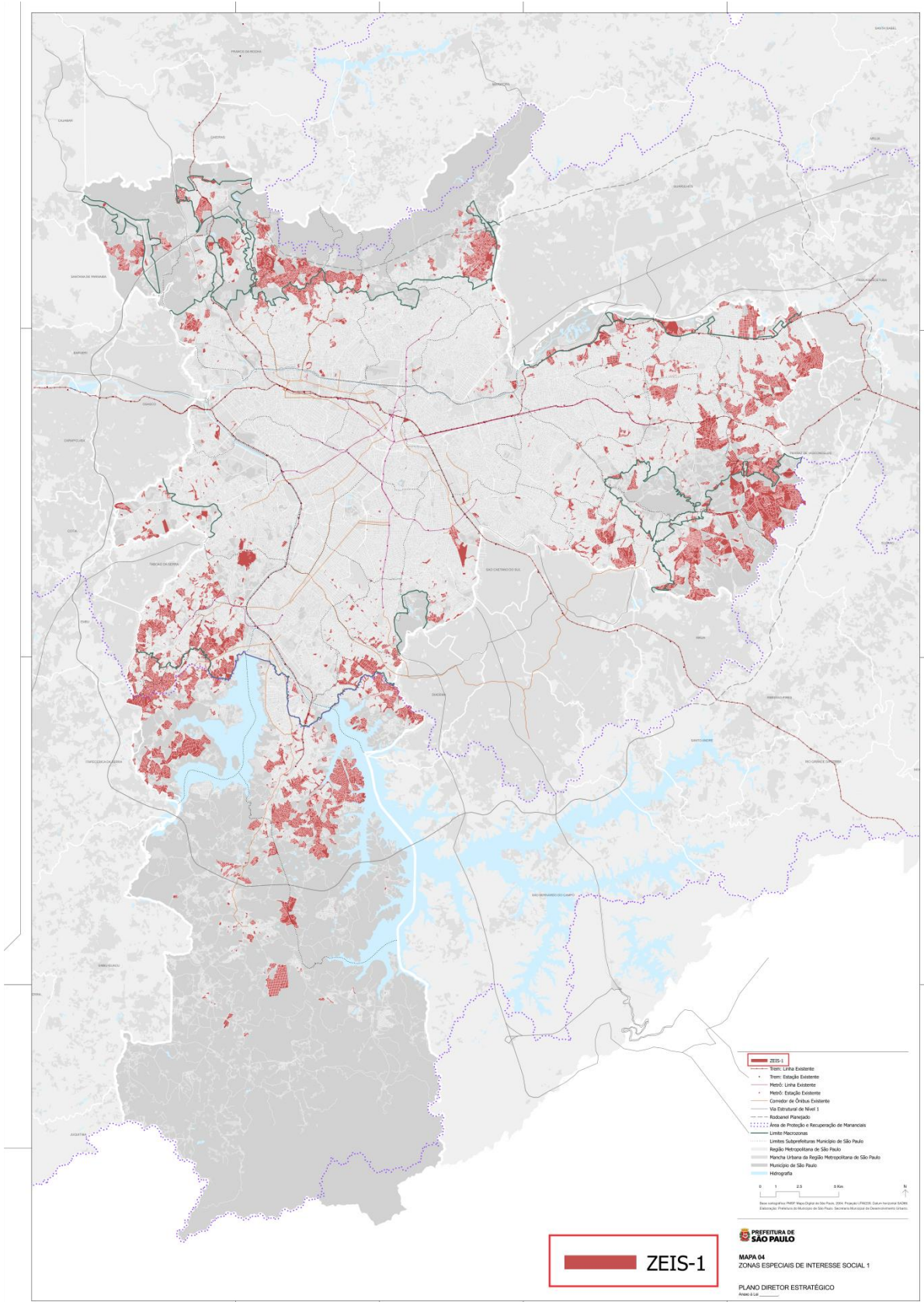


Figura 5- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de São Paulo – ZEIS 1. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.

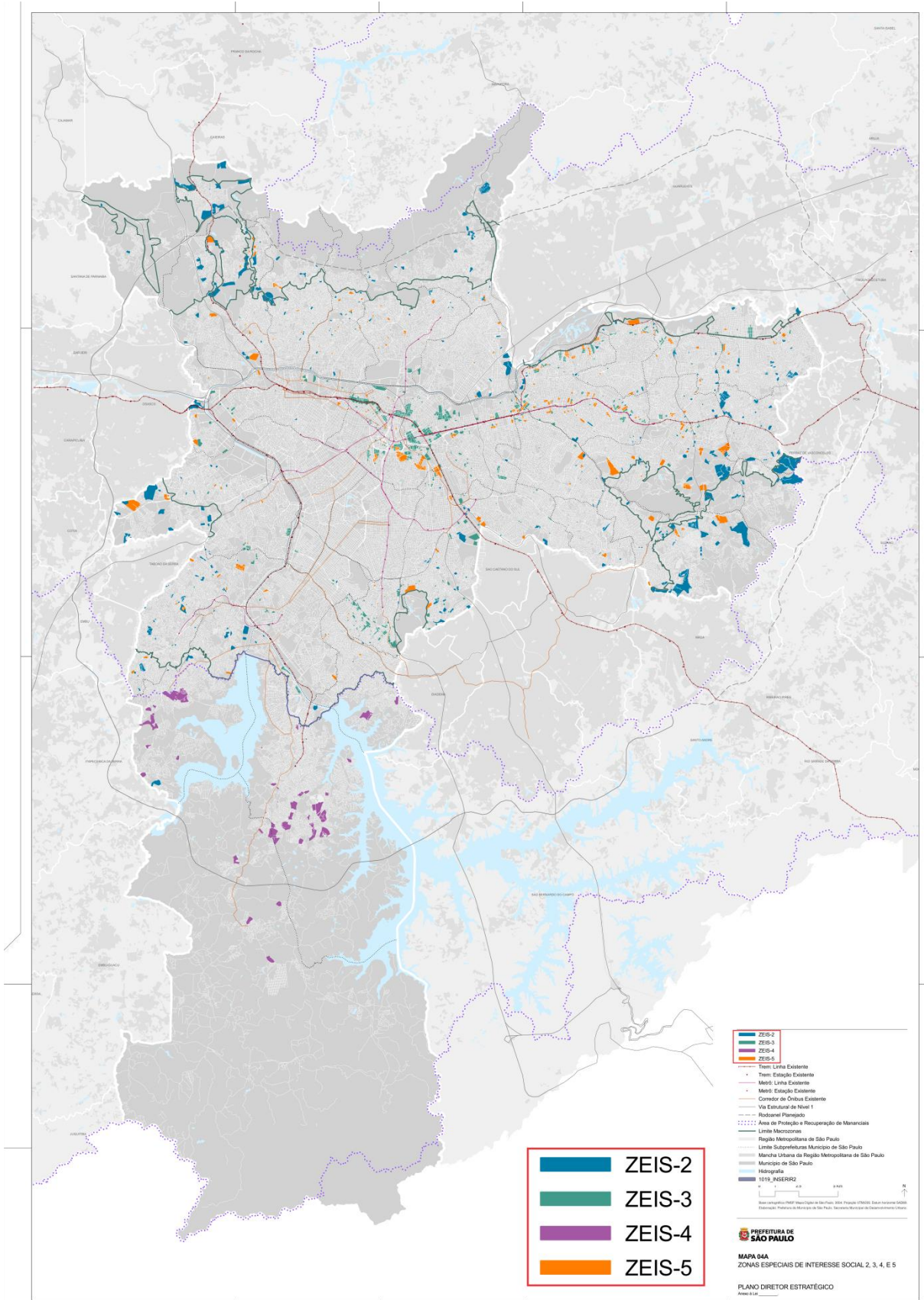


Figura 6- Mapa de Zonas Especiais de Interesse Social do município de São Paulo – ZEIS 2, 3, 4 e 5. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014.

4 ANÁLISE DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS COM FINS DE DEFINIÇÃO DE TIPOS DE ZEIS

4.1 Processo de formação dos assentamentos precários em Belém (PA)

Belém está localizada às margens do Rio Guamá e da Baía do Guajará, entrecortada por diversos cursos d'água. Por demanda do então Conselho Municipal para ampliação das rendas, a Coroa Portuguesa doa em 1628 uma légua de terras como patrimônio fundiário da cidade, a chamada Primeira Légua Patrimonial de Belém, a qual surge como posto de defesa e entreposto comercial das rotas coloniais portuguesas a partir do século XVII (PENTEADO, 1968). A cidade de Belém origina-se num contexto em que os núcleos urbanos eram destinados a cumprir a função de proteção e defesa do território bem como serviam como ponto de partida para a conquista de um território. A localização na região amazônica traz importantes características para o território intrinsecamente ligadas à natureza, sendo o rio fundamental tanto para o deslocamento da população quanto para a economia, ao mesmo tempo em que se constituía, assim como a floresta, como obstáculo à aglomeração urbana, dificultando a ocupação da região (CÔRREA, 1987).

A ocupação do sítio da cidade se deu, desde o período colonial, por meio de um traçado retilíneo e orientado através dos cursos d'água, com o crescimento da cidade adjacente às áreas alagadas, seguindo, portanto as condições topográficas do sítio (MOREIRA, 1966). Seguindo a lógica de grande parte das cidades brasileiras, em que a população com menores condições se estabeleceu em áreas desvalorizadas, em geral, inadequadas e ambientalmente frágeis, o caso de Belém não foi diferente. As condições topográficas do sítio foram determinantes para a divisão social do território em Belém, tendo em vista que as áreas de cotas mais altas, chamadas de áreas de terra firme, foram vistas como áreas com melhores condições de habitabilidade e conseqüentemente ocupadas pela população mais favorável economicamente, ao passo que a população mais pobre acabou por ocupar as áreas de cotas mais baixas, alagadiças e ambientalmente frágeis.

Estas áreas ambientalmente frágeis são localmente conhecidas como áreas de baixada, caracterizadas como um tipo de favelamento específico. Devido à condição histórica, esse tipo de assentamento precário é o mais antigo identificado em Belém. Segundo o estudo realizado na década de 1970 intitulado Monografia das baixadas de Belém (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976), e através do qual essas áreas situadas em terras alagáveis e sujeitas a inundação são denominadas baixadas, as áreas de baixada são áreas que possuem cota altimétrica igual

ou inferior ao nível quatro e meio, assim, seriam áreas sujeitas a alagamentos. Além de serem áreas onde se observa a manifestação da autoconstrução e as adaptações construtivas baseadas na realidade local, como a presença de construções em palafitas, as quais possuem acesso e interligação através de estivas, pontes estreitas de madeira que representam ruas, como solução de acessibilidade adaptada às áreas alagáveis (RODRIGUES *et al.*, 2013; PINHEIRO *et al.*, 2016).

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém (2012) aponta que apesar de o critério de associação das baixadas estar relacionado ao aspecto fisiográfico, mesmo à época do estudo para as baixadas essas áreas já eram caracterizadas pelos aspectos sociais e econômicos da população bem como associadas às adaptações encontradas pela população como estratégias de sobrevivência e à situação de informalidade dos moradores, sendo, portanto, relacionada a um tipo de assentamento precário. O estudo apontava, conforme o critério altimétrico adotado, as baixadas como correspondentes às bacias hidrográficas situadas na Primeira Léguas Patrimonial de Belém, as quais compreendem a Bacia do Una, Bacia das Armas e do Reduto, Bacia do Comércio, Tamandaré e São José, Bacia da Estrada Nova e Bacia do Tucunduba (Figura 07). Todavia, o termo se popularizou e para além do critério da cota altimétrica abaixo de 4m, as baixadas acabaram se tornando uma importante representação da cidade informal, precária e irregular em Belém. O termo, portanto, passou a caracterizar de forma genérica assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, com alta densidade populacional e construtiva, condições precárias de habitação, ocupação espontânea e parcelamento irregular do solo, infraestrutura urbana insuficiente e irregularidade fundiária (BELÉM, 2012; RODRIGUES, TAVARES & MIRANDA, 2016).

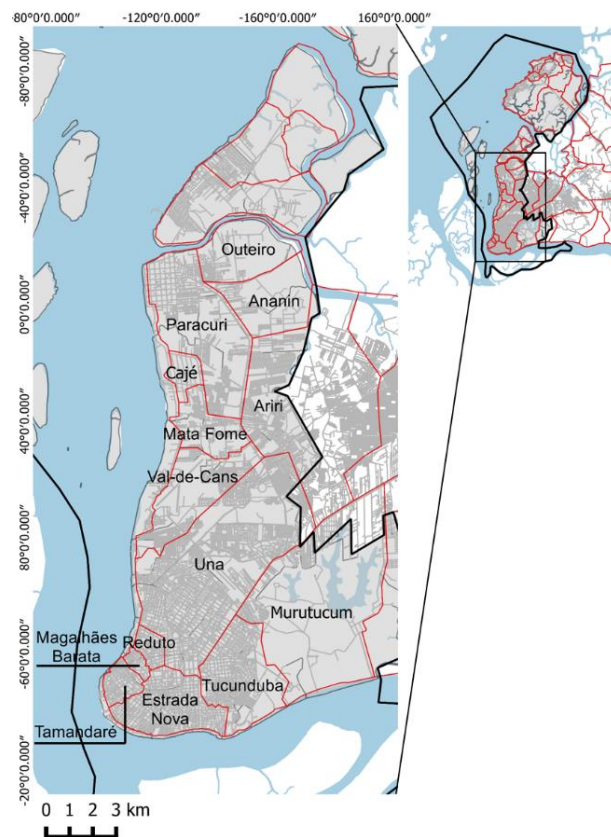


Figura 7- Bacias hidrográficas no município de Belém. Fonte: CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Com as iniciativas de projetos de macro e micro drenagem das bacias hidrográficas ocorridos em Belém dá-se início a processos de estruturação das baixadas bem como a diversas remoções de moradores localizados à margem e adjacentes aos canais. Com o projeto de macrodrenagem da Bacia das Armas ocorrido em 1960, observa-se a produção de habitações populares estruturando a ocupação da Segunda Léguas Patrimonial, hoje chamada de área de expansão de Belém, a qual compreende a uma área de forte valorização imobiliária do município. A ocupação da Segunda Léguas ocorreu sem um controle urbanístico, observando a construção de diversos conjuntos habitacionais ao longo da Avenida Augusto Montenegro, financiados pelo BNH até os anos 1980 e grande parte dos lotes localizados nessa região foram reservados, os quais possuíam grandes dimensões, passando a ser ocupados posteriormente por volta dos anos 2000 por condomínios fechados de médio e alto padrão (CARDOSO & VENTURA NETO, 2013).

As extensas áreas de lotes vazios e a infraestrutura trazida pela implantação dos conjuntos habitacionais acabaram acarretando na manifestação de ocupações e loteamentos irregulares nessa área de expansão de Belém, e o que se evidencia, semelhante ao ocorrido na região da Primeira Léguas, é uma ocupação, em grande parte, espontânea, com carência e

precariedade de infraestrutura e irregularidade no parcelamento do solo ao longo das bacias que compõem a área de expansão de Belém (RODRIGUES, TAVARES & MIRANDA, 2016).

4.2 O instrumento ZEIS no município de Belém (PA)

Como mencionado anteriormente, Belém é uma cidade de origens ribeirinhas, banhada pela Baía do Guajará e pelo Rio Guamá, de ocupação originária à beira dos rios, que faz com que o município possua uma grande mancha de alagamento (Figura 08). Posteriormente, a ocupação foi direcionada para as áreas de terras firmes, sendo, portanto, estas áreas ocupadas pela população com maiores condições ao passo que a população com condições menos favoráveis foi se estabelecendo em áreas ambientalmente frágeis, como às margens do rio e da baía, em geral, com condições precárias de habitação, adaptáveis à realidade do ambiente natural (PENTEADO, 1968). Esse processo de ocupação é também reflexo do processo de urbanização desigual e excludente ocorrido nas cidades brasileiras.

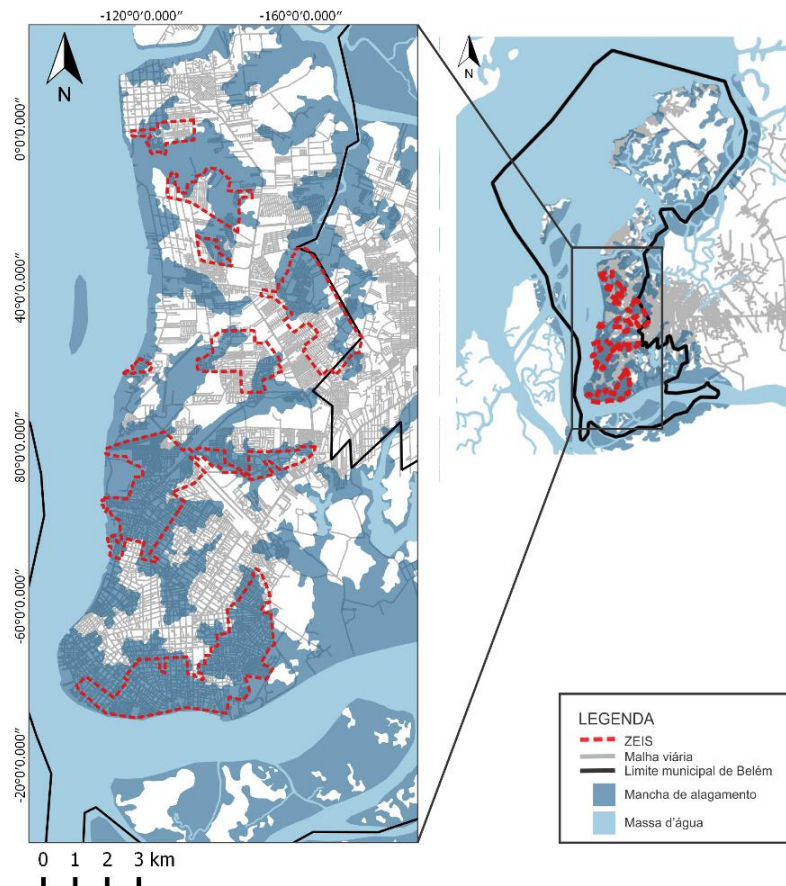


Figura 8- Mancha de alagamento do município de Belém e polígonos de ZEIS conforme o Plano Diretor de Belém (Lei nº 8655/2008). Fonte: CPRM, 2008; CODEM, 2000; Belém, 2008. Elaboração: a autora, 2019.

O município de Belém possui vastas áreas com a presença de assentamentos precários, grande parte delas demarcadas no zoneamento atual do município como ZEIS. Essas áreas são caracterizadas por elevados índices de densidade (alcançando em torno de 300hab/ha) (Figura 9), tanto populacional quanto construtiva, pela escassez e ineficiência de infraestrutura urbana adequada, que se reflete nas condições de salubridade.

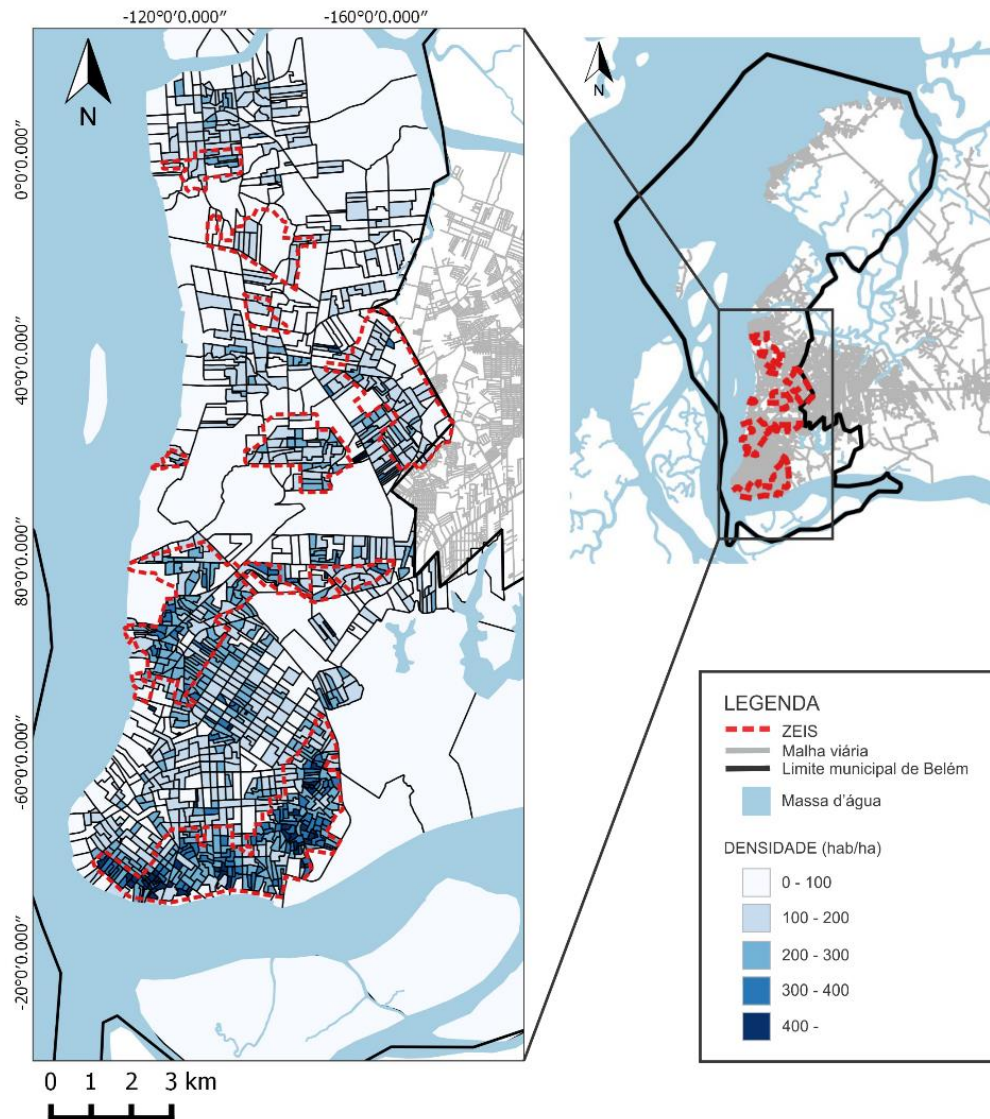


Figura 9- Índice de densidade populacional do município de Belém. Fonte: IBGE (2010); CODEM, 2000.

