

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANO DE BAIRRO NO JARDIM PIRATININGA: um caso de urbanização alternativa em assentamento precário

Aya Saito (IC) e Mauro Claro (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a integração dos instrumentos da regularização fundiária e do plano de bairro no caso prático do bairro Jardim Piratininga (Prefeitura Regional da Penha, em São Paulo) demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do tipo 1. Reflete-se também sobre o uso do instrumento Plano de Urbanização de ZEIS 1 para tal território já que este último inclui a premissa de se realizar a regularização fundiária, diferentemente do plano de bairro. Para essa análise, utilizou-se como base metodológica a própria legislação, levando em conta as teorias de democracia participativa e direito à cidade. O plano de bairro é um instrumento que integra o sistema de planejamento urbano do município, visando a descentralização e a participação, enquanto a regularização e a urbanização são políticas de habitação, que visam combater a falta de moradia e a carência de acesso às infraestruturas básicas. Concluiu-se que a utilização do plano de bairro ampliou para os bairros contíguos ao Jardim Piratininga a possibilidade de pensar intervenções e propostas para o território. Entretanto isto não limita a possibilidade de integrar os três instrumentos, considerando que o plano de urbanização pode ser o elo entre plano de bairro e regularização fundiária. O estudo conclui sugerindo ainda que tal integração seja mais amplamente debatida e melhor compreendida, e se oferece como uma contribuição desse ponto de vista.

Palavras-chave: Plano de Bairro. Regularização Fundiária. Urbanização de favelas.

ABSTRACT

The objective of this study is to integrate the land regularization and neighborhood plan instruments in the practical case of the neighborhood Jardim Piratininga (Regional City Hall of Penha, in São Paulo) demarcated as Special Zone of Social Interest (ZEIS) of type 1. It also reflects about the use of the ZEIS 1 Urbanization Plan instrument for this territory since this one includes the premise of land regularization, unlike the neighborhood plan. For this analysis, the legislation itself was used as a methodological basis, taking into account the theories of participatory democracy and the right to the city. The neighborhood plan is an instrument that integrates the urban planning system of the municipality, aiming at decentralization and participation, while regularization and urbanization are housing policies aimed at combating homelessness and lack of access to basic infrastructures. It was

concluded that the use of the neighborhood plan extended to the adjacent neighborhoods to Jardim Piratininga the possibility of thinking about interventions and proposals for the territory. However this does not limit the possibility of integrating the three instruments, considering that the urbanization plan can be the link between neighborhood plan and land regularization. Further, the study concludes suggesting that such integration should be more widely debated and better understood, and offers as a contribution from this point of view.

Keywords: Neighborhood plan. Land regularization. Favelas urbanization.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é um desdobramento do estudo anterior “PLANOS DE BAIRRO: a democracia participativa no planejamento urbano no município de São Paulo”, concentrando-se no estudo de caso do Plano de Bairro do Jardim Piratininga. Este plano é realizado em cooperação técnica com o grupo de pesquisa da Universidade Presbiteriana Mackenzie “Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem”¹ (q.URB) e lideranças locais desde julho de 2015, atualmente financiada pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa (MackPesquisa)². Conforme este primeiro estudo, um PdB é um instrumento de escala local existente no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município com a finalidade de detalhar as diretrizes dos Planos Regionais e deve se utilizar de metodologia participativa em sua elaboração (SAITO, 2017).

O bairro Jardim Piratininga é um assentamento precário localizado na Prefeitura Regional Penha e é demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1 pela lei de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) do município. Uma especificidade deste plano é o fato dele estar sendo elaborado juntamente com o instrumento de Regularização Fundiária, a qual é uma reivindicação dos moradores explicitada desde as primeiras reuniões realizadas junto ao grupo de pesquisa. Trata-se de um processo de medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais que visam a regularização do assentamento e a titulação de seus ocupantes. Desta maneira, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) foi procurada e, em novembro de 2015, o bairro tornou-se prioridade na lista de regularização fundiária de interesse social. Desde então, q.URB vem trabalhando em colaboração com a SEHAB e um convênio está em processo de assinatura (CLARO et al., 2017).