Elaboração: a autora, 2019.

Segundo dados do relatório do Índice de Bem-Estar Urbano produzido pelo Observatório das Metrópoles no ano de 2013, Belém é a região metropolitana com os níveis mais inferiores de condições habitacionais. De acordo com documento produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do ano de 2016, dados oficiais apontam a Região Metropolitana de Belém como o aglomerado metropolitano com maior percentual

relativo de domicílios localizados em regiões precárias do país, tendo como reflexo histórico da condição socioeconômica, da carência de infraestrutura e da situação de irregularidade dos assentamentos, grandes áreas deficientes do ponto de vista habitacional.

Ainda segundo o IPEA (2016), foram identificados em Belém e Região Metropolitana 512 setores censitários, conforme classificados pelo IBGE, integrantes do conjunto dos chamados setores de aglomerado subnormal, conformando grande parte do território, tal como é possível visualizar na Figura 10, sendo o município de Belém composto por 44,34% de domicílios particulares permanentes em situação classificada como assentamento precário e 51,49% da população total residente em situação classificada como de assentamento precário, o qual é caracterizado pela segregação, isolamento, pobreza e desigualdade socioespacial.

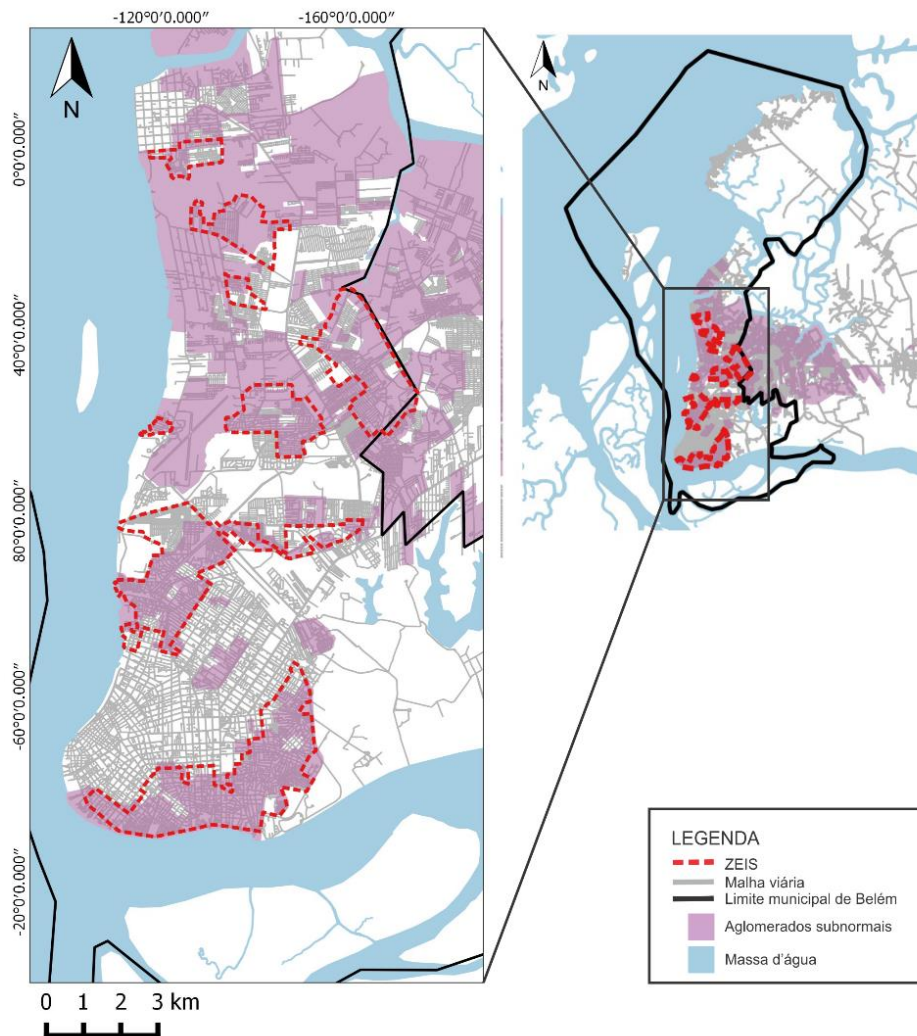


Figura 10- Aglomerados subnormais segundo Censo Populacional do IBGE 2010 demarcados no município de Belém. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

No que tange aos setores censitários classificados como Aglomerados Subnormais, o IBGE os define como o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais no setor censitário¹ caracterizadas por ausência de título de propriedade e que possuam, no mínimo, um desses aspectos: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes, e/ou carência de serviços públicos essenciais como coleta de lixo, redes de água e esgoto, energia elétrica e iluminação. Em Belém, observam-se que estes setores estão comumente localizados nas áreas mais baixas da cidade, de ocupação precária próxima aos cursos d'água, sujeitas a inundações e alagamentos, bem como é possível perceber que grande parte das áreas delimitadas como ZEIS coincidem com a definição dos setores de aglomerados subnormais (Figura 11).

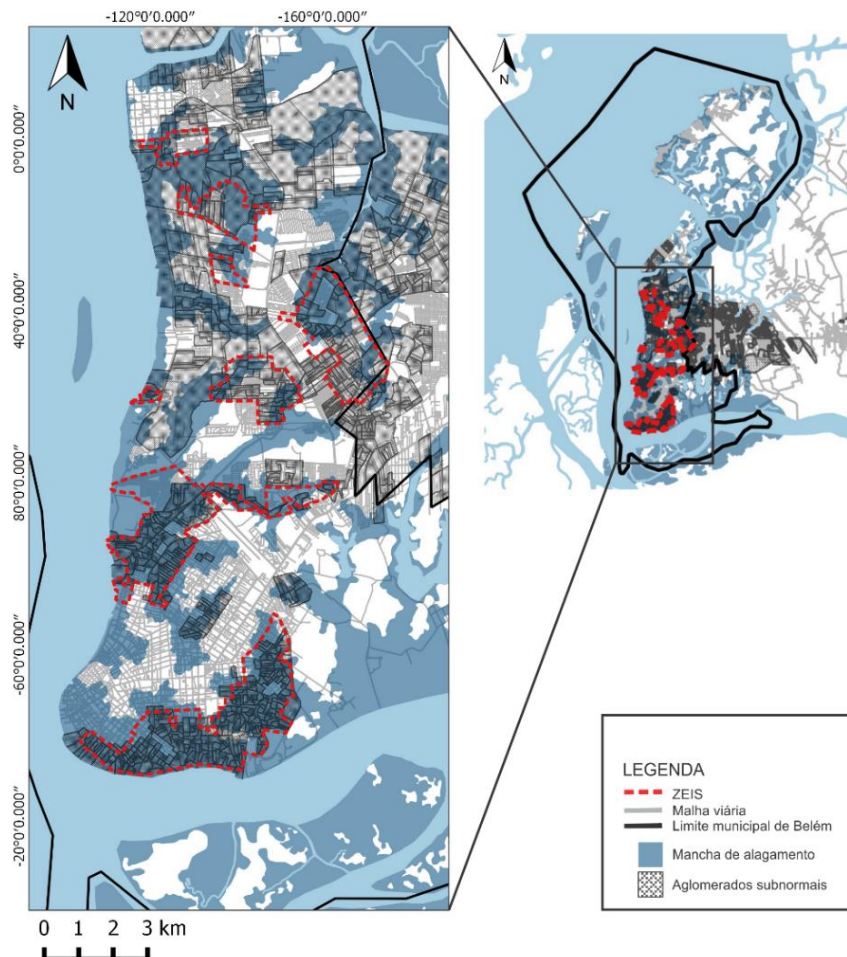


Figura 11- Sobreposição dos atributos mancha de alagamento, ZEIS e aglomerados subnormais. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

¹ Segundo IBGE (2010), o setor censitário é a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador. Portanto, os limites do setor censitário diferem dos limites de bairros e quadras do município.

Belém possui como subsídio para análise da condição dos assentamentos o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), elaborado no ano de 2012, o qual fornece um diagnóstico habitacional do município através da caracterização do território, dos componentes e avaliação total do déficit habitacional, bem como as projeções de demandas futuras.

Conforme a Fundação João Pinheiro (2006), são componentes da inadequação habitacional: carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária e domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. Porém, como abordado pelo PMHIS (BELÉM, 2012), um diagnóstico habitacional mais profícuo, no que se refere a um plano local de habitação para uma cidade como Belém, demandaria uma análise que abrangesse as áreas urbanizadas em situação precárias, as irregularidades urbanísticas e fundiárias e a informalidade no uso e ocupação do solo em geral, tendo em vista que dados tais como, abastecimento de água, coleta de lixo e existência de banheiro exclusivo para uso dos moradores, fornecidos pelo IBGE, não revelam as reais inadequações existentes nessas localidades, como é possível perceber por meio das Figuras 12, 13 e 14, respectivamente, os quais demonstram que grande parte da cidade é atendida por esses serviços, com raras exceções. No que tange à infraestrutura, o dado de maior relevância, que indica a situação de inadequação, diz respeito ao esgotamento sanitário (Figura 15), através do qual se verifica a variação no atendimento deste serviço. A maior parte dos domicílios atendidos de forma satisfatória, entre 80% e 100%, está localizada nas áreas centrais. As áreas mais distantes do centro, porém, possuem atendimento mais escasso, entre 0 a 20%. Dentro das áreas delimitadas como ZEIS, também se observam escalas diferentes de atendimento, no entanto, a maior parte do território é caracterizada pela ineficiência do fornecimento de serviço de esgotamento sanitário, possuindo, em sua maioria, índices de atendimento entre 0 e 40%.

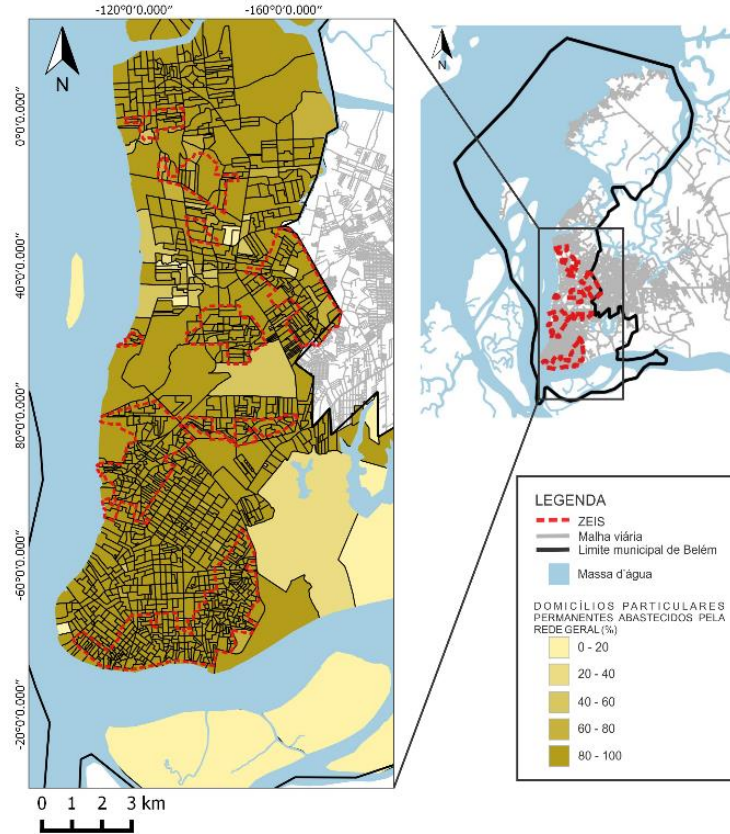


Figura 12- Domicílios particulares permanentes abastecidos pela rede geral de água.
 Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

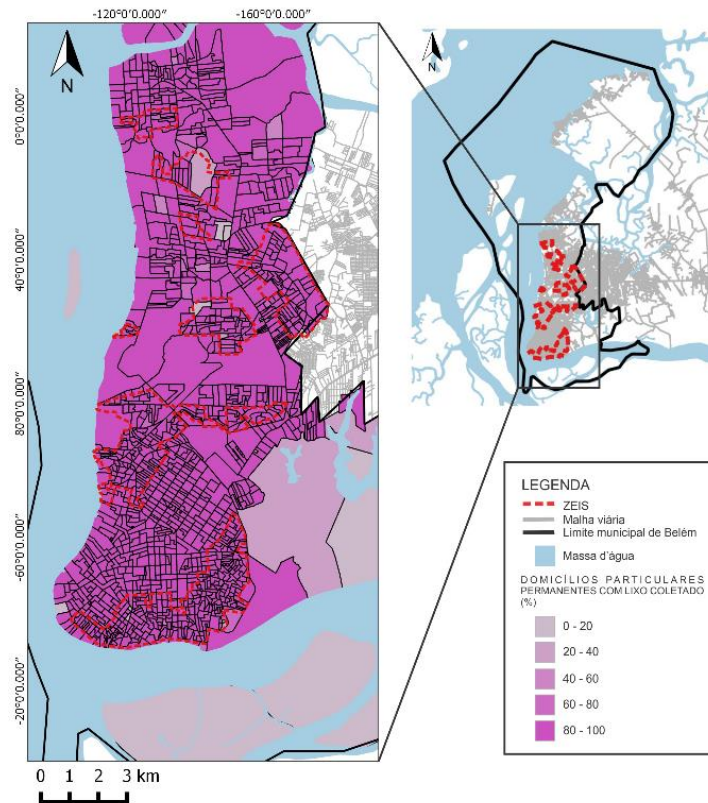


Figura 13- Domicílios particulares permanentes com lixo coletado.
 Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

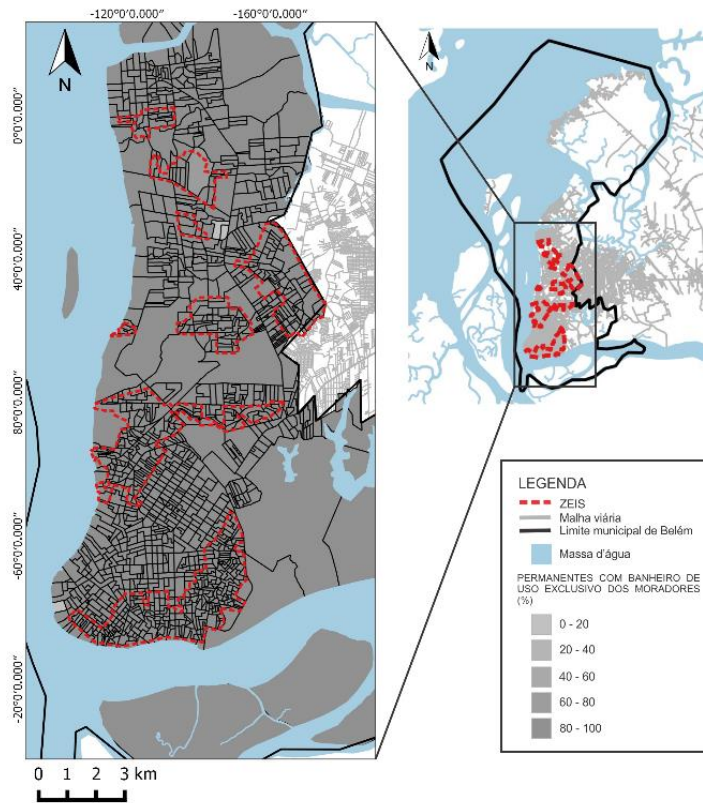


Figura 14- Domicílios particulares permanentes com banheiro de uso exclusivo dos moradores.
 Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

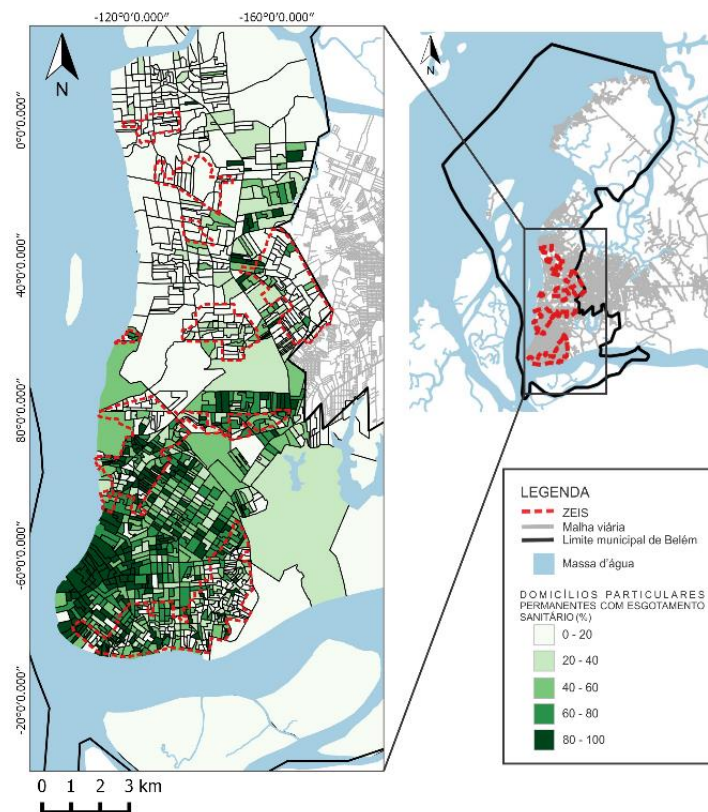


Figura 15- Domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário.
 Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Além disso, outro dado que possui relevância na análise das condições habitacionais diz respeito às médias das rendas mensais por domicílios, semelhantemente disponibilizado pelo IBGE no censo de 2010 (Figura 16), uma vez que é possível observar a intrínseca relação entre renda e a condição de precariedade e insuficiência, seja de infraestrutura e equipamentos urbanos, seja das próprias unidades habitacionais. O PMHIS (BELÉM, 2012), com base nos dados censitários do IBGE de 2010, atesta que quarenta e quatro bairros do município de Belém apresentam renda igual ou inferior a três mínimos vigentes, valores classificados como baixos na média do país.

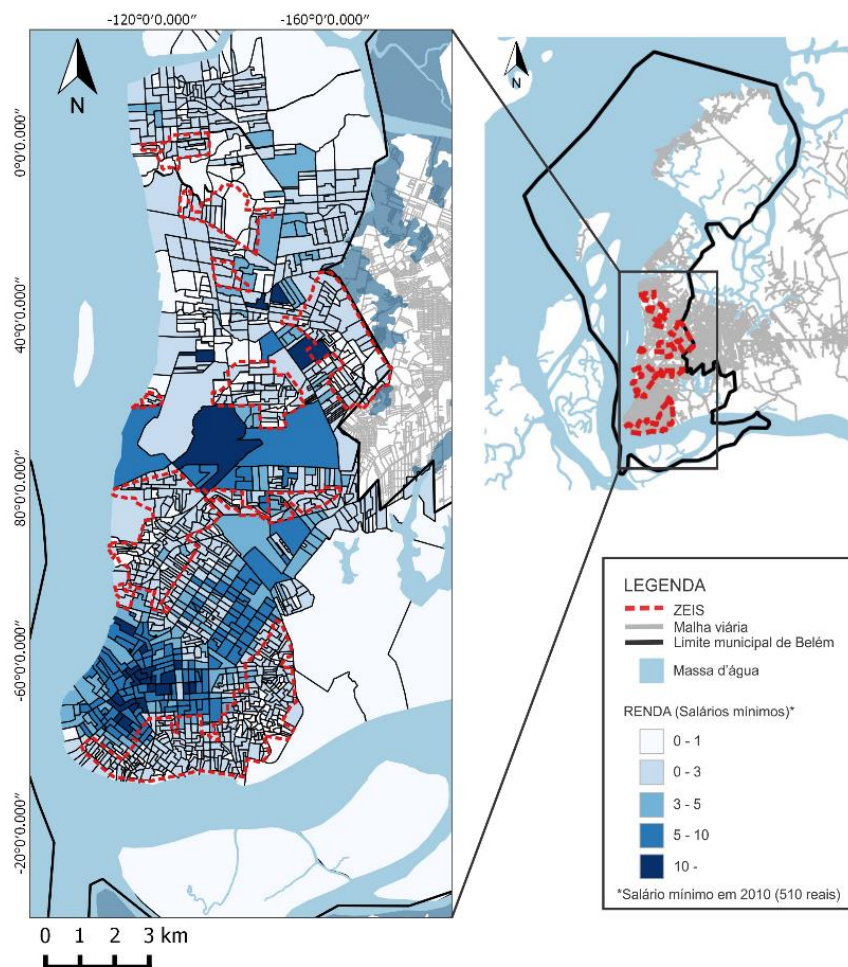


Figura 16- Média de renda dos responsáveis por domicílio particular permanente.
Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

No que tange à legislação responsável por regular a gestão do solo urbano, Belém conta como principais mecanismos o PDMB do ano de 2008 (Lei nº 8655/2008) e a Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU) do ano de 1999 (Lei Complementar nº

02/1999) e a Lei nº 7.709/1994 que dispõe sobre a preservação e proteção do patrimônio histórico, artístico, ambiental e cultural do município de Belém. Com base no instituído através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Plano Diretor define e regulamenta o instrumento ZEIS, demarcando as áreas sobre as quais incidem este instrumento. Já a LCCU dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município com a descrição de parâmetros urbanísticos a serem adotados.