Em contrapartida, durante as discussões entre o grupo q.URB e a Secretaria, foi questionado se o Plano de Bairro neste caso não seria um projeto que caberia ao Programa de Urbanização de Favelas³, visto que o Jardim Piratininga é uma ZEIS 1. Isto porque, de acordo com o PDE, conforme a Subseção II – Das Regras Aplicáveis às ZEIS, é possível elaborar planos de urbanização através de um Conselho Gestor de ZEIS composto por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil e, em seu artigo 51, define-se o que estes planos devem conter, já incluindo a regularização fundiária como premissa. No projeto de lei 619/16 que instituirá, se aprovado, o Plano Municipal de

¹ <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/2619558502980864>

² Projeto de pesquisa “PLANO DE BAIRRO NO JARDIM PIRATININGA E BAIRROS ADJACENTES: uma experiência de democracia participativa na configuração do espaço urbano em parceria com moradores, lideranças e o poder público”

³ Caso seja aprovada o projeto de lei 619/16 que institui o Plano Municipal de Habitação, este programa passará a ser chamado de Programa de Urbanização de Assentamentos Precários.

Habitação (PMH), é reforçada a ideia de integração da urbanização com a regularização fundiária definindo-se, em seu artigo 59, que o Plano de Intervenção Integrada corresponde ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 previsto no PDE.

Dado este panorama, a pesquisa tem como objetivo entender como se dá a integração entre os instrumentos de Regularização Fundiária e Plano de Bairro no Jardim Piratininga, e refletir a respeito da utilização do instrumento intitulado Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou Plano de Intervenção Integrada, dentro do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários previsto no Plano Municipal de Habitação, que já pressupõe a regularização de forma integrada, conforme dito acima.

Busca-se debruçar sobre este tema para a melhor compreensão e aplicação dos instrumentos previstos em lei: ZEIS, Plano de Bairro, Regularização Fundiária, Plano de Urbanização de ZEIS 1. Considera-se que esses instrumentos podem ser aprimorados na medida em que sejam utilizados com a perfeita compreensão de sua abrangência, tanto teórica quanto prática, para o que esta pesquisa poderá contribuir.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo visa compreender os instrumentos de estudo em questão, conceituando-os a partir do momento histórico em que foram criados e pela leitura e argumentação das leis em que estão presentes. Para isso são utilizados diversos autores, referenciados durante o texto, além da legislação propriamente dita.

2.1. OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A REFORMA URBANA

Os instrumentos urbanísticos analisados neste estudo fazem parte de uma política que vem emergindo a partir dos anos 1980, dentro da fase de redemocratização do país e de grandes mobilizações sociais. Nesse momento ressurgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana⁴, que reuniu diversos movimentos sociais, associações de profissionais, entidades sindicais, entidades acadêmicas, entre outros, reivindicando um novo marco regulatório para a política urbana que pudesse consolidar uma compreensão distinta de uso da cidade, fundada principalmente no estabelecimento de novas concepções de espaço urbano, não mais apenas como o espaço da reprodução das mercadorias mas como o espaço necessário da reprodução da vida cotidiana, das sociabilidades e, por conseguinte, de todo um universo de necessidades que vão além da mera satisfação de necessidades básicas ligadas à produção econômica (TAVOLARI, 2016).

⁴ A proposta da Reforma Urbana surge em 1963, mas deixou de ser discutida durante o período militar (ANTONICCI e SAMORA, 2016)

Dessa mobilização, encaminha-se uma proposta de emenda popular que resultou na inclusão, pela primeira vez na história do país, de um capítulo dedicado à política urbana na Constituição de 1988 (artigos 182 e 183) (CYMBALISTA, 2007; MARICATO, 2010). A regulamentação desse capítulo da Constituição é efetivada apenas em 2001 por meio do Estatuto da Cidade (EC, Lei Federal 10.257/01) que traz como questão central a função social da propriedade, noção a partir da qual a cidade não é uma entidade abstrata mas sim o lugar onde vivem pessoas, indicando assim a garantia a todos do direito ao seu uso. Conforme Maricato (2010):

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. (MARICATO, 2010, p.7)

O direito à cidade é, para Harvey (2014), a partir de Lefebvre (2011), um direito coletivo e consiste na liberdade de mudar e reinventar a cidade “de acordo com os desejos de cada um”. Dito isso, o EC traz diretrizes (capítulo I) e instrumentos (capítulo II) para que os municípios executem as políticas urbanas que garantam essa função social através dos Planos Diretores (PD), instrumento básico do ordenamento territorial urbano, acreditando em uma capacidade maior de controle sobre os processos de produção e apropriação do espaço (FONTES, SANTORO, CYMBALISTA, 2007). Também prevê que os PDs sejam elaborados de forma participativa, reforçando a diretriz da gestão democrática nas cidades.

2.2. PLANO DE BAIRRO NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO

Plano de Bairro (PdB) é um instrumento de escala local, presente no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, que integra o Sistema de Planejamento do Município juntamente com o próprio Plano Diretor, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o Programa de Metas, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, os Planos Regionais das Subprefeituras⁵ (PRS), os Planos Setoriais de políticas urbano-ambientais e, por fim, o Código de Obras e Edificações (COE). A finalidade dos planos de bairro é detalhar as diretrizes dos Planos Regionais, podendo ser elaborados pelos moradores ou pelas Prefeituras Regionais com a contribuição do Conselho

⁵ As subprefeituras foram renomeadas para Prefeituras Regionais na gestão do prefeito João Dória Júnior (2017-2018).

Participativo Municipal, utilizando de metodologias participativas e tendo o acompanhamento do Conselho Municipal de Política Urbana (SAITO, 2017). Os Planos Regionais, por sua vez, têm como objetivo detalhar as diretrizes do PDE, articulando as políticas setoriais do município.

Esse Sistema de Planejamento Urbano do município via PRS e PdB juntamente com o Conselho Participativo Municipal fortalece uma política de descentralização administrativa da cidade, dando maior autonomia às Prefeituras Regionais (WILHEIM, 2011). Para esse autor, a gestão do município pode se tornar mais eficiente não só relativamente à política urbana mas às políticas do município como um todo, através da descentralização e participação dos munícipes. De acordo com Bonduki (2007):

No âmbito dos desdobramentos do PDE, um grande desafio é a descentralização do planejamento, que se concretizará com a formulação de Planos Regionais, Planos de Bairros e Planos de ZEIS. Com ela, regiões que nunca foram objeto de ordenação pública ou privada, em particular a periferia, poderão ter seu desenvolvimento planejado, com a definição de prioridades e com ganhos para a qualidade de vida dos moradores. (BONDUKI, 2007, p.242-243)

Conforme estudo anterior (SAITO, 2017), o PdB contribui na garantia da função social da cidade e da propriedade através do proporcionamento mais satisfatório da participação democrática dentro do planejamento urbano do município. O PdB é, mesmo com vulnerabilidades na sua implementação, uma prática de democracia participativa e, na concepção de Santos (2003), contra-hegemônica. A contra-hegemonia é uma resposta à hegemonia na democracia que é caracterizada pela ideia da participação ser reduzida a um processo eleitoral, pela burocratização e pela falta de representação, fazendo com que as pessoas se abstenham mais e sintam-se cada vez menos representadas (SANTOS, 2003). Santos e Avritzer (2003) ainda afirmam que uma das formas de fortalecimento da democracia participativa se dá pela aproximação do local com o global. Conforme também Campos Filho (1999):

... o planejamento de bairros não se justifica apenas por querer resolver os problemas em nível local. Ele deve ser visto como uma via para a compreensão dos problemas gerais da cidade e de como estes se interligam aos problemas do país. Mesmo porque não se conseguirá resolver plenamente os problemas de um bairro, desligando-o do contexto maior onde eles se situam. (CAMPOS FILHO, 1999, p.128)

Deste modo trata-se, no PdB, de relacionar as questões locais com aquelas que ultrapassam os limites do bairro, instaurando desse modo uma articulação do morador com a cidade. Esta articulação também é um dos objetivos do PdB enquanto lei (art. 350 do PDE).

2.3. INSTRUMENTOS E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO

Os assentamentos precários são resultados de uma exclusão urbanística derivada do “processo histórico de transformação da terra em propriedade privada capitalista e na construção de edifícios para mercado, ou seja, na produção capitalista do espaço” (TONE, FERRARA, 2010), fazendo com que famílias de pequena renda não consigam “manter padrões habitacionais de qualidade, situando-se muitas vezes na ilegalidade” (BRUNA, 2010). Isto é, o problema habitacional no país, de acordo com essa perspectiva, é uma questão de acesso à propriedade da terra, fazendo com que haja uma exclusão territorial. Aqueles que não conseguem este acesso muitas vezes acabam morando nas áreas periféricas da cidade.