O Plano Diretor Urbano de Belém do ano de 1993 estabelece as Zonas Especiais de Interesse Social como áreas prioritariamente destinadas à produção e manutenção de habitação de interesse social, as quais deveriam ser classificadas em, pelo menos, 3 tipos:

I – ZEIS-1, como áreas de invasões tanto em áreas de terra firme quanto em áreas alagáveis, em terrenos públicos ou privados, onde haja interesse público em viabilizar intervenções de urbanização, regularização fundiária e programas habitacionais populares;

II – ZEIS-2, referentes a loteamentos irregulares privados, onde há interesse público para promoção de regularização jurídica do parcelamento e para implementação ou melhoria de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários;

III – ZEIS-3, situadas em terrenos vazios, com fins de estoque de terras e onde haja interesse público para realização de programas habitacionais de interesse social.

No entanto, a revisão do PDMB aprovada no ano de 2008, da qual resultou o Plano Diretor Municipal vigente até o momento (Lei nº 8.655/2008) classifica como ZEIS, devido os padrões de uso e ocupação da área urbana:

I – terrenos públicos ou particulares ocupados por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra;

II – loteamentos irregulares nos quais, por suas características, haja interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental;

III – glebas ou imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

Todavia, apesar da descrição caracterizando tipos diferentes de ZEIS, o PDMB

(BELÉM, 2008) não fornece distinção na demarcação dessas áreas, não sendo delimitadas áreas de acordo com o classificado. O PDMB (BELÉM, 2008) caracteriza as ZEIS como áreas que apresentam ocupação predominantemente de padrão socioeconômico de baixa renda, uso predominantemente habitacional, ilegalidade na propriedade ou informalidade na posse da terra, precariedade e insuficiência de infraestrutura básica para atender os moradores, e, inexistência ou *déficit* de equipamentos comunitários de saúde, educação, esporte e lazer. Portanto, é com base nessas características que foram delimitadas no zoneamento do município áreas com zoneamento especial de interesse social e o que se observa é a delimitação de grandes áreas, as quais, independente de possuírem aspectos diferentes no que tange à localidade, ao uso e ocupação do solo, e a própria estruturação do território são comumente classificadas de maneira geral como ZEIS (Figura 17).

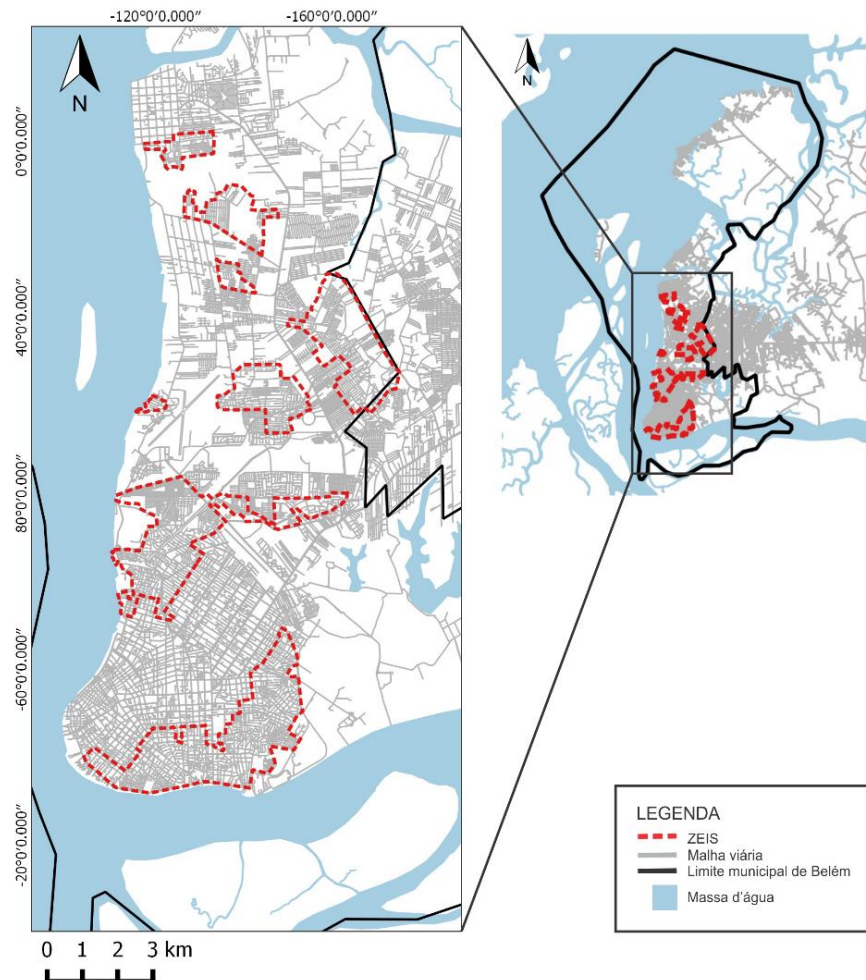


Figura 17- Delimitação das áreas de ZEIS do município de Belém. Fonte: CODEM, 2000; Belém, 2008.

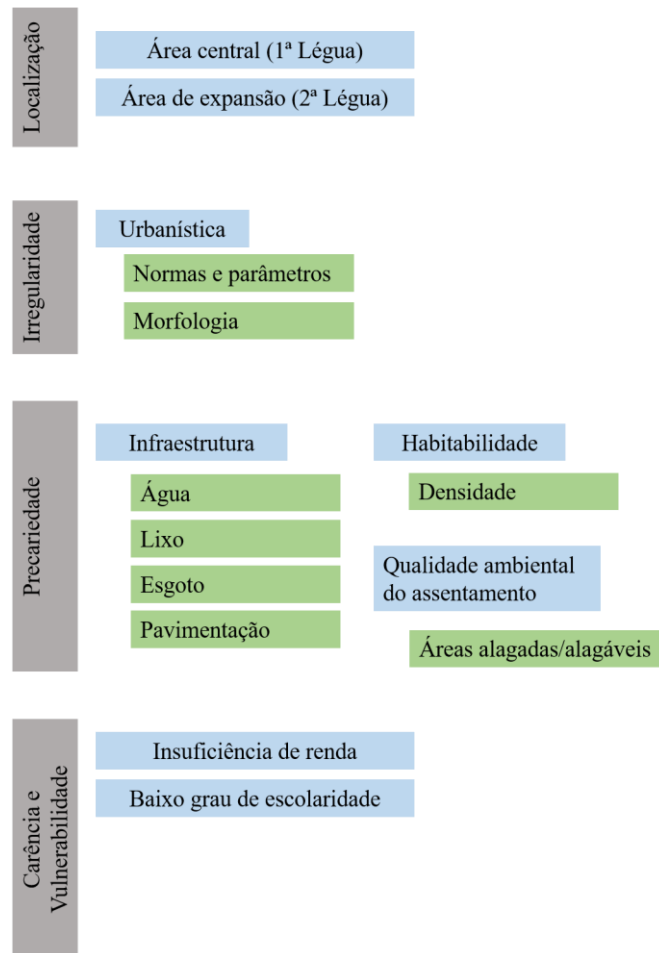
Elaboração: a autora, 2019.

Quanto aos parâmetros urbanísticos descritos pela LCCU (BELÉM, 1999), não há um detalhamento mais aprofundado, sendo estabelecidos parâmetros básicos de área de lotes e testadas mínimos. Para fins de regularização fundiária ou urbanística em áreas já ocupadas, considera-se como lote mínimo 60m² (sessenta metros quadrados) e, no mínimo, 5m (cinco metros) de testada. Já em casos de produção de novo parcelamento destinado à produção de habitação de interesse social são consideradas áreas mínimas de lote de 90m² (noventa metros quadrados) e testada mínima de 6m (seis metros).

5 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DE TIPOLOGIAS DE ZEIS EM BELÉM (PA)

A forma como as ZEIS estão delimitadas em Belém sem que haja distinção de tipos de ZEIS não infere uma análise que permita identificar quais elementos possuem mais destaque em uma área sobre outra, produzindo, assim, uma certa distorção na leitura, subentendendo-se que todas as áreas delimitadas como ZEIS possuem o mesmo grau de precariedade.

Com base no quadro formulado por Cardoso (2008) buscou-se estabelecer critérios a partir de dados disponíveis, através dos quais seria possível identificar porções do território com características semelhantes no que tange às condições dos assentamentos. Dessa forma, o quadro abaixo servirá como referência para análise dos assentamentos localizados em Belém.



Quadro 7- Critérios para análise dos assentamentos precários no município de Belém. Elaboração: a autora, 2019.

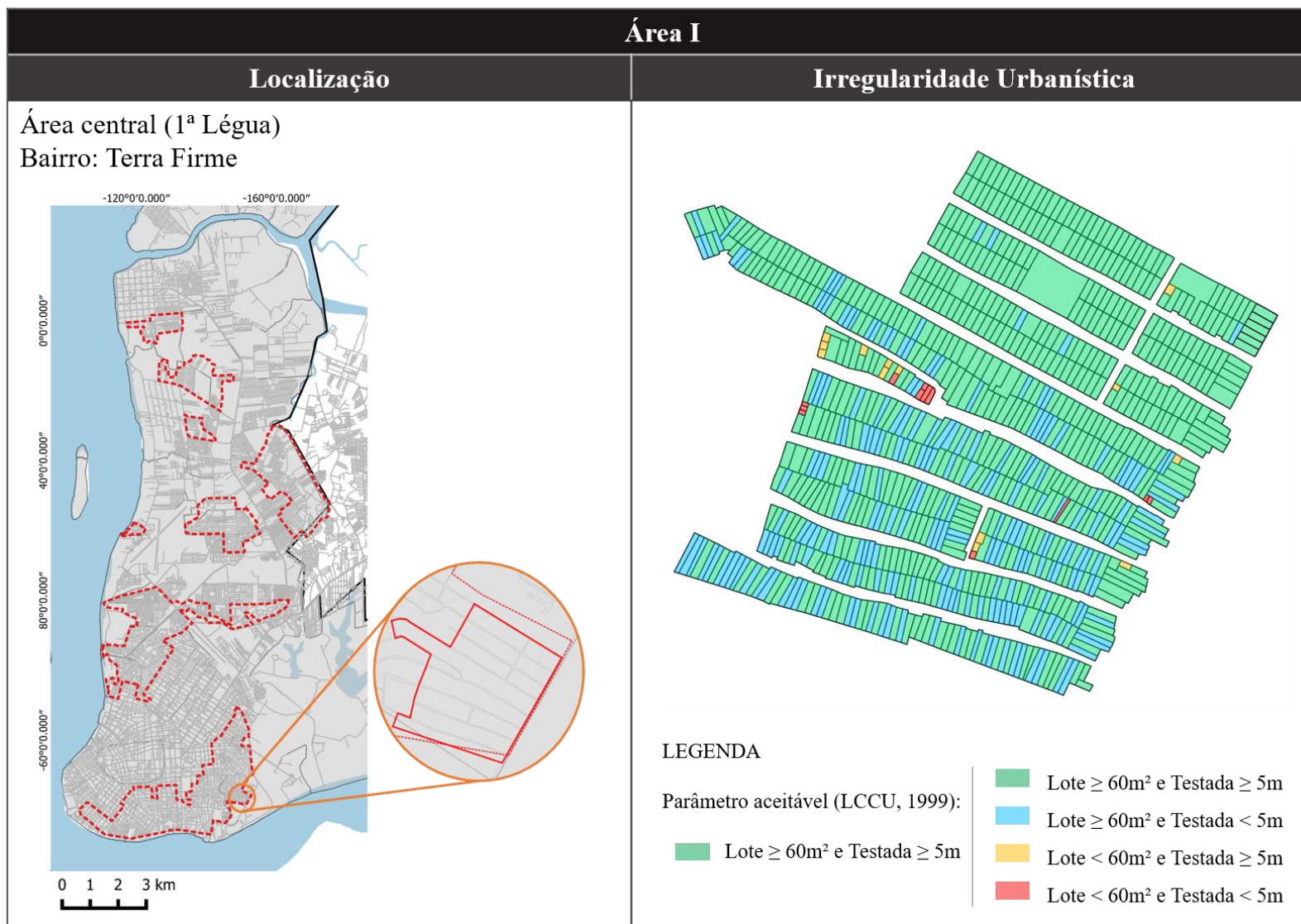
Foram selecionadas 8 (oito) áreas no território do município incluídas na delimitação de ZEIS, sobre as quais realizou-se a análise dos critérios estabelecidos. Conforme abordado, a forma de ocupação do sítio de Belém acabou subdividindo o território em duas porções: a

primeira compreende à chamada Primeira Légua Patrimonial de Belém, correspondente à légua de terras doada pela Coroa Portuguesa em 1628 e, portanto, início da ocupação da cidade; e a outra à chamada “área de expansão”, Segunda Légua Patrimonial de Belém. Tendo em vista que a forma de ocupação dessas duas áreas deu-se de formas diferentes, considera-se este um critério de análise. Assim, serão analisadas 4 (quatro) regiões localizadas na área central (Primeira Légua Patrimonial) e 4 (quatro) regiões situadas na área de expansão (Segunda Légua Patrimonial).

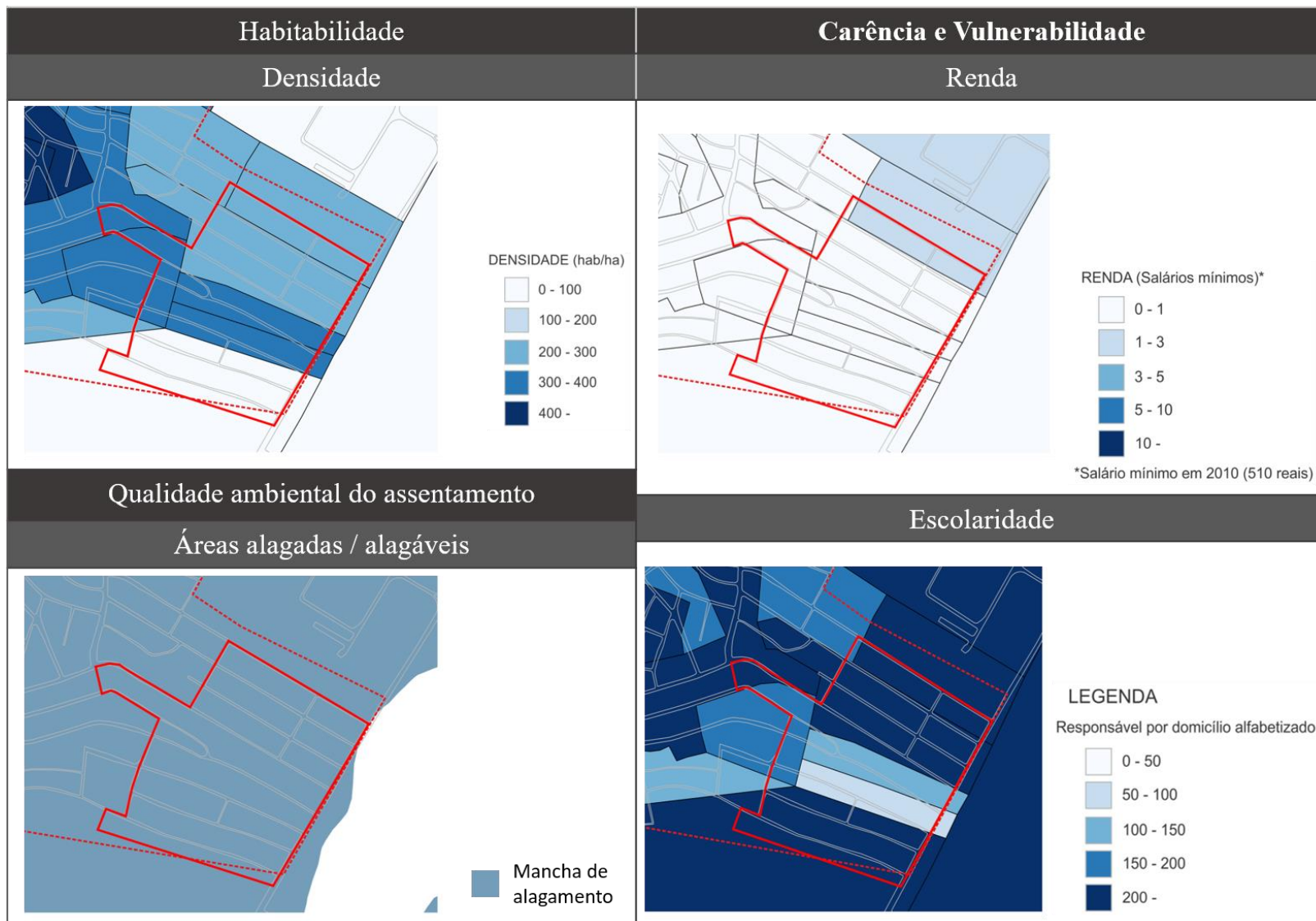
A categoria “Irregularidade Urbanística” leva em consideração os parâmetros estabelecidos pela LCCU (BELÉM, 1999), tendo em vista que são os únicos parâmetros existentes em lei no município para viabilizar a regularização fundiária. Assim, a análise parte da adequação dos lotes aos parâmetros de área mínima de 60m² e testada mínima de 5m. Além disso, o critério considera a forma de parcelamento do solo. A base utilizada para inferir esses dados foi obtida através do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) disponibilizado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) no ano de 2000, a qual pode apresentar-se como desatualizada em certas localidades, no entanto, é a única base oficial que o município possui.

O critério “Precariedade” busca analisar a condição dos assentamentos no que diz respeito à infraestrutura, habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento. Para o estudo do elemento “Infraestrutura” foram utilizados os dados do Censo do IBGE do ano de 2010, haja vista que se trata do último censo realizado, para obtenção dos dados referentes ao abastecimento de água pela rede geral, coleta de lixo e esgotamento sanitário realizado pela rede geral. A análise no que tange à pavimentação teve como base a malha viária disponibilizada pela CODEM e imagens de satélite obtidas pelo Google Earth, tendo em vista a inviabilidade da realização de visita a campo em todas as áreas. O subitem “Habitabilidade” trata da densidade populacional, dado também retirado do Censo IBGE 2010, o qual analisa a densidade em hab/ha do setor censitário delimitado pelo IBGE. Quanto à “Qualidade ambiental do assentamento”, considerando-se a extensa mancha de alagamento presente no território do município, busca identificar a inclusão das áreas em áreas consideradas alagadas ou alagáveis.

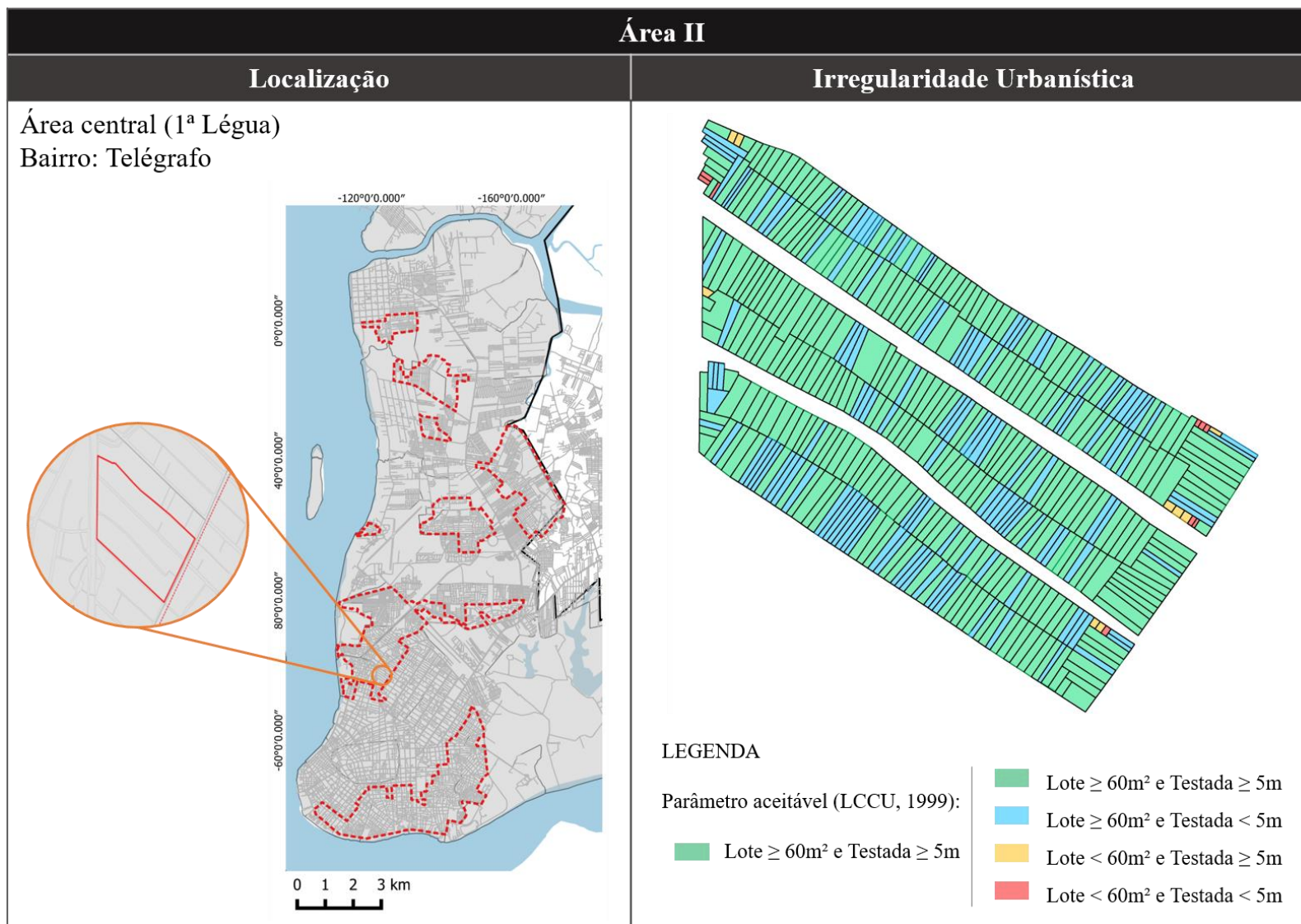
“Carência e Vulnerabilidade” é o critério que leva em consideração as características da população residente nesses assentamentos, analisando dados referentes à renda e escolaridade dos moradores, semelhantemente extraídos da plataforma disponibilizada pelo IBGE correspondente ao Censo de 2010.

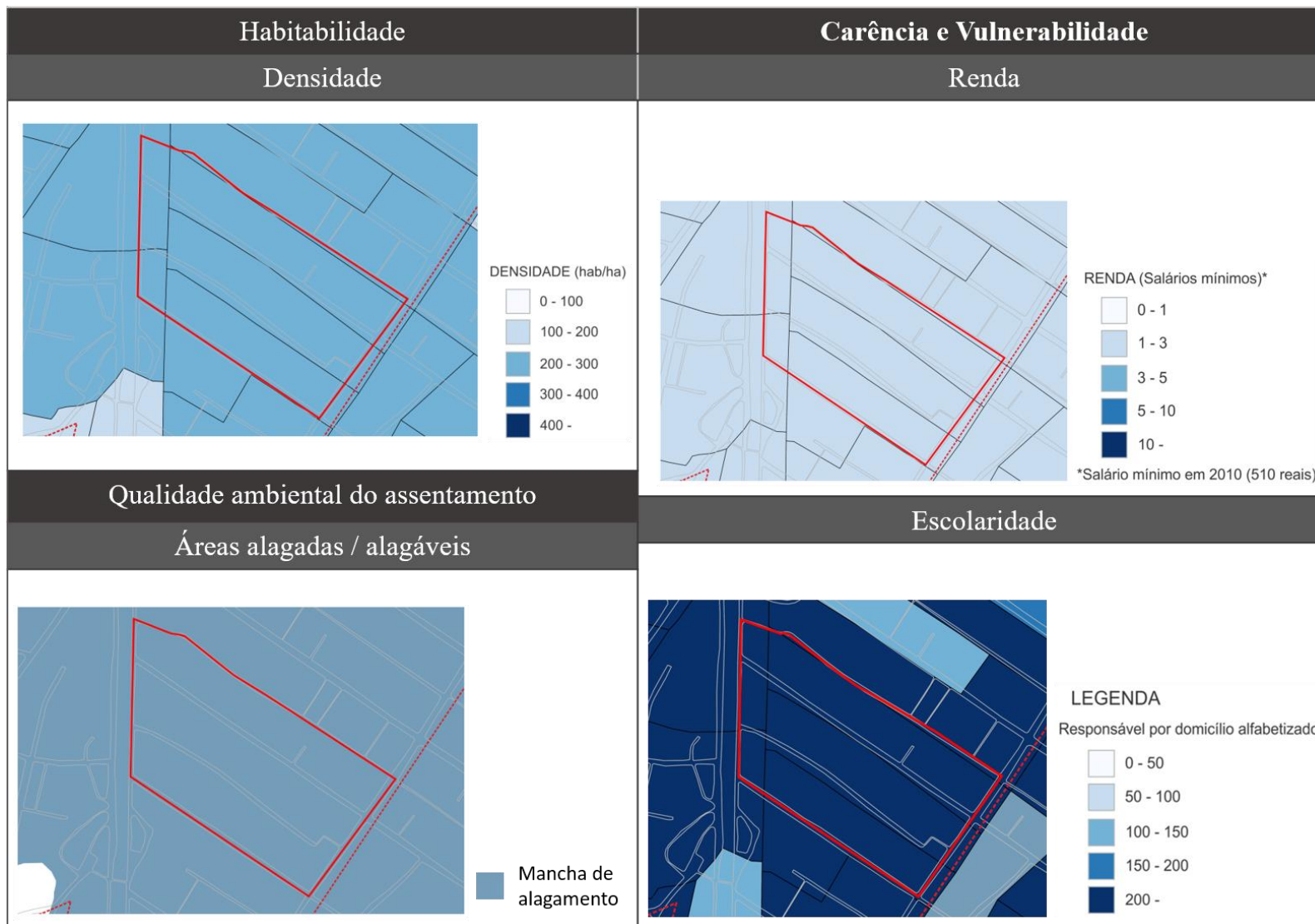




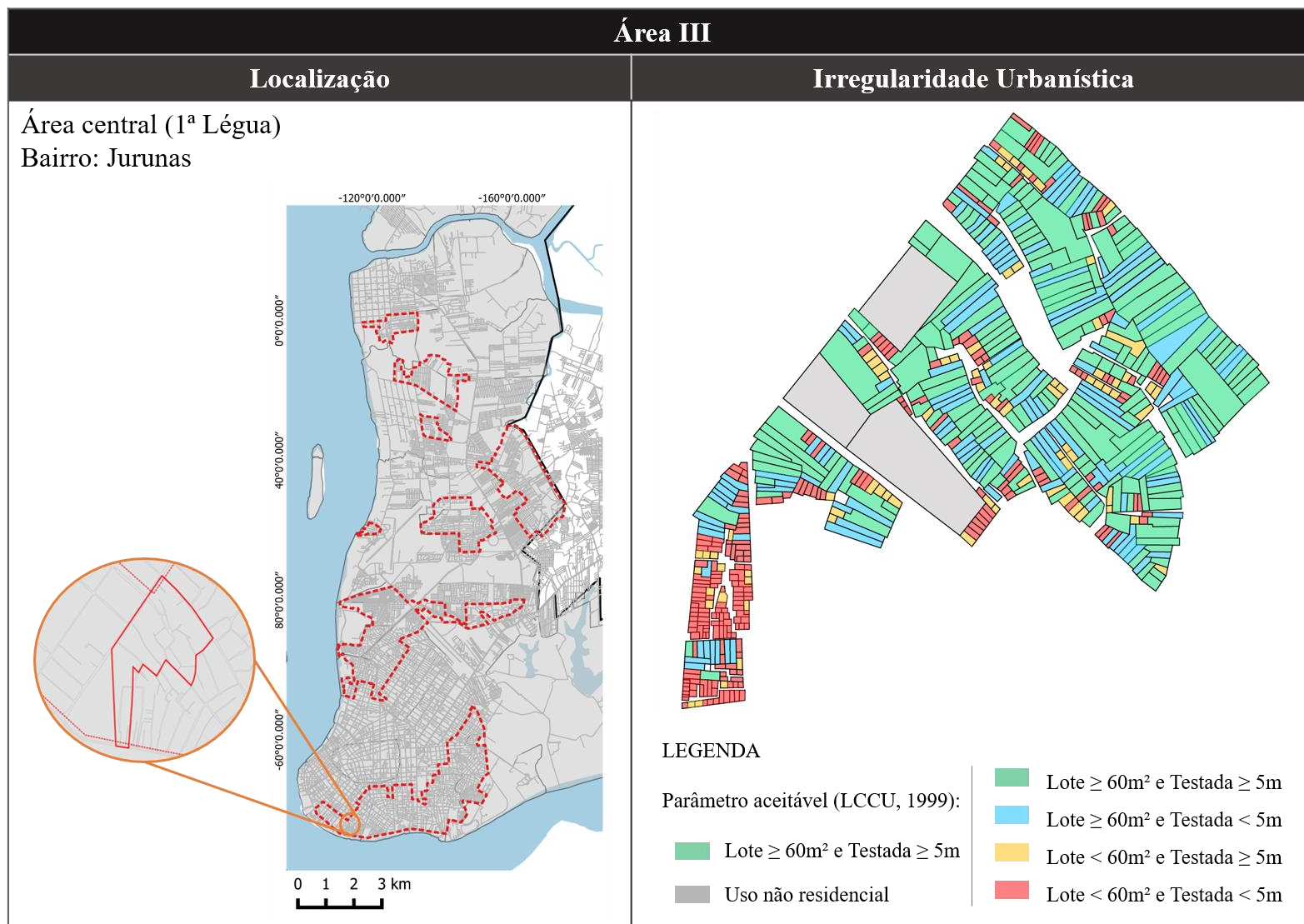


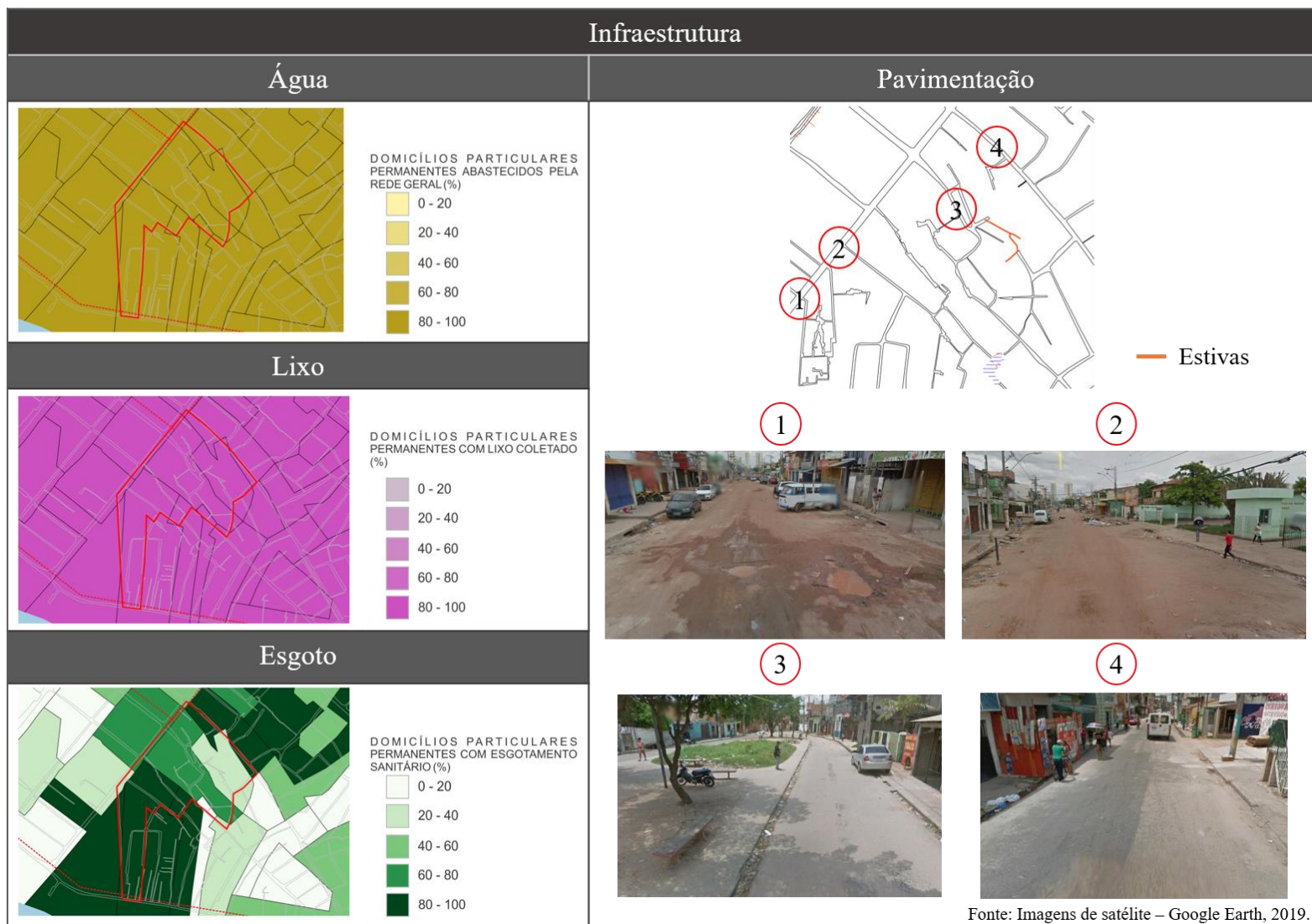
Quadro 8- Análise de assentamento – Área I. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

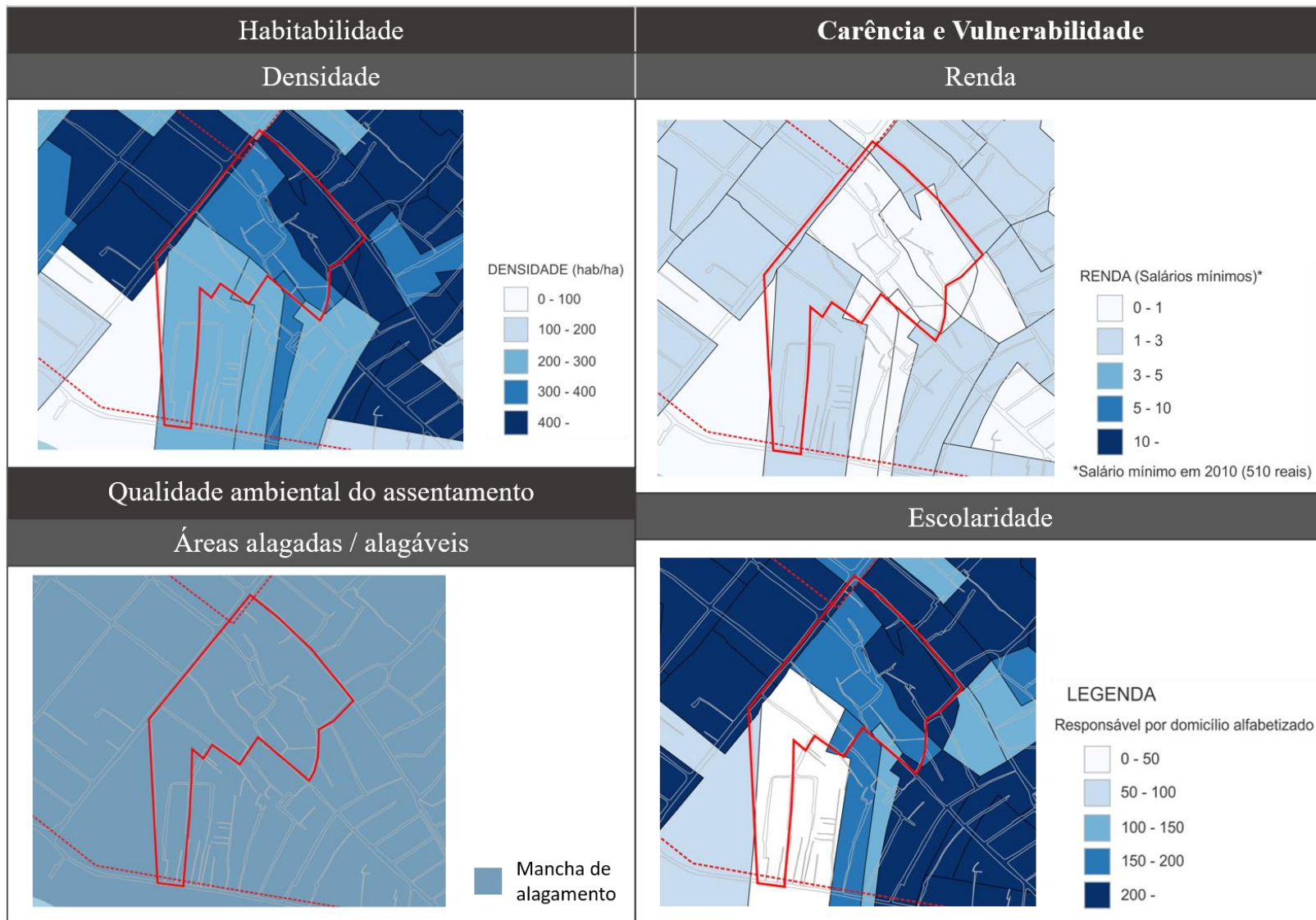




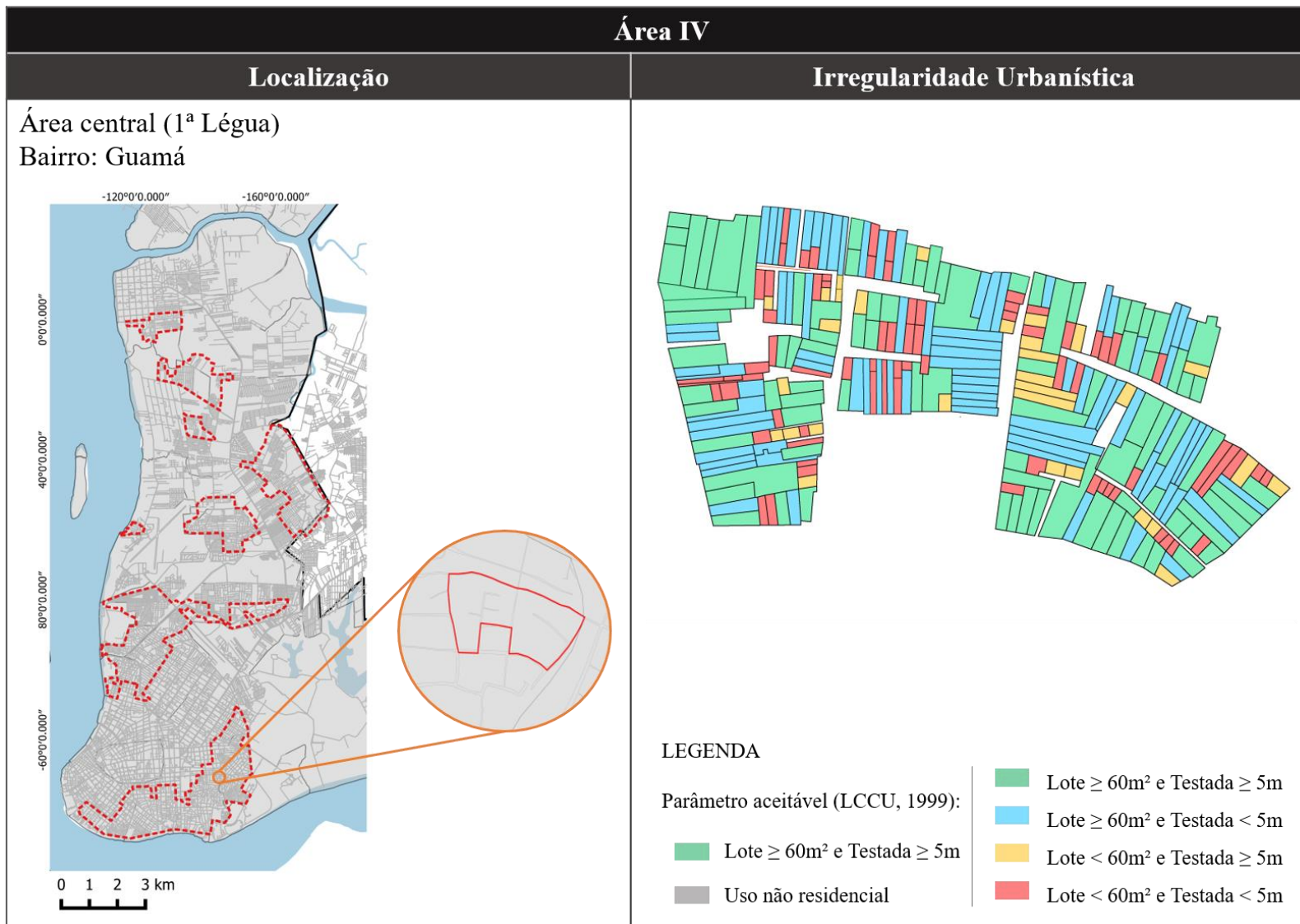
Quadro 9- Análise de assentamento – Área II. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