As ZEIS são uma categoria no zoneamento da cidade que possui “características diferenciadas ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo e edificações” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014, p.185), reconhecendo deste modo a diversidade de ocupações existentes na cidade (FERREIRA, MOTISUKE, 2007). Portanto, uma vez que uma porção do território é demarcada como ZEIS, se permite que nela se apliquem parâmetros urbanísticos especiais que possibilitam, por exemplo, a regularização fundiária e a urbanização em áreas em inconformidade com as normas urbanísticas de ocupação, como as favelas, ou a provisão de moradia de interesse social em imóveis vazios ou ociosos, garantindo assim o direito social à moradia.

O PDE de São Paulo em seu artigo 44 demonstra que as ZEIS são destinadas à promoção de moradia digna para a população de baixa renda e em seu artigo seguinte são instituídas cinco categorias delas:

I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II - ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja

interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

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

IV - ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings [...], destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V - ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

A regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-s) é uma modalidade da regularização fundiária urbana (Reurb) que se aplica “aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda” (art.13, BRASIL, 2017). A regularização fundiária em assentamentos precários se consolidou como política urbana a partir do início da década de 1980 (GONÇALVES, 2009) e é uma das diretrizes da política urbana nacional para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme consta no Estatuto da Cidade.

O programa de Regularização Fundiária do município, incluído no projeto de lei 619/16 - Plano Municipal de Habitação (PMH), se baseia nos instrumentos jurídicos e urbanísticos presentes no PDE, propondo que:

... a partir do reconhecimento da realidade socioterritorial de cada assentamento seja promovido o direito à posse e à permanência dos moradores de áreas ocupadas informalmente e a ampliação do acesso à terra urbanizada, por meio da titulação de seus ocupantes, com prioridade

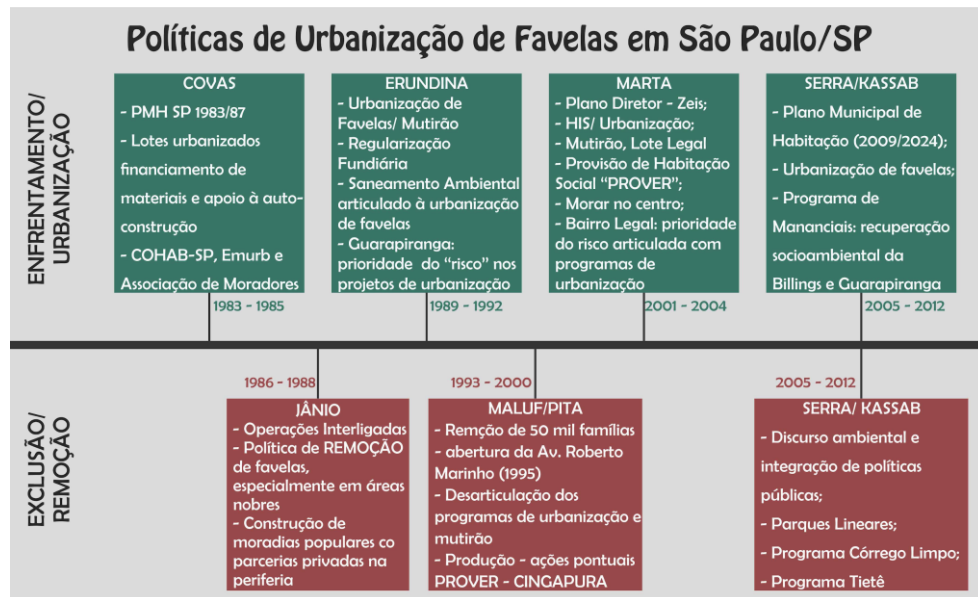
para as famílias de baixa renda. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p.9)

Não obstante, cabe ressaltar que ambos (PMH e PDE) possuem base no marco fundiário nacional passado, a Lei Federal 11.977/2009, recentemente alterada pela Lei 13.465/2017. Diante disso é preciso que a regularização fundiária seja novamente regulamentada a nível municipal. O projeto de lei que estabelece essa nova regulamentação está, neste momento, sendo elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

As ZEIS são um importante instrumento para a regularização fundiária de assentamentos precários, conforme dito anteriormente. Porém é importante notar que, no novo marco fundiário federal, a Reurb não está mais condicionada à existência de ZEIS (art. 18, inciso 2º) havendo, de alguma forma, uma desvinculação da Regularização Fundiária em relação ao instrumento ZEIS. Além disso, o novo marco também desvincula a titulação da propriedade da implementação de obras como as de infraestrutura essencial, permitindo apenas indicá-la no projeto de regularização fundiária, ou seja: o novo marco regulatório não obriga a implementação da infraestrutura básica para que ocorra a titulação da propriedade, diferentemente no marco fundiário anterior. Este fato, adicionado à desvinculação das ZEIS (entre outros apontamentos) foi alvo de críticas negativas de especialistas (TIERNO, 2017; CARVALHO, 2017), pois enfraquece o cumprimento da função social da propriedade.

As políticas de urbanização de favela passaram a ser construídas a partir da década de 1980, assim como a regularização fundiária, coincidindo com o período de mobilização de movimentos sociais; na década de 1990 a urbanização passa a ser objeto de política habitacional (DENALDI, 2009). Todavia, como aponta Zuquim (2014), no município de São Paulo a política de intervenção em favelas teve um caráter específico em cada gestão municipal, como demonstra o quadro síntese a seguir:

Quadro 1: Síntese das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo.



Fonte: ZUQUIM, 2014.

No quadro acima destacam-se, na parte superior, as políticas que consideram a permanência das favelas, urbanizando-as, e, na parte inferior, as políticas de remoção.

No momento atual, o conteúdo da política de urbanização de favelas está presente em ambos, PDE e PMH. O artigo 48 da lei do Plano Diretor apresenta a possibilidade da criação de Conselhos Gestores em áreas de ZEIS 1 - categoria de zoneamento que é objeto deste artigo -, que deverão ser compostos por representantes de moradores, do poder Executivo e da sociedade civil e se destinam ao acompanhamento de formulações e implementações de intervenções a serem realizadas nas respectivas áreas. Esses conselhos podem ter a iniciativa de elaborar Planos de Urbanização que contemplem também a regularização fundiária, quando necessário.

Como parte integrante do PMH, encontra-se o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, o qual:

... reúne as ações necessárias para a regularização urbanística dos assentamentos precários por meio de intervenções físicas com objetivo de sanar as precariedades relacionadas à inadequação ou ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, promover a recuperação ambiental e eliminar ou mitigar as áreas de risco, de forma a possibilitar a consolidação e a permanência de seus moradores e promover a qualificação do ambiente onde vivem. (art. 61)

Esse Programa possui duas modalidades de intervenção: a Urbanização Complexa e a Pequenas Intervenções de Urbanização. A primeira é voltada ao "enfrentamento de

situações de maior complexidade, seja pelo grau de precariedade dos assentamentos consolidáveis, seja pela necessidade de integração com outras ações públicas” (art. 63 inciso 1º) e é implementada através de um Plano de Intervenção Integrada, que corresponde ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 do PDE, conforme artigo 65 do PMH. Já a segunda é voltada a situações de menor complexidade, podendo ser aplicada em situações de:

I - realização de urbanização gradual nos assentamentos consolidáveis, em consonância com o Plano de Intervenção Integrada e seu projeto de urbanização e regularização fundiária, enfrentando as situações urgentes que podem ser equacionadas com pequenos investimentos de recursos;

II - em assentamentos precários consolidáveis que requerem ações de urbanização simples, sem necessidade de remoção de famílias, podendo ser promovidas por Secretarias Municipais e Subprefeituras que desenvolvem ações de melhoria nos bairros.

No caso da última situação, ficam dispensadas a elaboração de Plano de Urbanização de ZEIS 1 e a constituição de Conselho Gestor, a critério do Poder Público.

A página internet da prefeitura municipal⁶ define urbanizar como sendo “levar infraestrutura urbana [a áreas degradadas], como abrir e pavimentar ruas, instalar iluminação pública, construir redes de água e de esgoto e criar áreas verdes e de lazer, além de espaço para escola, creche e posto de saúde”; afirma também que o programa de urbanização tem como objetivo “transformar favelas e loteamentos irregulares em bairros, garantindo a seus moradores o acesso à cidade formal, com ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação e serviços públicos”.