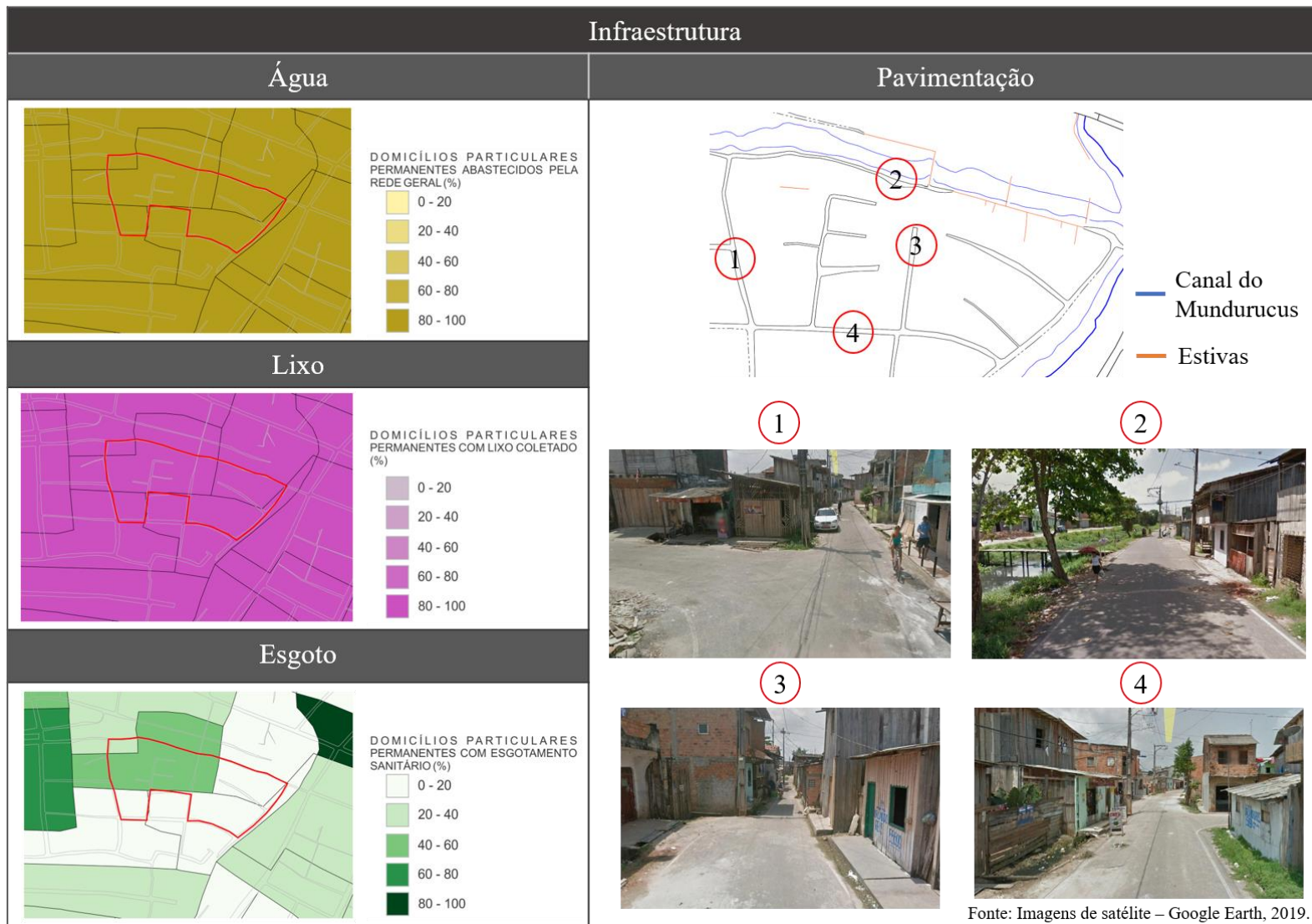


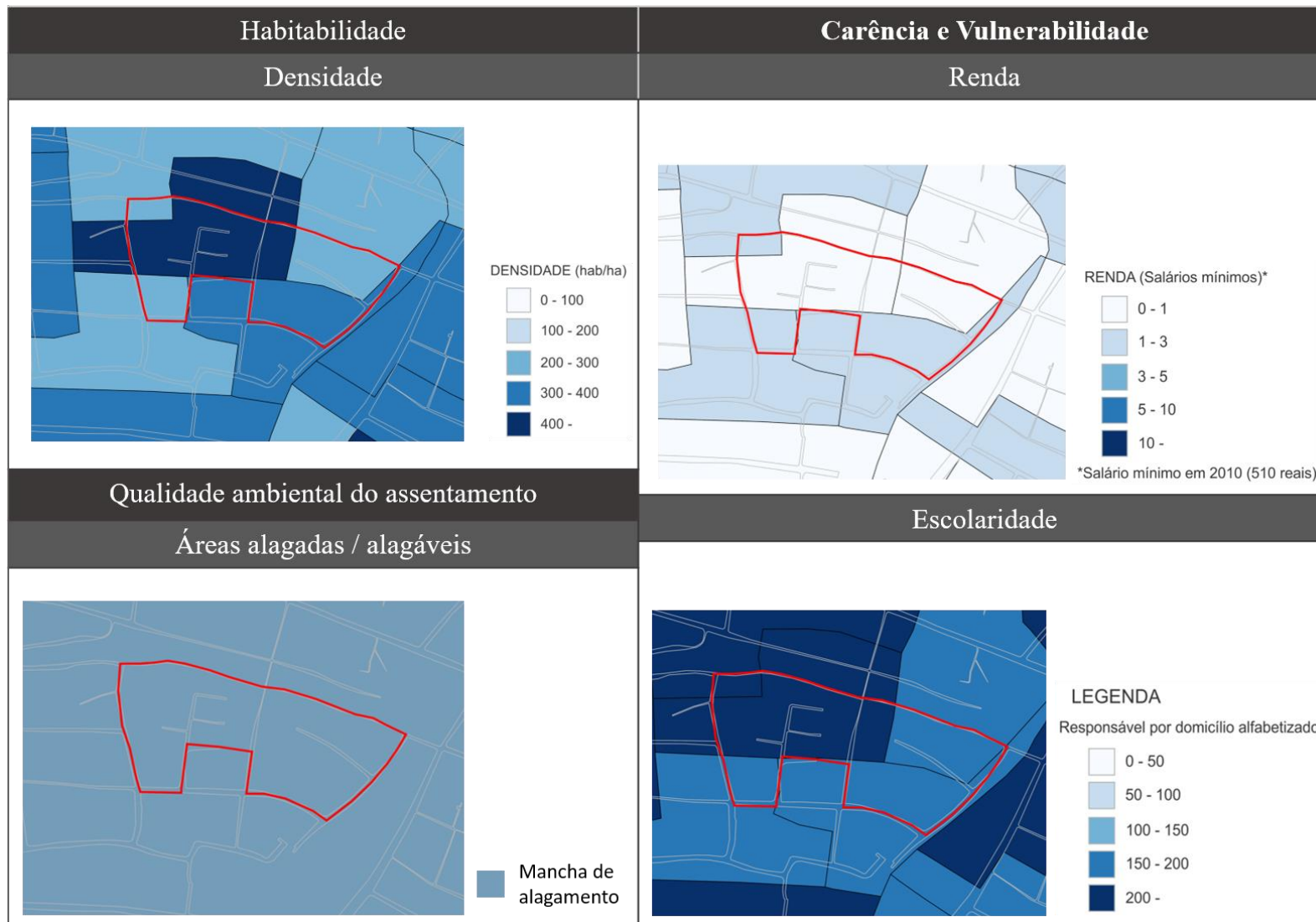




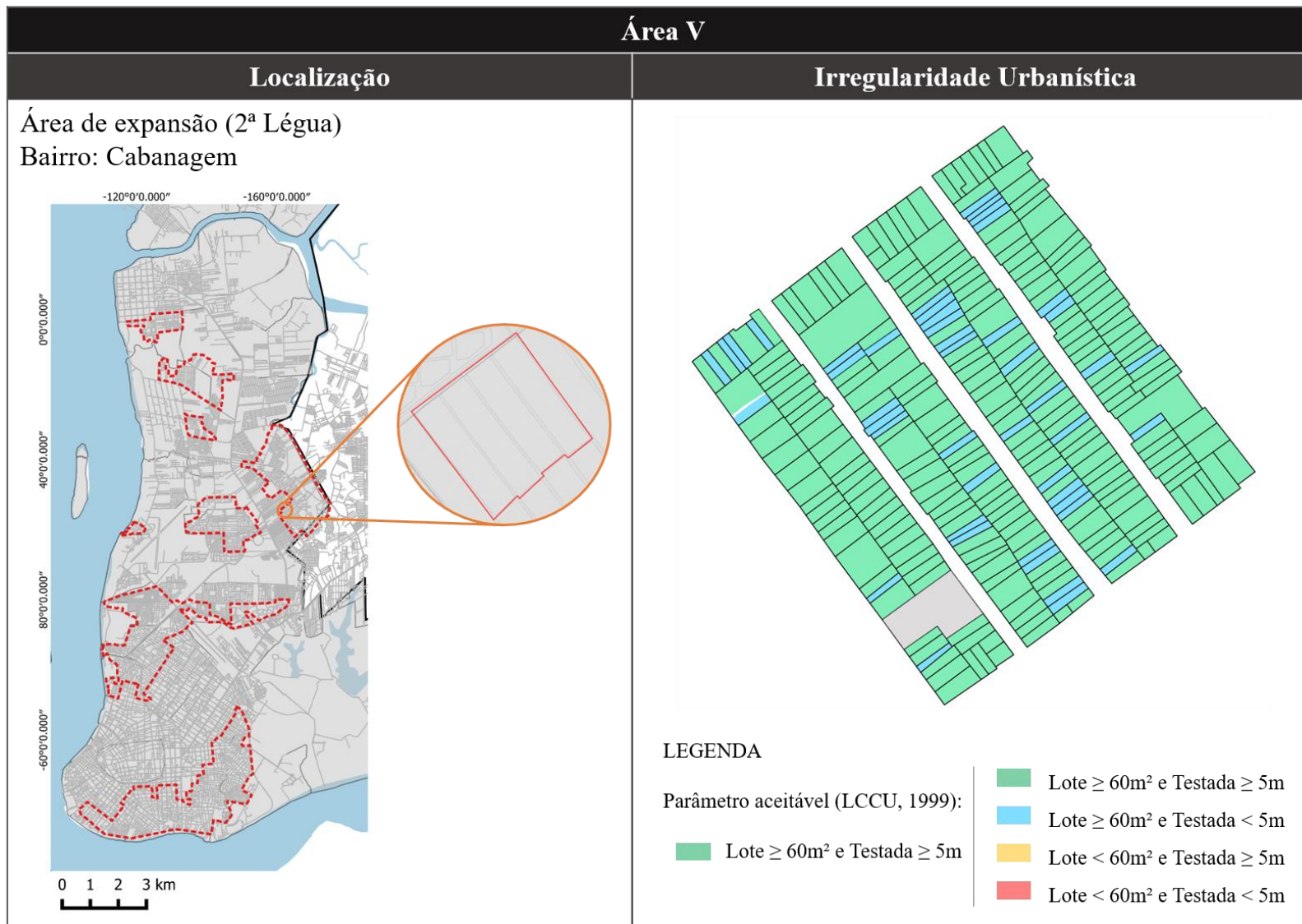
Quadro 10- Análise de assentamento – Área III. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

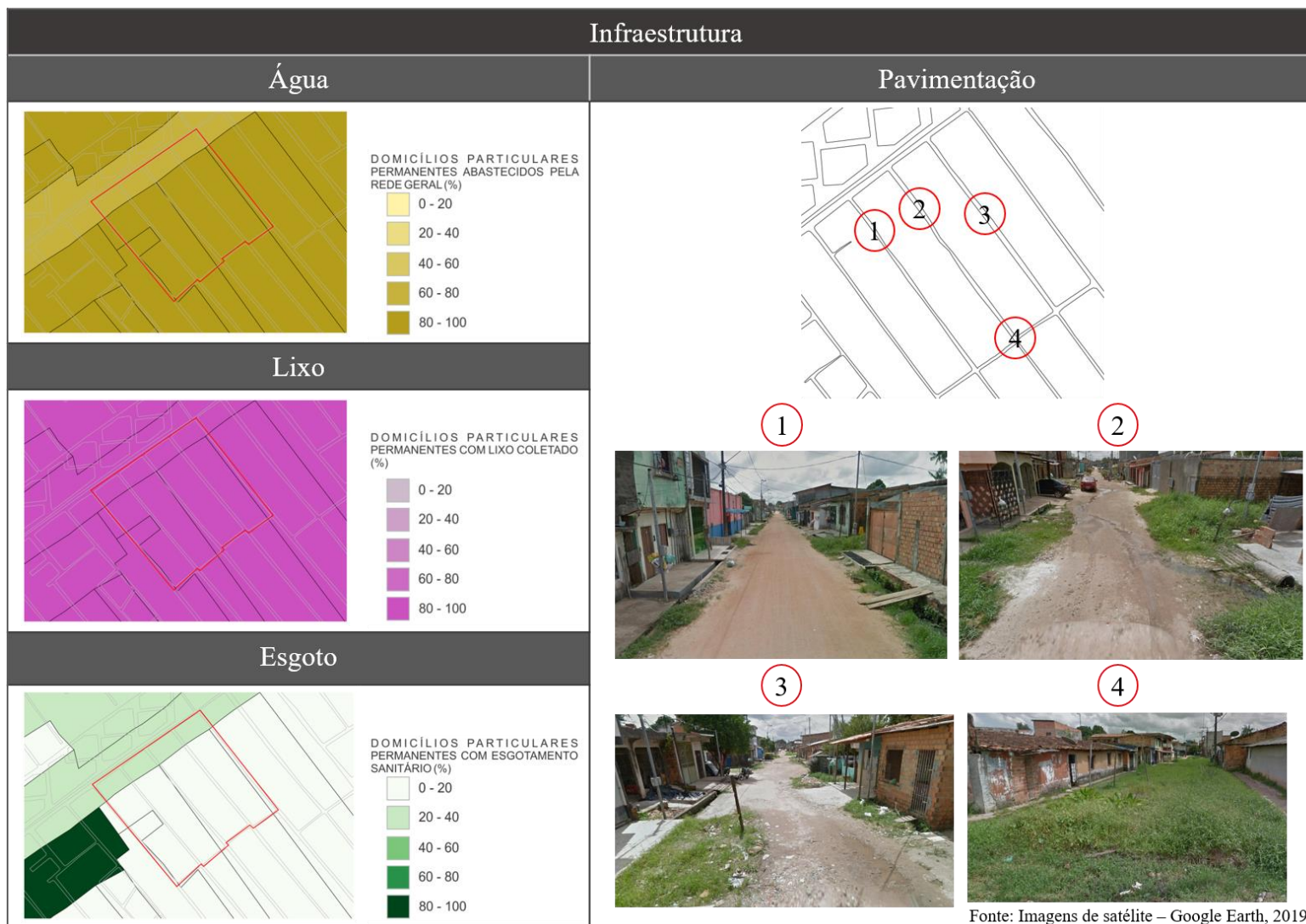


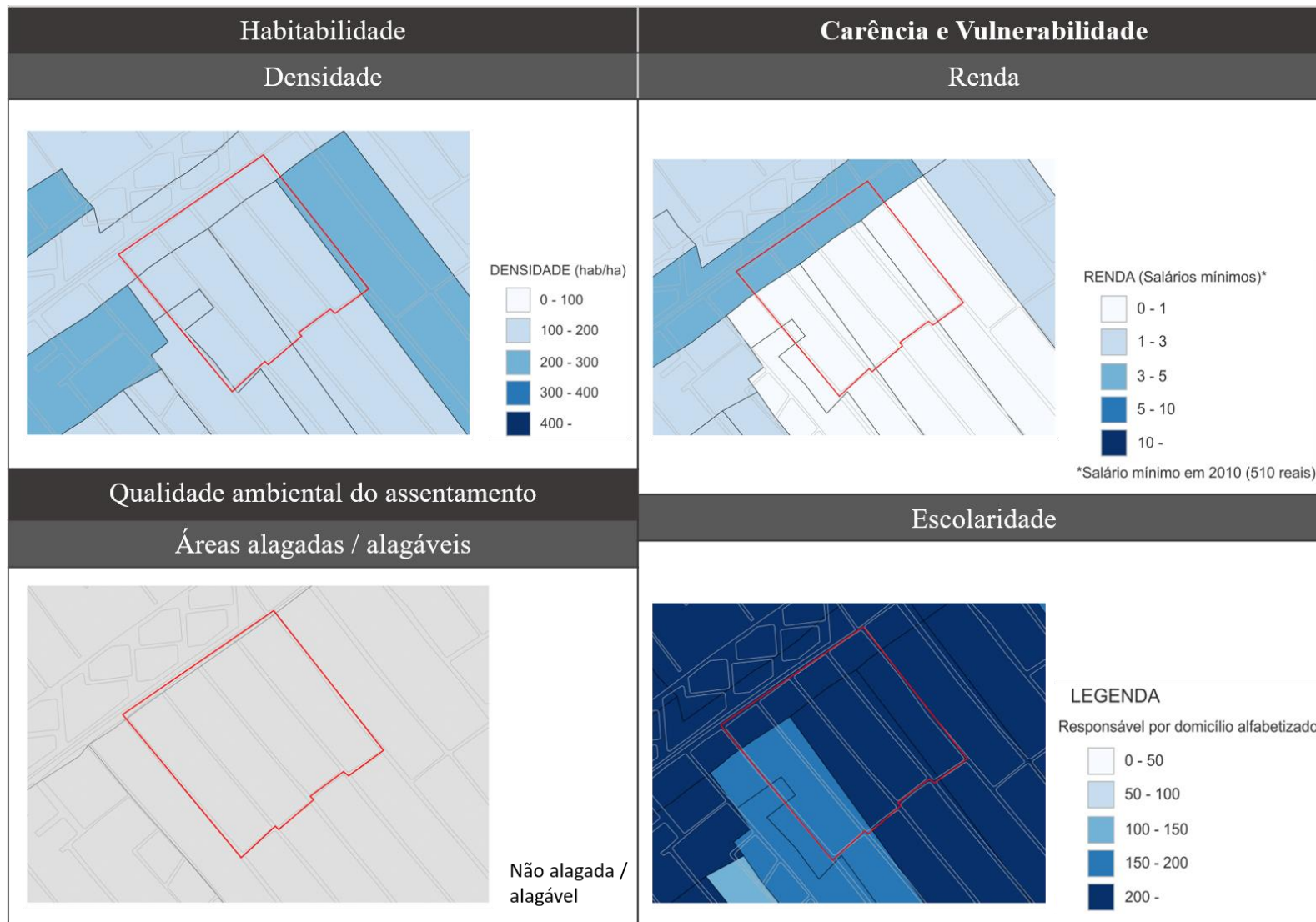




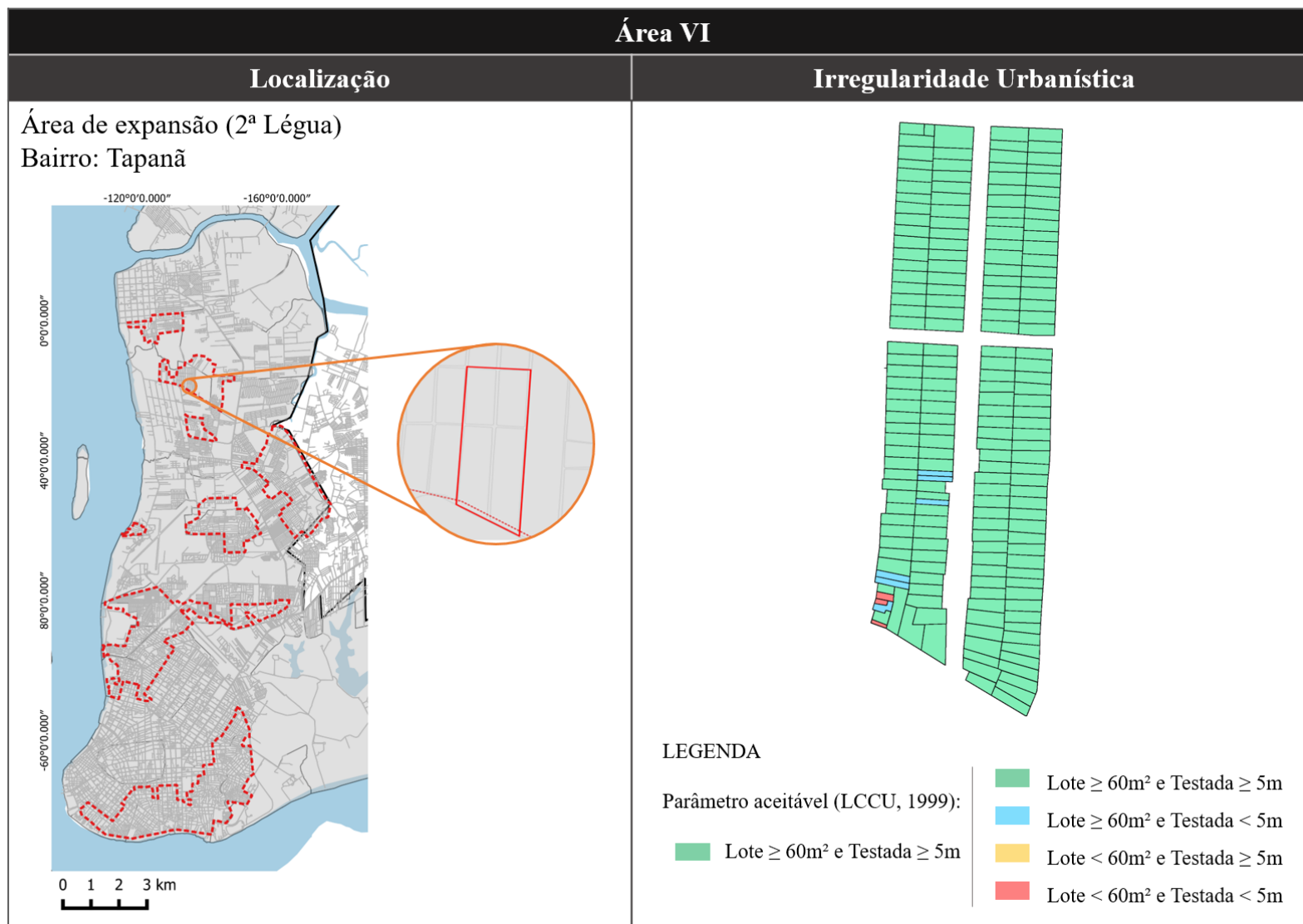
Quadro 11- Análise de assentamento – Área IV. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.