3. METODOLOGIA

A pesquisa busca entender, conforme discutido acima, como se dá a integração entre regularização fundiária e plano de bairro e refletir, no caso do Jardim Piratininga, sobre a utilização do instrumento intitulado Plano de Urbanização de ZEIS 1, previsto no Plano Municipal de Habitação, que já prevê a regularização de forma integrada, conforme também indicado acima.

A metodologia consistiu em buscar dentro dos instrumentos legais (e levando em conta as teorias de democracia participativa e de direito à cidade) uma forma de integrar Regularização Fundiária com Plano de Bairro. Ou seja, relacionar a regularização com as

⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE HABITAÇÃO. *Programa de Urbanização de Favelas*, 15 set. 2009. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

noções mais amplas de direito à cidade (Lefebvre, Harvey, Maricato e outros) e de conexão local-global (Campos Filho, Santos) e, por fim, comparar as duas relações: a da regularização com o Plano de Bairro e a da Regularização com a Urbanização.

O questionamento acerca da utilização destes instrumentos surge em virtude de discussões do grupo de pesquisa q.URB com a SEHAB, nas quais esta última perguntava ao grupo se, na verdade, não estaria apenas promovendo a realização de uma urbanização no bairro do Jardim Piratininga, demarcado como ZEIS 1. A resposta do grupo era negativa, relatando que o Plano de Bairro iria além das ideias de urbanização. Não obstante, até então, em nenhum momento se havia analisado de fato a abrangência e as diferenças entre ambos os instrumentos no território em questão.

Buscam-se então, dentro do marco regulatório vigente (PDE) e futuro (PMH), as referências a respeito de plano de bairro e regularização fundiária. É constatada no Plano Diretor a presença do Plano de Urbanização em ZEIS 1, que já deve conter soluções de regularização fundiária nos assentamentos, garantindo a segurança de posse para os moradores. Esse instrumento, conforme dito anteriormente, corresponde aos Planos de Intervenção Integrada dentro do PMH. De acordo com o PDE é obrigatória a formulação de um Conselho Gestor do assentamento demarcado como ZEIS 1, composto por representantes de moradores, do Executivo e da sociedade civil, para a formulação e implementação das intervenções previstas no Plano de Urbanização; além disso, os planos podem ser elaborados pelos próprios moradores da ZEIS. Isso fortalece a ideia de direito à cidade (Harvey, 2014; Lefebvre, 2011), pois abre a possibilidade dos moradores estabelecerem modalidades não convencionais de uso do espaço urbano.

Os Planos de Urbanização, além da regularização fundiária, devem conter, em síntese: atendimento integral por rede pública de água e esgotos, coleta de resíduos sólidos, sistema de drenagem pluvial, previsão de áreas verdes e equipamentos sociais, diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo, plano de ação social e de pós-ocupação e, por fim, formas de participação dos beneficiários na implementação das intervenções. Desse modo procura-se, através do plano, combater a desigualdade de acesso às infraestruturas e equipamentos básicos, promovendo a função social da cidade e da propriedade (MARICATO, 2010).

Já nos casos dos Planos de Bairro, constatou-se a inexistência em lei da integração desse instrumento com a regularização fundiária; mas, por outro lado, não se exclui essa possibilidade. As áreas de abrangência também não se limitam a uma zona específica de acordo com as zonas definidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo, permitindo-se a delimitação de áreas “a partir de identidades comuns em relação a aspectos

socioeconômicos, culturais e religiosos reconhecidos por seus moradores e usuários”, tendo apenas a obrigação de ter subdivisões compatíveis com os setores censitários (art. 348 do PDE).

Os PdBs também podem indicar áreas para implantação de novos equipamentos urbanos e sociais, áreas verdes, espaços públicos, entre outros equipamentos, além da melhoria da infraestrutura existente; tais indicações devem ser feitas, conforme dito anteriormente, através de metodologias participativas - mas não há um modo claro de como isso deve ocorrer. Cabe, de alguma forma, ao Conselho Participativo Municipal a análise da metodologia, já que estes são os que aprovam o PdB.

Os objetivos do PdB, em linhas gerais, são a articulação da questão local com a cidade (CAMPOS FILHO, 1999), o levantamento das necessidades por equipamentos e o fomento da memória e da preservação das identidades culturais e geográficas do território. Desse modo, assim como os Planos de Urbanização, os Planos de Bairro também reforçam a ideia do direito à cidade e a função social da cidade e da propriedade, mas com particularidades diferentes nas suas diretrizes e na sua elaboração.

Desse modo foi possível estabelecer uma metodologia para a análise da atuação do grupo de pesquisa q.URB em parceria com a SEHAB no caso prático de Regularização Fundiária e Plano de Bairro no Jardim Piratininga, o que será feito nos capítulos a seguir.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. A EXPERIÊNCIA PRÁTICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANO DE BAIRRO NO JARDIM PIRATININGA

O bairro Jardim Piratininga se localiza no distrito Cangaíba, Prefeitura Regional Penha, no município de São Paulo. A elaboração do plano de bairro começou em julho de 2015, quando as lideranças locais solicitaram assessoria técnica ao grupo de pesquisa q.URB para discutir e viabilizar melhorias para aquele território (CLARO, et al., 2017). Atualmente o plano de bairro também abrange os bairros adjacentes: Jardim São Francisco, Vila Santo Henrique e Jardim Flávio.

Figura 1: Localização dos bairros no município de São Paulo



Fonte: q.URB. Elaboração da autora, 2018.

Os territórios se situam em área de várzea do Rio Tietê, fazendo divisa com o Parque Ecológico de mesmo nome. Apenas o Jardim Piratininga é demarcado como ZEIS-1, porém os bairros adjacentes, que são dotados de melhor infraestrutura urbana⁷, se encontram em situação morfológica semelhante ao Piratininga, sendo separados da cidade formal por duas barreiras físicas: ao norte por um canal de circunvalação que os separa do Parque Ecológico do Tietê e ao sul por um muro que os separa do leito da linha férrea 12 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Há apenas três acessos viários e três passarelas em toda a extensão dos quatro bairros, num total de três quilômetros.

Figura 2: Jardim Piratininga indicado em rosa, canal de circunvalação em azul e linha férrea da CPTM em pontilhado amarelo



Fonte: Google Earth modificado pela autora, 2018.

⁷ Considera-se, neste artigo, infraestrutura urbana como sendo: equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Figura 3: Foto aérea com localização dos bairros adjacentes, acessos viários em amarelo e passarelas em azul.



Fonte: Google Earth modificado pela autora, 2018

No que se refere a equipamentos públicos, há apenas uma Unidade Básica de Saúde (UBS), uma creche, uma escola de ensino fundamental (todas no Jardim São Francisco) e comércio e serviços de pequeno porte nos quatro bairros. Diversos outros equipamentos urbanos estão fora do limite do território (CLARO et al., 2017).

Figura 4: Equipamentos públicos em torno dos bairro em estudo.



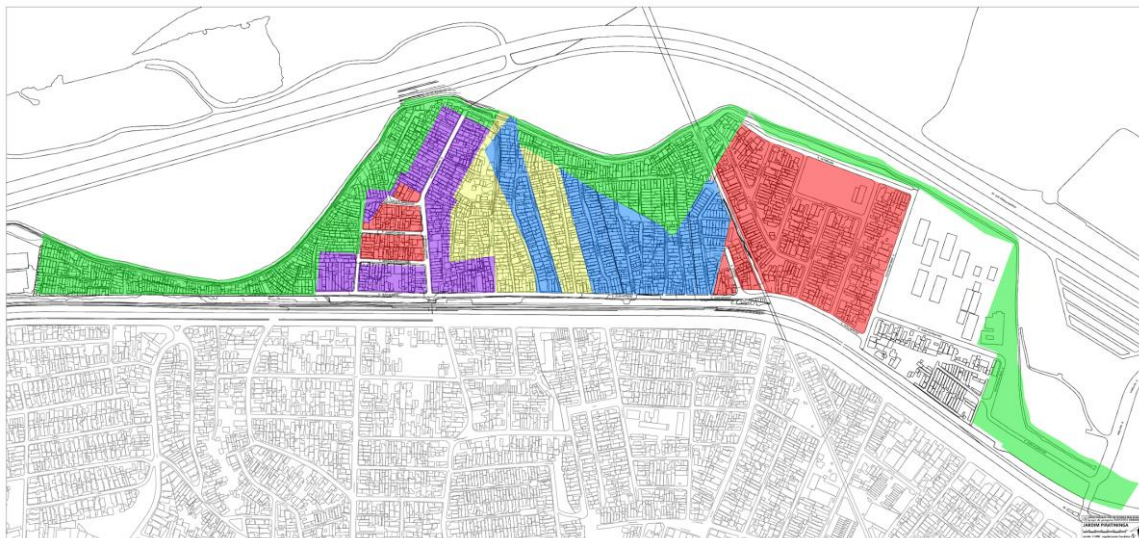
Fonte: Geosampa modificado pela autora, 2018.