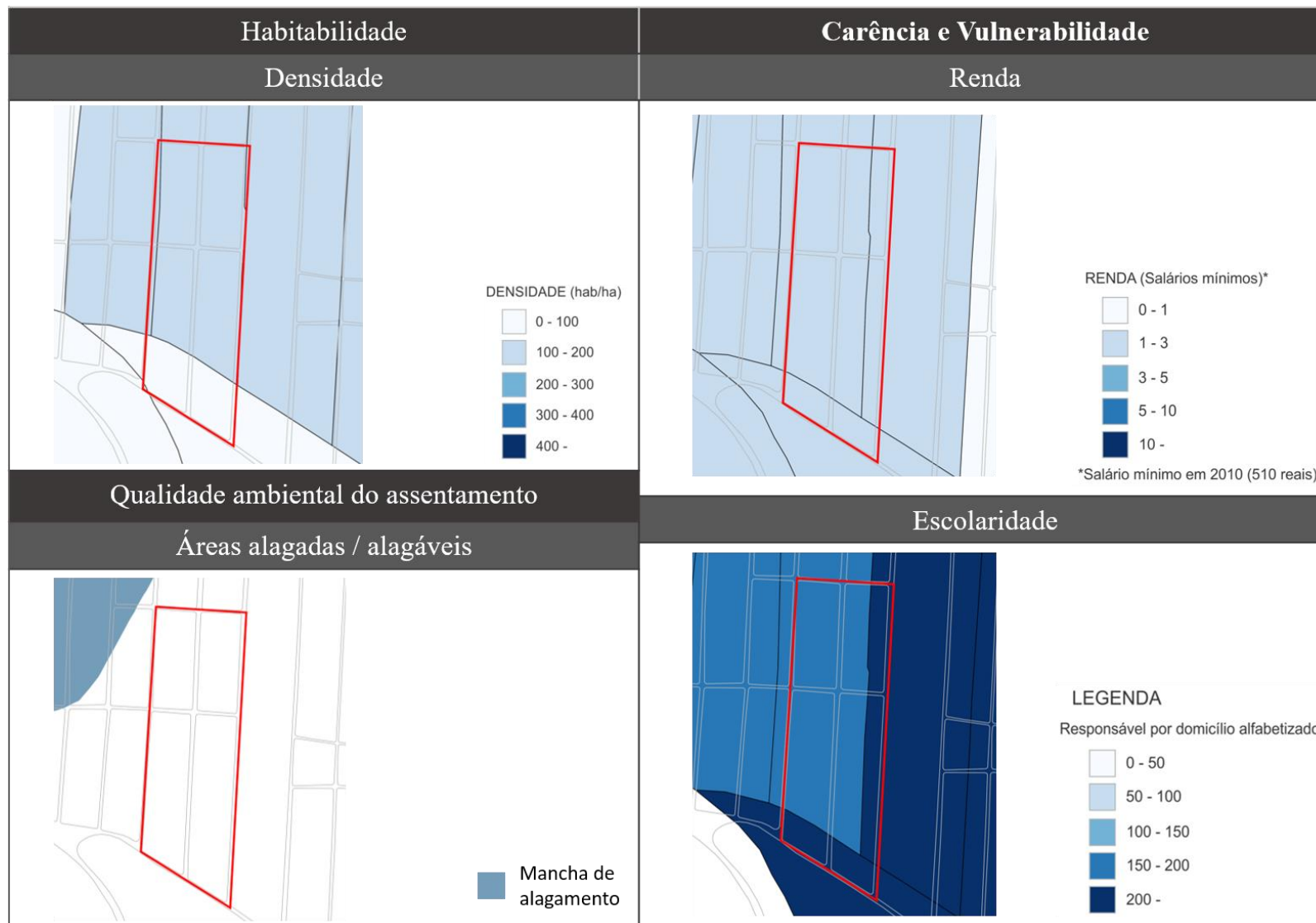




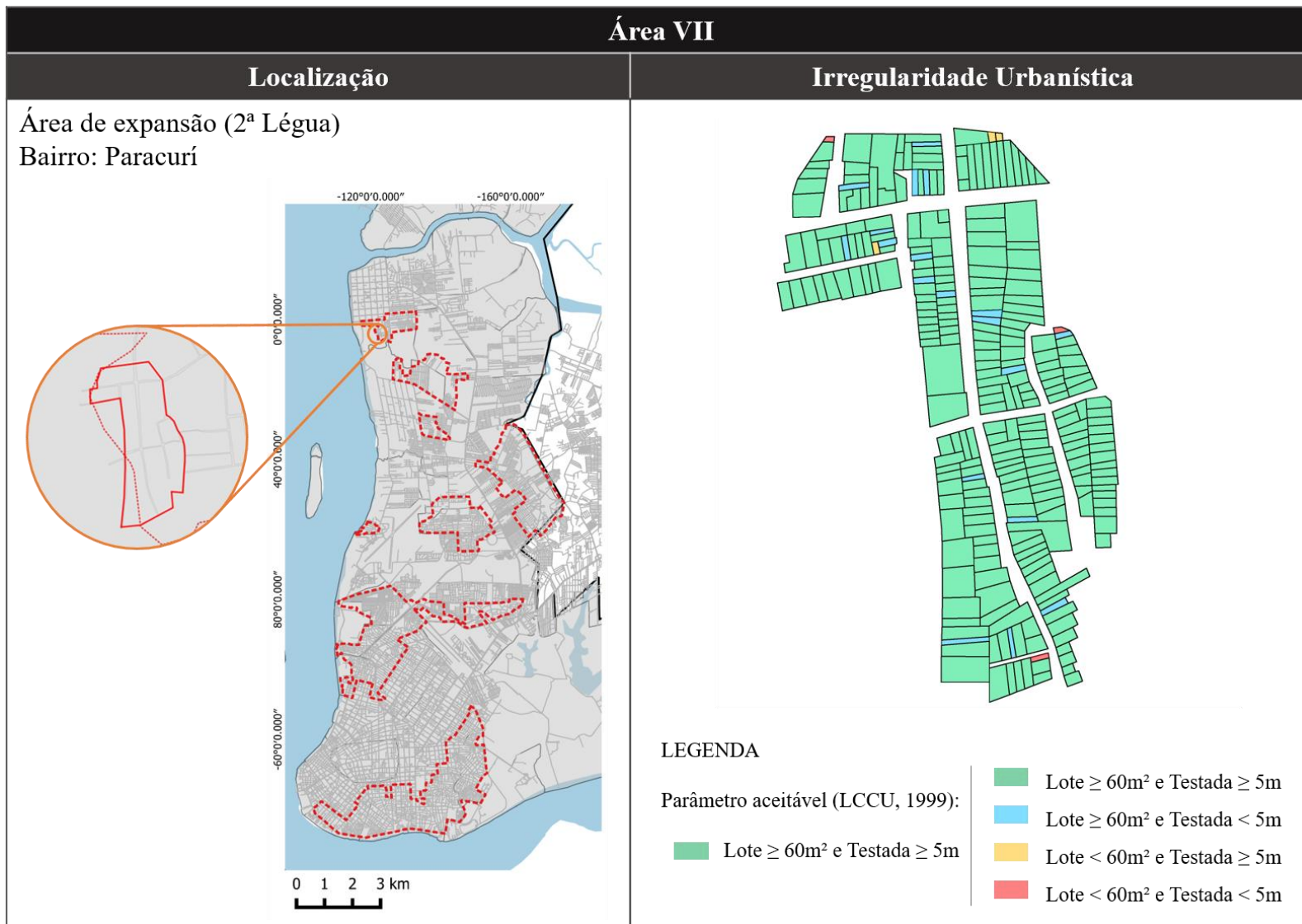
Quadro 12- Análise de assentamento – Área V. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

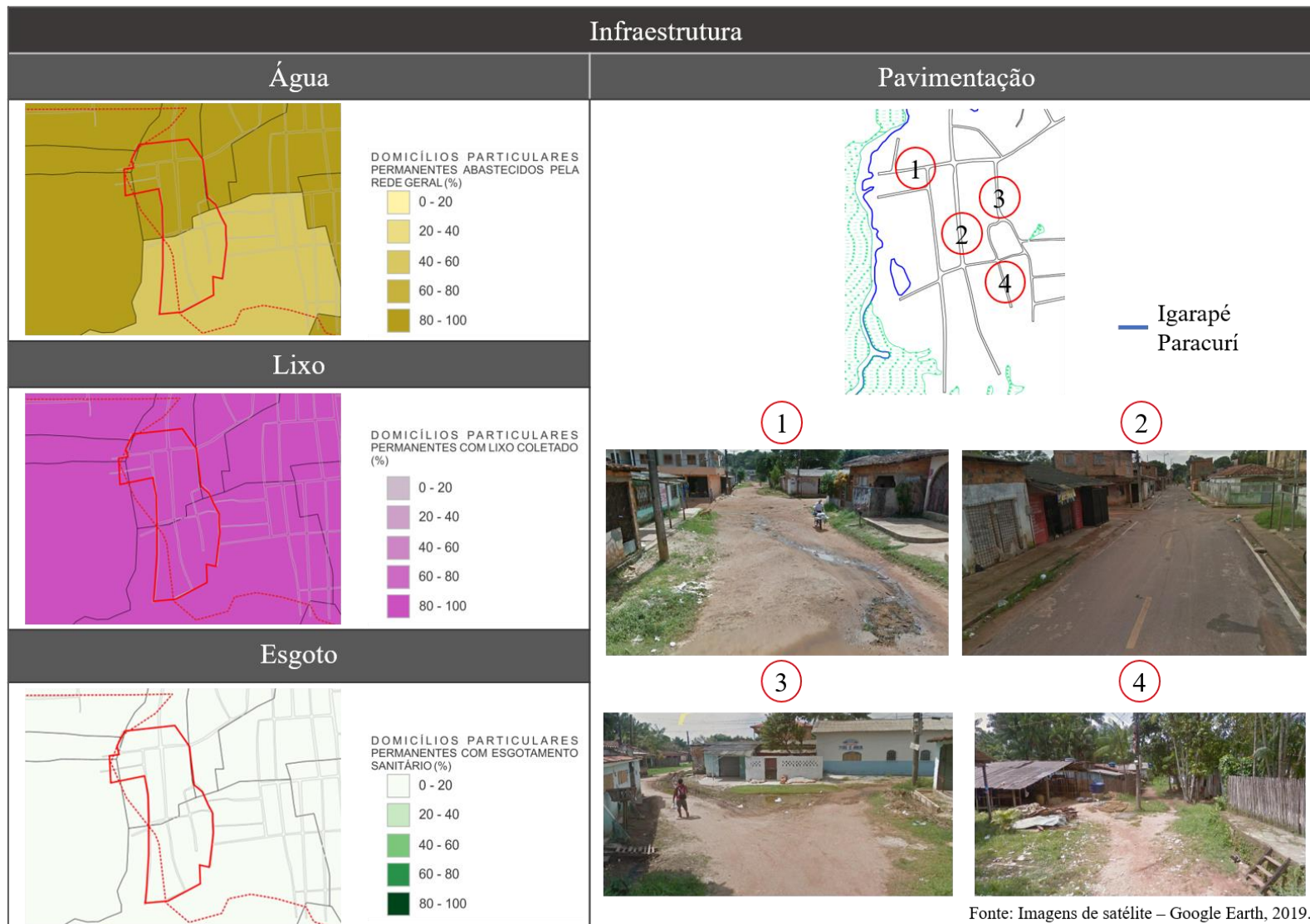


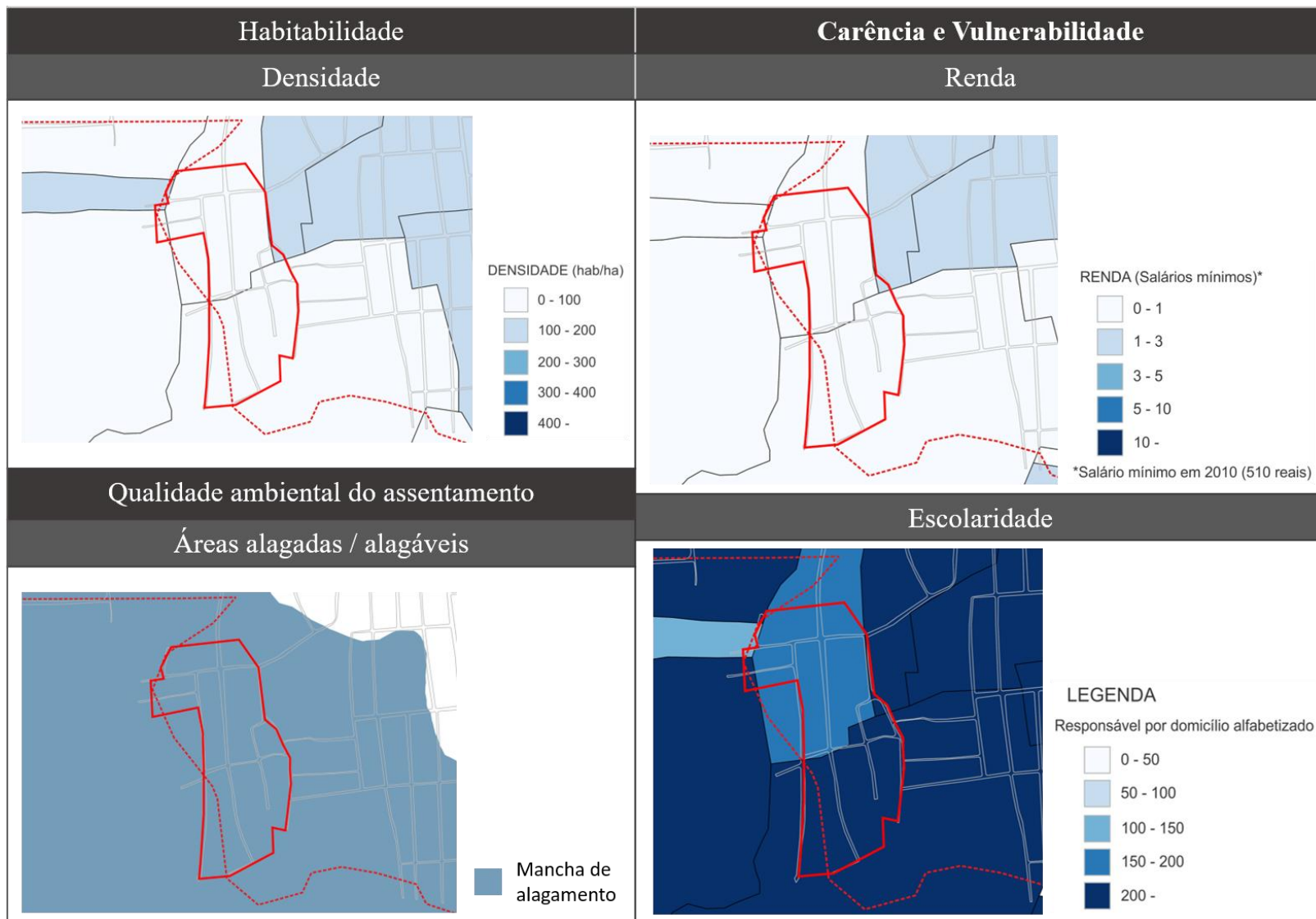




Quadro 13- Análise de assentamento – Área VI. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.







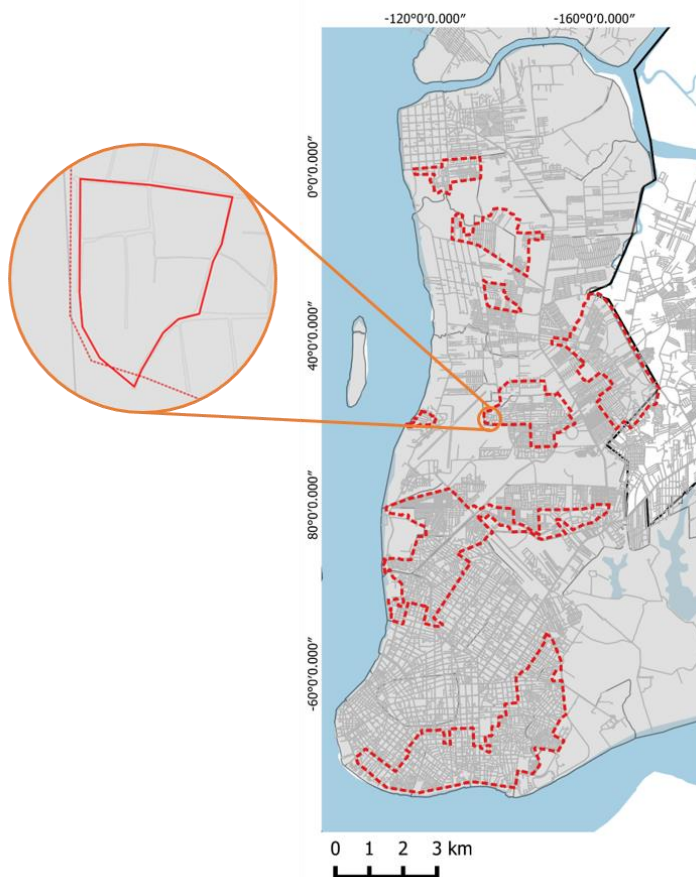
Quadro 14- Análise de assentamento – Área VII. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Área VIII

Localização

Área de expansão (2ª Légua)

Bairro: Benguí











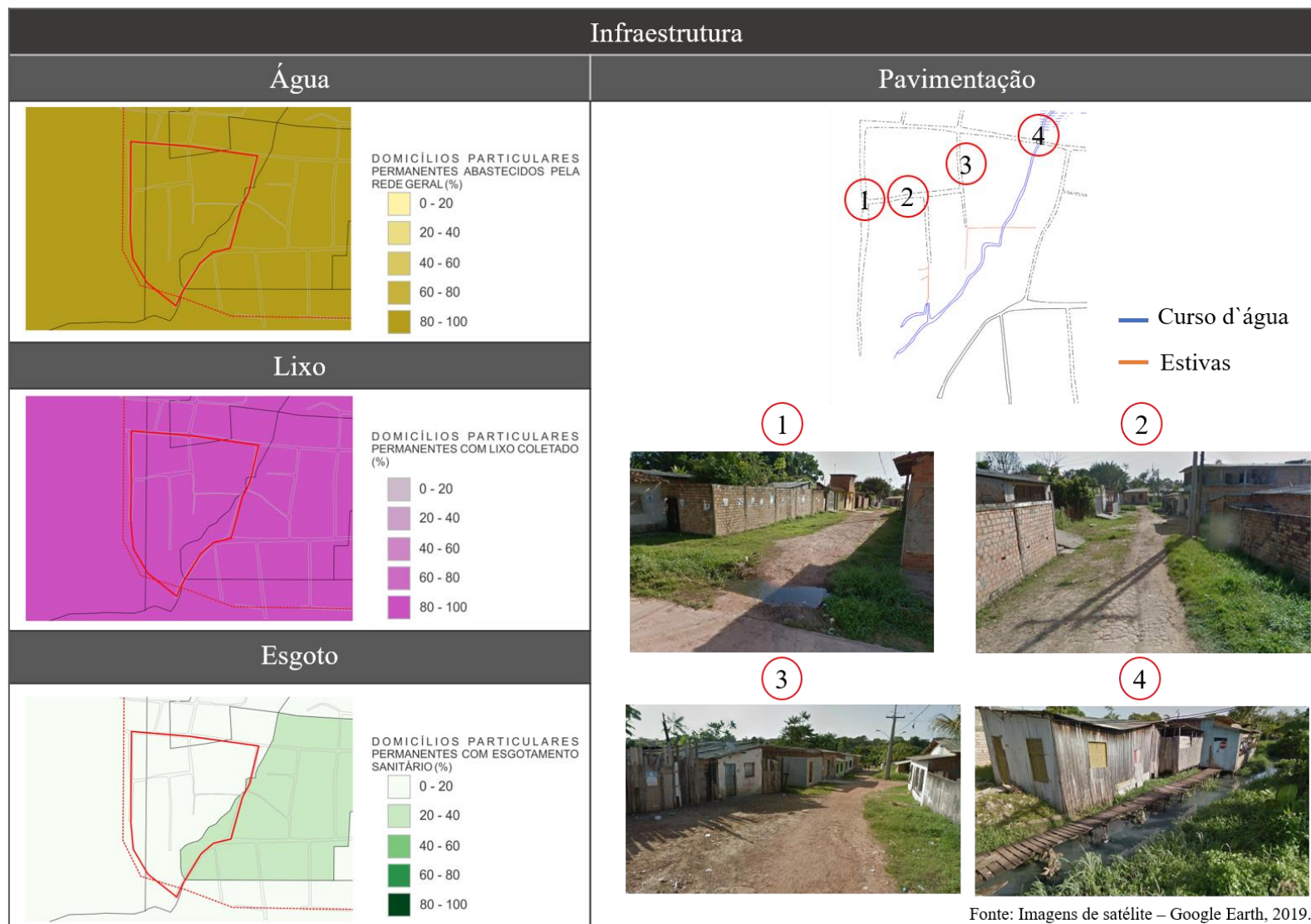
Irregularidade Urbanística

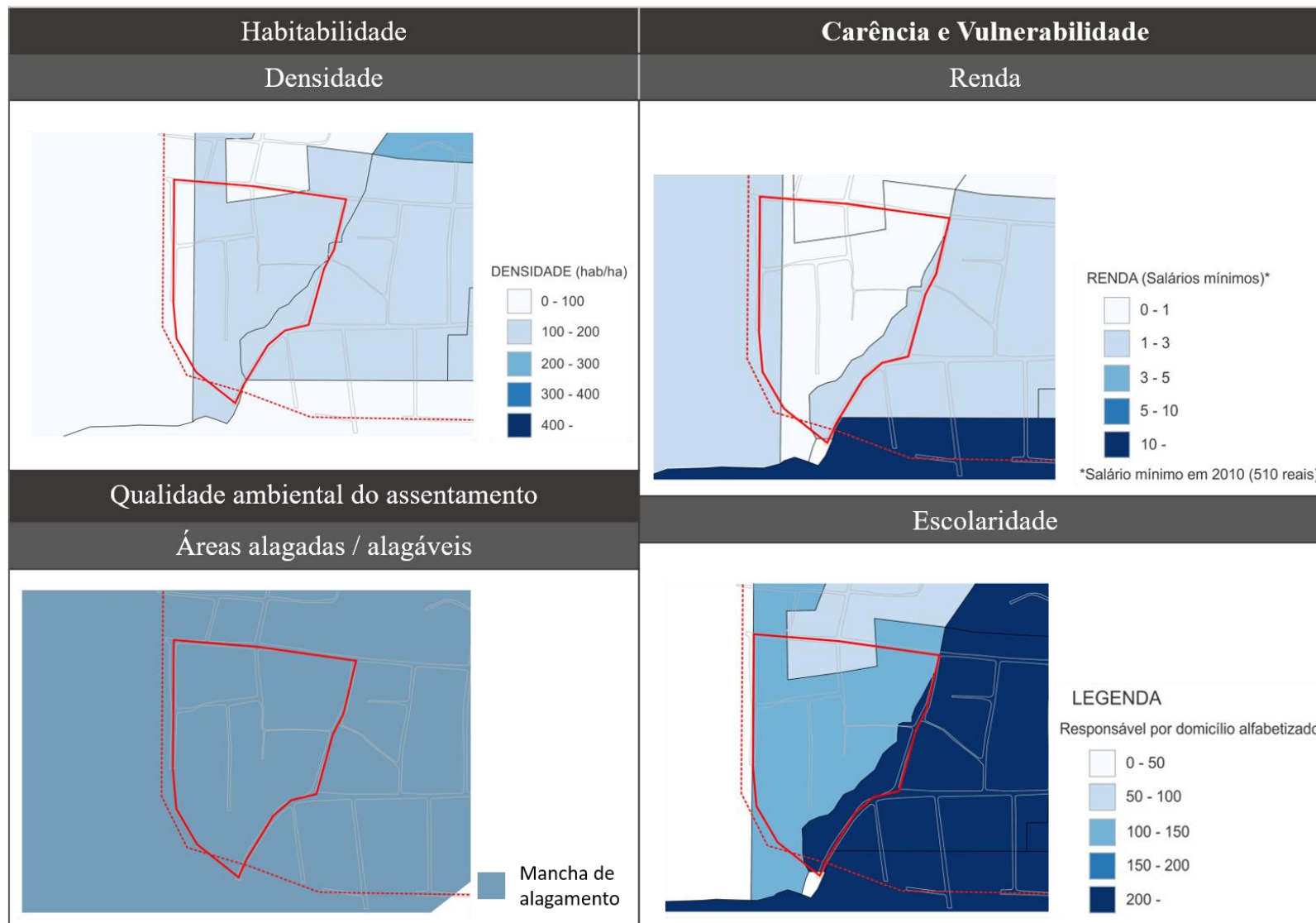


LEGENDA

Parâmetro aceitável (LCCU, 1999):

	Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$		Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$
	Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$		Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$
	Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$		Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$
	Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$		Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$





Quadro 15- Análise de assentamento – Área VIII. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Características gerais das áreas				
	Área I - Terra Firme	Área II - Telégrafo	Área III - Jurunas	Área IV - Guamá
Parcelamento do solo	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo irregular. Variação de adequação dos lotes aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo irregular. Variação de adequação dos lotes aos parâmetros normativos.
Infraestrutura	Abastecimento de água e coleta de lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água e lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água e lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água e lixo com índice satisfatório.
Esgotamento sanitário	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral suficiente, em sua maioria (80 a 100% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral com índice variável, em sua maioria, suficiente (60 a 100%).	Fornecimento pela rede geral variável: insuficiente (0 a 20%) e parcial (40 a 60%).
Sistema viário e Pavimentação	Vias pavimentadas, em sua maioria. Vias abertas no interior das quadras sem pavimentação.	Vias pavimentadas.	Vias pavimentadas, em sua maioria. Vias não pavimentadas em grande parte ao sul da área.	Vias pavimentadas.
Densidade	Densidade variável entre 100 a 300 hab/ha.	Densidade média (200 a 300 hab/ha).	Alta densidade (300 a 400 hab/ha).	Alta densidade (300 a 400 hab/ha).
Renda	População de baixa renda (0 a 1 salário mínimo).	População de baixa renda (1 a 3 salários mínimos).	População de baixa renda (0 a 3 salários mínimos).	População de baixa renda (0 a 3 salários mínimos).
Alagamento	Área totalmente alagada/alagável.	Área totalmente alagada/alagável.	Área totalmente alagada/alagável.	Área totalmente alagada/alagável.
Outras características		Proximidade ao Canal do Una. Presença de estivas como solução de acesso às residências devido a insuficiência do sistema de drenagem.	Presença de estivas em pequena parcela da área.	Proximidade ao Canal do Mundurucus.

Quadro 16- Características gerais dos assentamentos estudados. Elaboração: a autora, 2019.

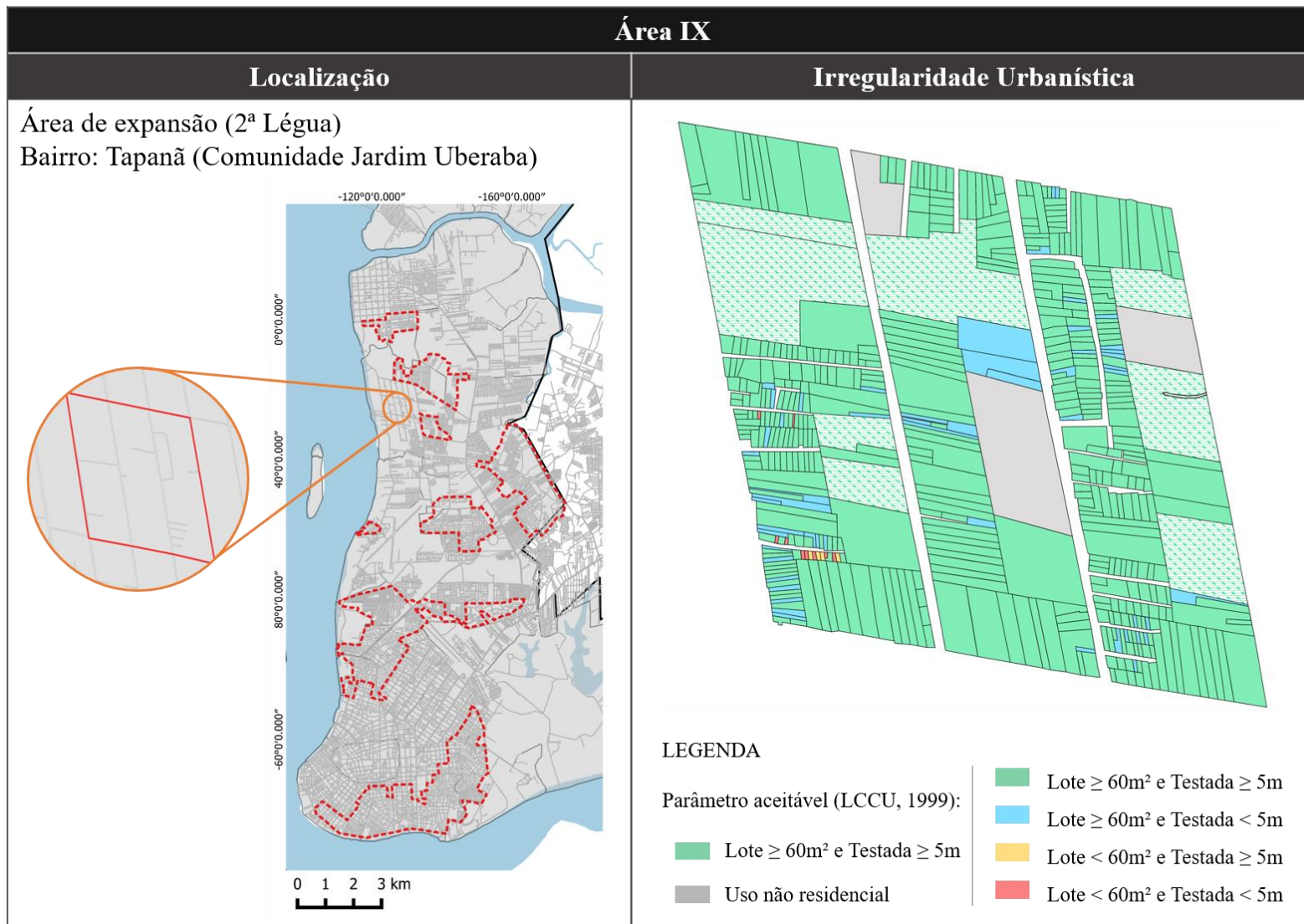
Características gerais das áreas				
	Área V - Cabanagem	Área VI - Tapanã	Área VII - Paracurí	Área VIII - Benguí
Parcelamento do solo	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo irregular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo irregular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros urbanísticos.
Infraestrutura	Abastecimento de água e coleta de lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água e lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água com índice baixo (20 a 40% domicílios atendidos) ao sul da área. Coleta de lixo com índice satisfatório.	Abastecimento de água e lixo com índice satisfatório.
Esgotamento sanitário	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 40% domicílios atendidos).
Sistema viário e Pavimentação	Vias não pavimentadas.	Vias não pavimentadas.	Vias não pavimentadas, em sua maioria.	Vias não pavimentadas.
Densidade	Baixa densidade (100 a 200 hab/ha).	Baixa densidade (100 a 200 hab/ha).	Baixa densidade (100 a 200 hab/ha).	Baixa densidade (100 a 200 hab/ha).
Renda	População de baixa renda (0 a 1 salário mínimo).	População de baixa renda (1 a 3 salários mínimos).	População de baixa renda (0 a 1 salário mínimo).	População de baixa renda (0 a 1 salário mínimo).
Alagamento	Área fora da mancha de alagamento.	Área fora da mancha de alagamento.	Área totalmente alagada/alagável.	Área totalmente alagada/alagável.
Outras características			Proximidade ao Igarapé Paracurí.	Presença de cursos d'água no interior das quadras. Presença de estivas.

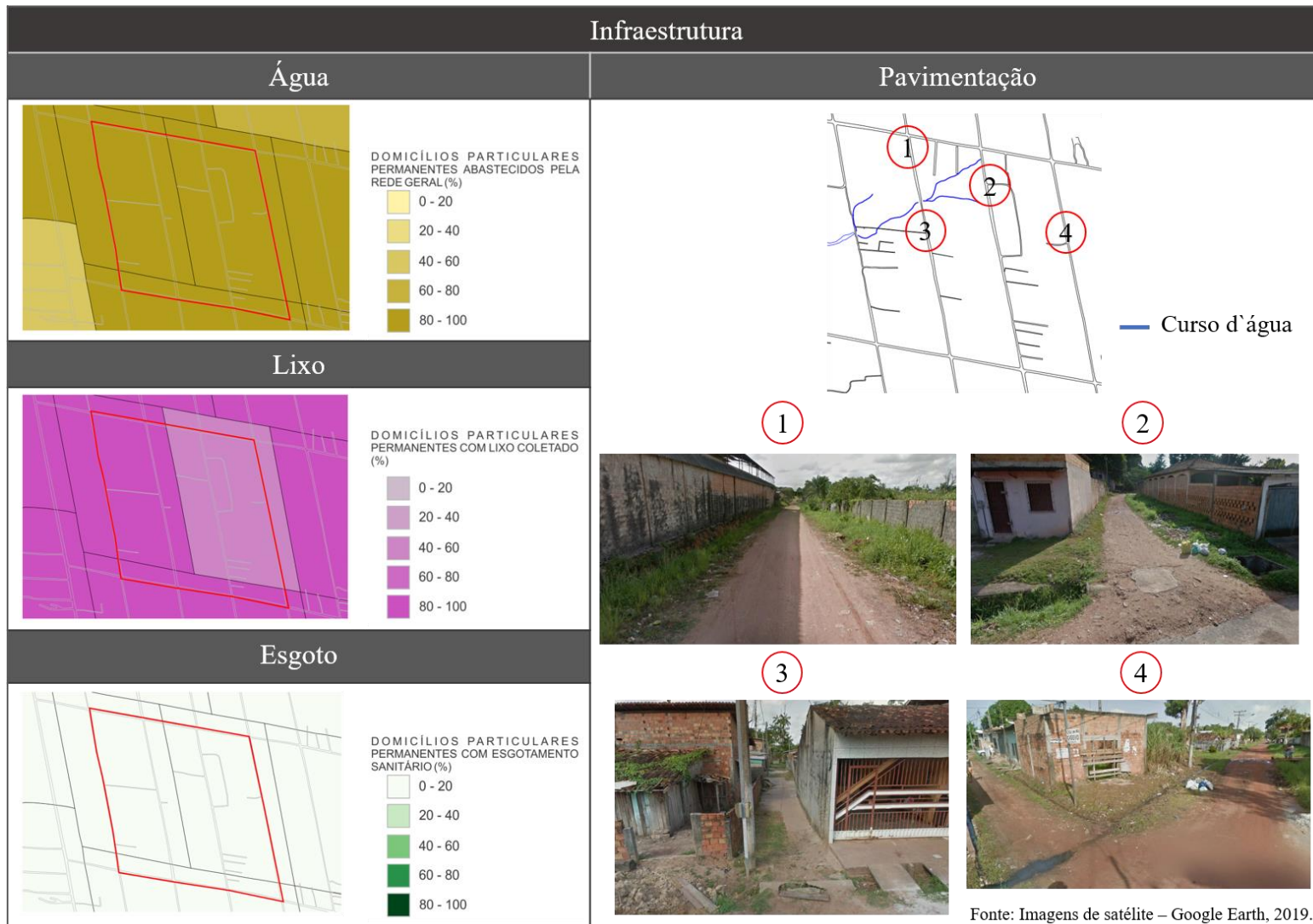
Quadro 17- Características gerais dos assentamentos estudados. Elaboração: a autora, 2019.

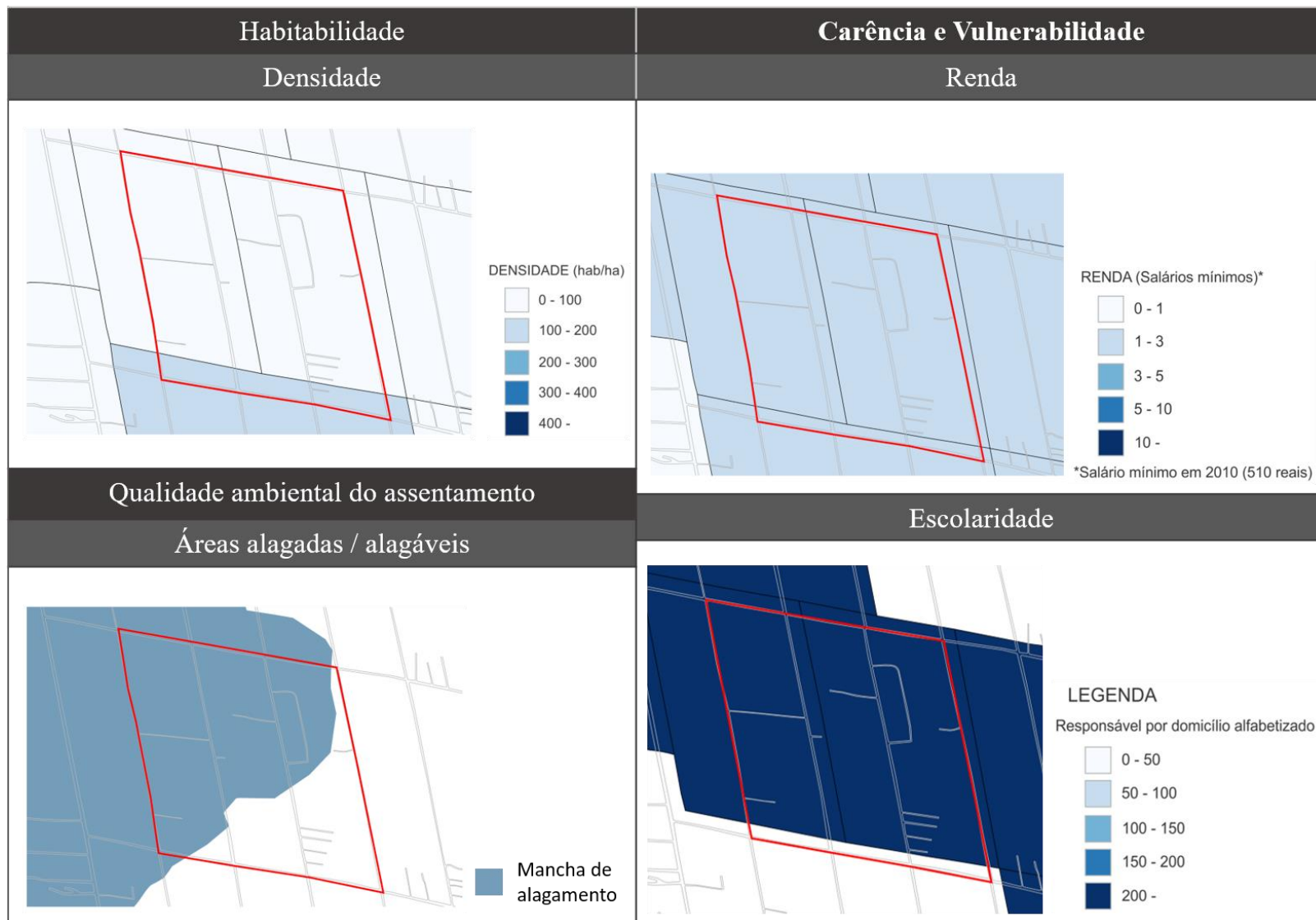
A análise dos critérios estipulados também permitiu identificar a existência de outras áreas com características semelhantes aos assentamentos que, no entanto, não estão delimitadas como ZEIS no zoneamento do município. Dessa forma, pode-se auferir que a delimitação existente no Plano Diretor não abrange todo o conjunto de assentamentos precários presentes no território.

Para exemplificar esse fato, destacou-se duas áreas não pertencentes a esse zoneamento especial, ambas localizadas na área de expansão de Belém. A primeira localizada no bairro do Tapanã corresponde à Comunidade Jardim Uberaba, a qual é considerada como Núcleo Urbano Informal passível de Regularização Fundiária de Interesse Social segundo a Defensoria Pública do Estado do Pará. A segunda localizada entre os bairros Pratinha e Tapanã compreende à ocupação na Bacia do Igarapé Mata Fome, iniciada na década de 1980, e segundo Rodrigues, Tavares & Miranda (2016), localizada próxima aos conjuntos habitacionais de maneira a aproveitar a infraestrutura existente nesses conjuntos.

Assim, foram aplicados os mesmos critérios de análise expostos. De modo que, após a observação das características, propõe-se a inclusão dessas áreas no zoneamento especial.





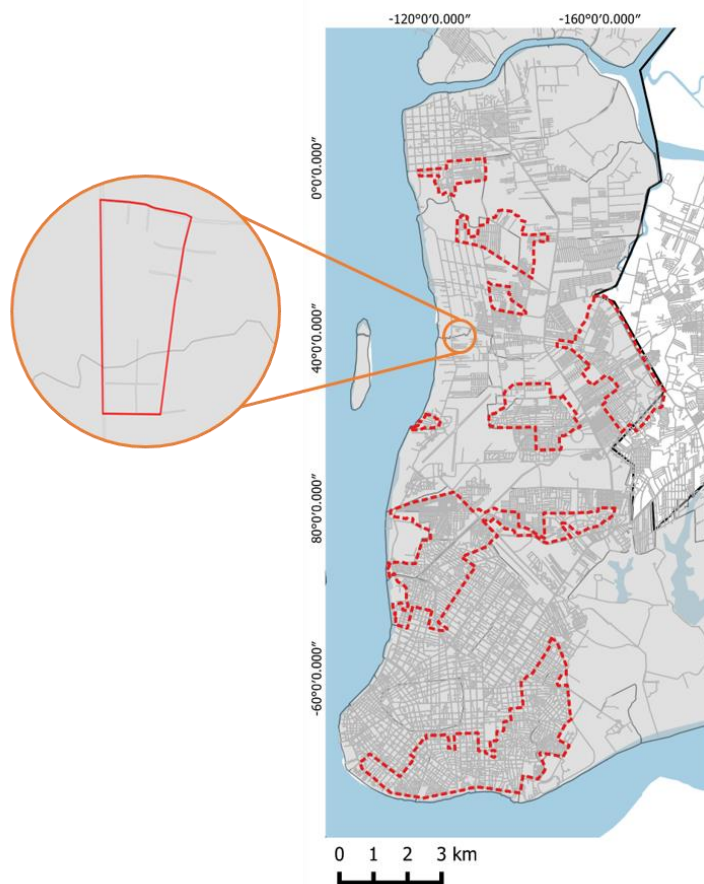


Quadro 18- Análise de assentamento – Área IX. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Área X

Localização

Área de expansão (2ª Léguas)
Bairros: Pratinha e Tapanã (Mata Fome)











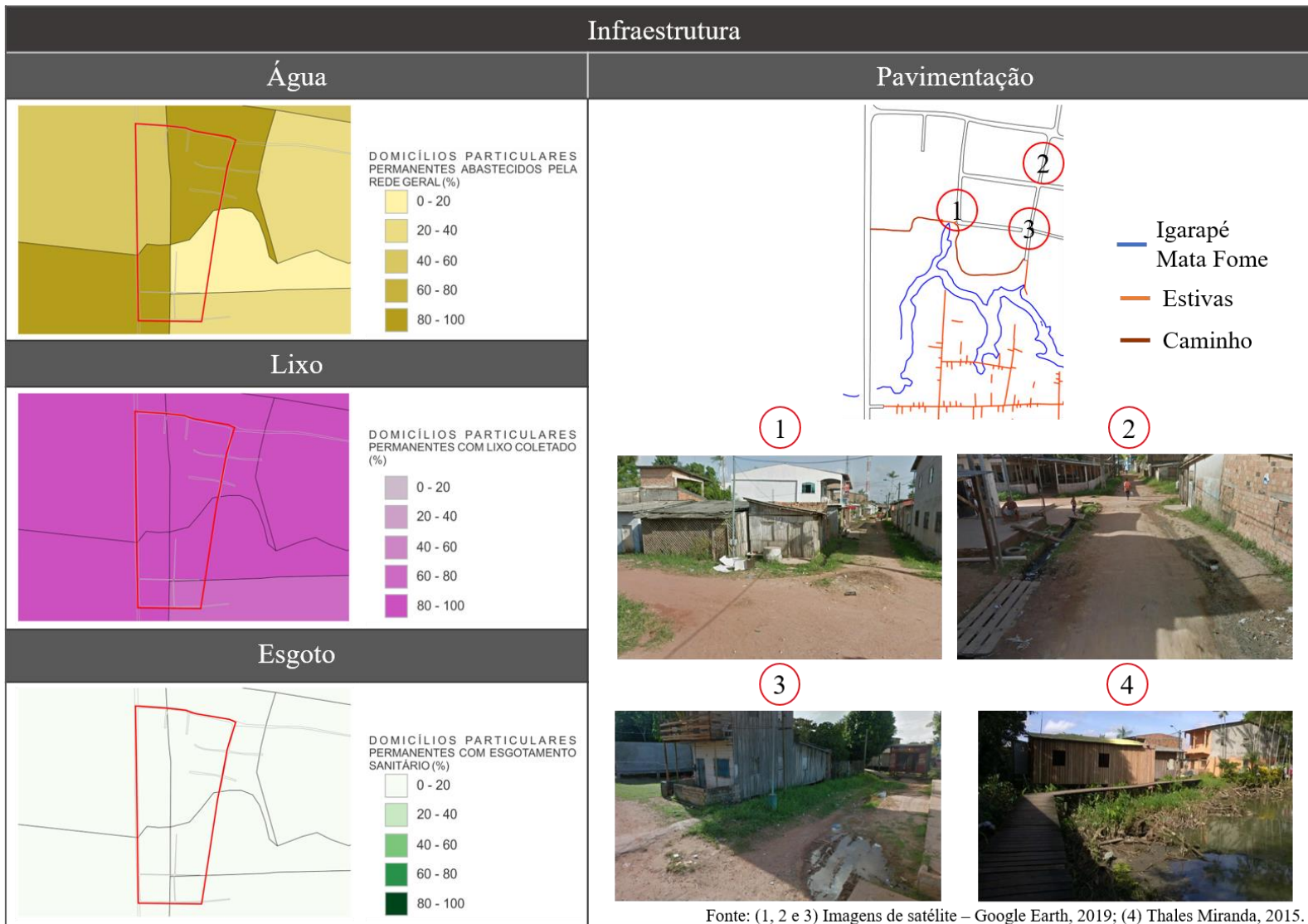
Irregularidade Urbanística

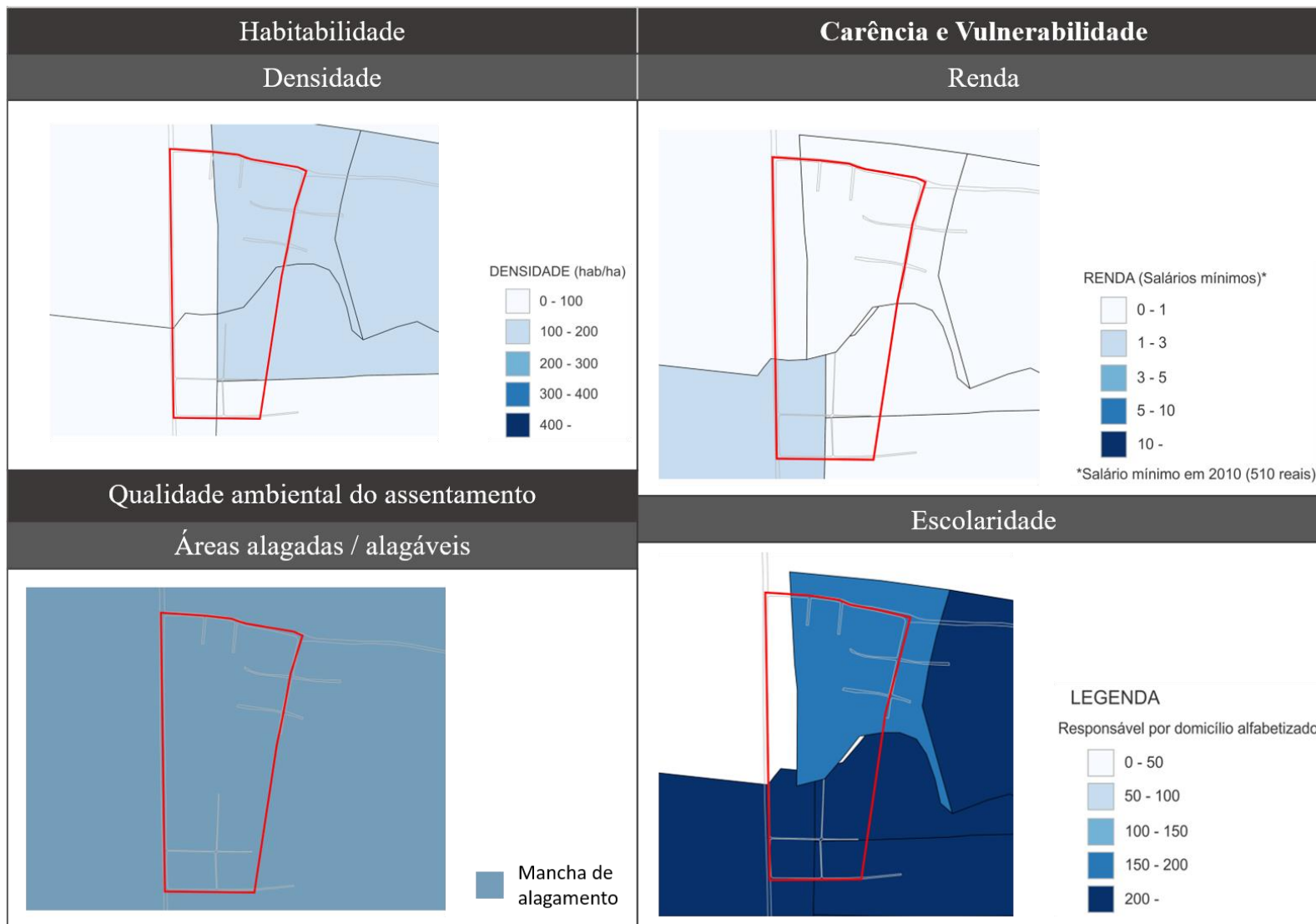


LEGENDA

Parâmetro aceitável (LCCU, 1999):

- | | | | |
|---|---|---|---|
|  | Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$ |  | Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$ |
|  | Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$ |  | Lote $\geq 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$ |
|  | Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$ |  | Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $\geq 5\text{m}$ |
|  | Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$ |  | Lote $< 60\text{m}^2$ e Testada $< 5\text{m}$ |





Quadro 19- Análise de assentamento – Área X. Fonte: IBGE, 2010; CODEM, 2000. Elaboração: a autora, 2019.

Características gerais das áreas		
	Área IX - Jardim Uberaba	Área X - Mata Fome
Parcelamento do solo	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.	Parcelamento do solo regular. Predominância de lotes adequados aos parâmetros normativos.
Infraestrutura	Abastecimento de água com índice satisfatório. Coleta de lixo (0 a 20% domicílios atendidos) com índice baixo em parte da área.	Abastecimento de água com índice variável, insuficiente nas proximidades do Igarapé Mata Fome. Coleta de lixo com índice satisfatório.
Esgotamento sanitário	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).	Fornecimento pela rede geral insuficiente (0 a 20% domicílios atendidos).
Sistema viário e Pavimentação	Vias não pavimentadas.	Vias não pavimentadas.
Densidade	Baixa densidade (0 a 100 hab/ha).	Baixa densidade (100 a 200 hab/ha).
Renda	População de baixa renda (1 a 3 salários mínimos).	População de baixa renda (0 a 1 salário mínimo).
Alagamento	Área parcialmente alagada/alagável.	Área totalmente alagada/alagável.
Outras características		Passagem do Igarapé Mata Fome. Presença de estivas em grande parte da área próxima ao Igarapé.

Quadro 20- Características gerais das áreas propostas para inclusão no zoneamento de ZEIS. Elaboração: a autora, 2019.

A abordagem adotada pelo Ministério das Cidades (Quadro 02, página 26) bem como outros estudos apontados neste trabalho permitem categorizar dois tipos principais de assentamentos: favelas ou assemelhados e loteamentos irregulares. Para efeitos desse trabalho, não serão abordadas de forma específica as tipologias “cortiços” e “conjuntos habitacionais degradados”, a julgar pelo fato de que o estudo para essas tipologias requer uma análise minuciosa para a qual não há dados disponíveis para a realização.

Valendo-se da classificação de ZEIS mencionada no PDMB (Lei nº 8.655/2008) e desconsiderando a categoria que abrange áreas vazias – haja vista que este trabalho buscou abordar apenas a categoria de “ZEIS de regularização” – tem-se como classificação geral:

I – terrenos públicos ou particulares ocupados por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra;

II – loteamentos irregulares nos quais, por suas características, haja interesse público em promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental;

De posse dessas categorias, a análise dos critérios permite apurar que mesmo o enquadramento dos assentamentos nessas categorias não permite identificar as características distintas dos assentamentos que implicariam em diferentes formas de intervenção. Dessa forma, propõe-se a subdivisão dessas categorias, conformando as seguintes tipologias de ZEIS:

I - **ZEIS I:** Assentamentos irregulares, favelas ou assemelhados, caracterizados por ocupação espontânea e parcelamento do solo desordenado, predominantemente população de baixa renda, com ocupação consolidada, passíveis de regularização fundiária e urbanística, sobre os quais devem ser aplicados parâmetros flexíveis para viabilizar a regularização;

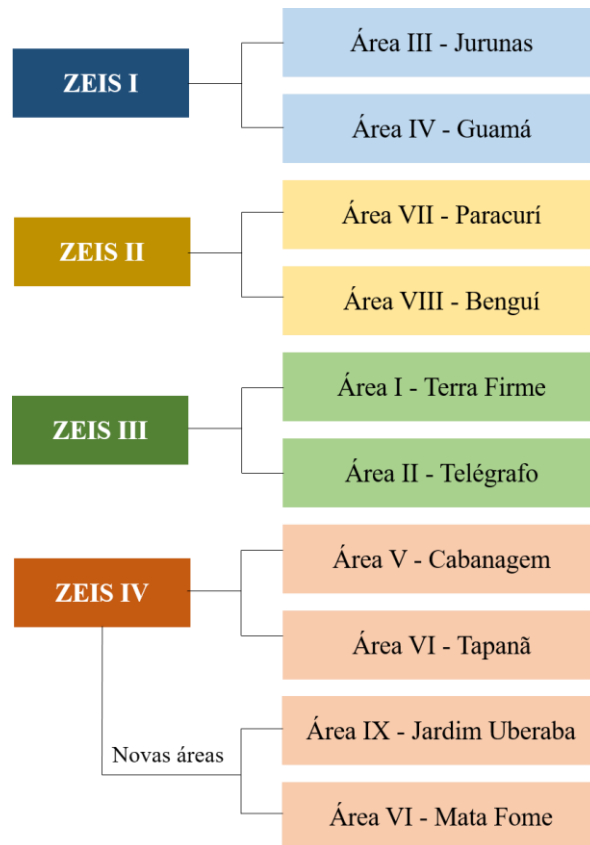
II - **ZEIS II:** Assentamentos irregulares, favelas ou assemelhados, caracterizados por ocupação espontânea e parcelamento do solo desordenado, predominantemente população de baixa renda, com presença de cursos d'água, nos quais há maior condição de precariedade de infraestrutura, sobre os quais são necessárias intervenções de urbanização mais complexas de melhoria e implantação de infraestrutura;

III - **ZEIS III:** Loteamentos irregulares, caracterizados pelo parcelamento predominantemente

regular do solo, ocupados principalmente por população de baixa renda, com infraestrutura básica, sobre os quais é necessário a complementação da infraestrutura, de forma a viabilizar a regularização urbanística e fundiária;

IV - **ZEIS IV**: Loteamentos irregulares, caracterizados pelo parcelamento predominantemente regular, ocupados principalmente por população de baixa renda, com carência de infraestrutura e equipamentos, sobre os quais são necessárias intervenções prioritárias de urbanização, com regularização urbanística e fundiária.

Com as tipologias definidas, de modo a exemplificar a representação de cada categoria, inclui-se as áreas estudadas nas tipologias conforme as características identificadas.



Quadro 21- Tipologias de ZEIS propostas. Elaboração: a autora, 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumento da política urbana ZEIS é um importante mecanismo de planejamento e gestão do solo urbano e tem sido amplamente utilizado nas cidades brasileiras como forma de viabilizar a integração dos assentamentos precários informais, tão presentes no território brasileiro, à estrutura urbana da cidade, tendo em vista que esses assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda foram historicamente segregados espacialmente, produzindo uma segregação socioespacial latente em grande parte das cidades.

A delimitação dessas áreas, as quais devem receber tratamento específico, no zoneamento da cidade é passo importante para o reconhecimento da condição de precariedade que o assentamento possui. No entanto, a precariedade abrange diversos aspectos e diversos níveis, os quais não devem ser desconsiderados quando da demarcação desses assentamentos, haja vista que esse fator acarreta a demanda de diferentes graus de intervenção. Seja pela forma de ocupação do solo que gera um parcelamento mais regular, em geral com densidades mais baixas, ou um processo de ocupação mais espontânea e desordenada que revela em geral altos índices de densidade, seja pelas condições habitacionais e de infraestrutura de cada assentamento, que promove a exigência de diferentes graus de implantação e complementação de infraestrutura.

O Plano Diretor do Município de Belém conta com a demarcação dessas zonas no zoneamento especial, todavia, diferente de outras cidades brasileiras, não há a distinção de características dessas áreas enquadradas em diferentes tipologias baseadas nas características e condicionantes diversas apresentadas. A análise de diferentes porções do território abordadas neste trabalho permite inferir como em Belém até mesmo a localização desses assentamentos implica em diferentes condições, a julgar pelo fato de que a análise das características gerais das áreas apontadas nos Quadros 16 e 17 (páginas 87 e 88), revela que as Áreas I, II, III e IV localizadas na área central de Belém possuem, por exemplo, maior pavimentação das vias e são de modo geral áreas mais densas. Por ser uma área com ocupação mais antiga é também mais consolidada, podendo este ser um fator que dificultaria possíveis remoções necessárias à intervenções de urbanização. Do outro lado, as Áreas V, VI, VII e VIII localizadas na área de expansão de Belém apresentam de maneira geral baixos índices de fornecimento de sistema de esgotamento sanitário pela rede geral, o que pode revelar uma maior precariedade no que tange à infraestrutura nessas localidades, além disso, manifesta em larga escala a presença de um sistema viário sem pavimentação e baixos índices de densidade.

A classificação das tipologias propostas neste trabalho toma como base as características básicas identificadas nas parcelas retiradas para estudo, de modo que se levou em consideração aspectos como o processo de ocupação das áreas, o qual produz as características de irregularidade do parcelamento do solo, evidenciando dois tipos de assentamentos mais presentes no território, reconhecidos como favelas e loteamentos irregulares. Além disso, o processo de ocupação das áreas também foi importante para determinar a necessidade de adoção de parâmetros urbanísticos presentes na legislação municipal mais flexíveis para tratar das áreas mais consolidadas. Outro fator avaliado na categorização das tipologias diz respeito às intervenções de urbanização avaliadas as condições de infraestrutura dos assentamentos, identificadas necessidades diferentes de melhoria de infraestrutura.

O estudo busca reconhecer a diversidade de situações dos assentamentos precários de modo a problematizar a forma de classificação, observadas as necessidades de intervenção demandadas nos assentamentos precários existentes em Belém, tendo em vista que na oportunidade de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, as quais tem sido discutidas no âmbito municipal, torna-se uma reflexão necessária. O estudo em termos de análise das características morfológicas, de infraestrutura e dos tipos de precariedade tal como proposto contribuem no sentido de avançar para a elaboração de diretrizes e parâmetros que possibilitem intervenções condizentes com a realidade de cada assentamento, havendo a possibilidade de definição de parâmetros específicos para cada tipo de ZEIS, a qual, no entanto, é matéria para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

BELÉM. **Anuário Estatístico do Município de Belém**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2012. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2017/06/1_01_Caracterizacao-do-Territorio.pdf>.

BELÉM. **Lei nº 7.709, de 18 de maio de 1994**. Dispõe sobre a preservação e proteção do patrimônio histórico, artístico, ambiental e cultural do município de Belém, e dá outras providências. Belém, 1994.

BELÉM. **Lei Complementar nº 02, de 19 de julho de 1999**. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. Belém, 1999.

BELÉM. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Belém, 2008.

BELÉM. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2012. Disponível em: <http://planodiretor.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Plano-Municipal-de-Habitacao-de-Interesse-Social-de-Belem_2012.pdf>.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduz dispositivos na Lei 3.532, de 06 de janeiro de 1983 – Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela – e dá outra providências. Belo Horizonte, 1985.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do município. Belo Horizonte, 1996.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000**. Altera as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96, ambas de 27 de agosto de 1996, revoga a Lei nº 1.301/66 e dá outras providências. Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010**. Altera as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.000, de 1 de julho de 1937**. Código de Obras do Distrito Federal. Rio de Janeiro: 1937.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasil, 2001.

CARDOSO, A. **Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos**. In: IPEA. Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros / Editores: Maria da Piedade Moraes, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto – Brasília - DF: Ipea, 2016.

CARDOSO, A. **Contextualização / Caracterização**. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos / Júnia Santa Rosa (org.) – Brasília - DF: Ministério das Cidades, 2008.

CARDOSO, A. C.; VENTURA NETO, R. **A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 29, p. 55-75, 2013.

CEM/CEBRAP – CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Ministério das Cidades: Brasil, 2008.

CODEM – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM. **CTM – Cadastro Técnico Multifinalitário**. Belém, 2000.

CÔRREA, R. **A periodização da rede urbana da Amazônia**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 4, n.2, p. 39-68.

DIADEMA. **Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema estabelecendo as diretrizes gerais da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Diadema, 2008.

DENALDI, R. **Política de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>

KOWARICK, L. **Espolição Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MARICATO, E. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: CASTRIOTA, L. (org.), *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003, p. 78-96.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**. Brasília - DF, 2008.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília - DF, 2009.

_____. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília - DF, 2010.

MOREIRA, E. **Belém e sua expressão geográfica**. Belém, Imprensa Universitária, 1966. In: *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*, v. 1, Belém: CEJUP, 1989.

PENTEADO, A. **Belém – Estudo de Geografia Urbana**. Belém, Universidade Federal do Pará, 1968. V. 1 e 2. Coleção Amazônica, Série José Veríssimo.

PINHEIRO, A. C. L. et al. **Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Belém: Baixadas e Ocupações**. In: IPEA. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros** / Editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto – Brasília - DF: Ipea, 2016.

RECIFE. **Lei nº 16.113/1995**. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – Prezeis e dá outras providências. Recife, 1995.

RECIFE. **Lei nº 16.176/1996**. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade do Recife. Recife, 1996.

RECIFE. **Lei nº 17.511/2008**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife, 2008.

RECIFE. **Lei nº 18.093/2014**. Altera o zoneamento da cidade, instituindo, com fundamento no art. 35, III, e art. 107, II, § 2º, da Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008, Zona Especial de Interesse Social II – ZEIS II. Recife, 2014.

RECIFE. **Lei nº 18.455/2017**. Altera o inciso V do artigo 4º, da Lei nº 18.093/2014, que altera o zoneamento da cidade – ZEIS II. Recife, 2017.

RODRIGUES, R. et al. **Urbanização das baixadas de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v. 15, n. 1, 2013. Anais do XV ENANPUR. Rio de Janeiro: Anpur, 2013.

RODRIGUES, R.; TAVARES, A. C.; MIRANDA, T. **Urbanizar as “baixadas”: Experiências de projetos de urbanização de assentamentos precários em Áreas de Preservação Permanente em Belém (PA)**. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Anais do IV ENANPARQ. Porto Alegre: Anparq, 2016.

ROLNIK, R. **Ideias para a ação municipal – Zonas Especiais de Interesse Social**. In: DICAS PÓLIS ILDESFES. DU nº 117. Instituto Pólis: São Paulo, 1998.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Revista de Direito da ADVOCEF, ano VII, nº 13. Porto Alegre, 2011.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy. Agosto, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>.

ROMEIRO, P. S. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SALVADOR. **Lei nº 6.586/2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências. Salvador, 2004.

SALVADOR. **Lei nº 7.400/2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, 2008.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. Tese de Doutorado. São Paulo: Habitat, FAUUSP, 2012.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. São Paulo, 2002.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo, 2014.

SUDAM; DNOS; PARÁ, Governo do Estado. **Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação.** 2. ed. Belém: SUDAM, 1976.

VALLADARES, L. **Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1980.