Desde as primeiras reuniões com o grupo q.URB foi explicitado o desejo da regularização fundiária para o bairro do Jardim Piratininga. Tinha havido, em meados de 2004-2005, uma tentativa de regularização, porém o processo não seguiu em frente. A partir de agosto de 2015, q.URB e as lideranças procuraram a SEHAB e, em novembro do mesmo

ano, o bairro tornou-se prioridade na lista de regularização fundiária de interesse social da gestão passada. A SEHAB vem desde então trabalhando em colaboração com o grupo de pesquisa (CLARO et al., 2017) e, além disso, está sendo considerado o processo de regularização em conjunto com um Plano de Bairro abrangendo os quatro bairros.

A primeira audiência pública de regularização fundiária ocorreu em abril de 2016 e, nela, a Secretaria anunciou para os moradores a retomada do processo de regularização, além de expor a situação fundiária atual do território. Esse levantamento e pesquisa da situação fundiária foram elaborados em conjunto com o q.URB, tendo sido o grupo essencial na tarefa de seu mapeamento, já que bairros irregulares como o Jardim Piratininga não possuem uma base cartográfica georreferenciada no Mapa Digital da Cidade. Neste primeiro momento a regularização não só abrangeu o Jardim Piratininga, mas também se estendeu ao Jardim São Francisco. Observa-se, na figura a seguir, a diversidade das situações:

Figura 5: Situação fundiária do Jardim Piratininga e Jardim São Francisco. A área verde pertence ao Estado (propriedade do Departamento de Águas e Energia Elétrica, o DAEE); as áreas amarelas são áreas públicas municipais; em azul são áreas particulares; em vermelho são áreas já regularizadas, com arruamento regularizado (AUs) e as áreas em roxo permanece em análise.



Fonte: q.URB. Elaboração da autora, 2016

Outras duas plenárias foram realizadas em agosto e outubro do mesmo ano e trataram das áreas públicas e das áreas particulares respectivamente. Nesta última já foi possível mostrar aos moradores um mapeamento mais preciso do território, pois foi contratado um Levantamento Planialtimétrico e Cadastral (LEPAC) pela SEHAB. Ficaram pendentes as plenárias a respeito das outras áreas, que não foram realizadas por conta da troca de gestão na prefeitura municipal em 2017 e, também, da troca de coordenação na Coordenadoria da Regularização Fundiária (CRF) da SEHAB.

Em paralelo a essas audiências, vêm sendo realizados internamente pela equipe de CRF a análise dos processos administrativos e judiciais dos parcelamentos existentes, o levantamento de áreas vazias, passíveis de serem incluídas como espaços livres e institucionais dentro do Plano de Bairro e o levantamento da situação do sistema viário existente, além de reuniões para discutir a denominação das ruas; em conjunto com q.URB vêm sendo feitas vistorias no território, reuniões com moradores e associação para conhecimento da realidade local e social e preparação e acompanhamento das reuniões com lideranças.

No que se refere ao Plano de Bairro, notam-se duas fases na sua discussão e implementação. A primeira de 2015-16 quando houve uma aproximação do grupo q.URB no território para a sua melhor compreensão e interlocução com os moradores através de cartografias afetivas, cartografias com dados georreferenciados já existentes, percursos a pé, uma maquete em escala 1:1000 e a realização de oficinas de capacitação. Nesta primeira fase percebe-se a viabilidade de tratar da regularização como pressuposto mas não como exclusivo condicionante do plano de bairro, e admite-se que o plano de bairro condicione também a própria regularização (CLARO, et al., 2017).

Na segunda fase, que começa em novembro de 2016 e permanece até o presente, houve a compreensão de que o Plano de Bairro poderia incluir os outros dois bairros - Jardim Flávio e Vila Santo Henrique - devido às suas semelhanças morfológicas. Essa percepção surgiu após q.URB pesquisar a possibilidade de utilizar como provisão habitacional um terreno de grande área demarcado como ZEIS 2 e contíguo a oeste do Jardim Piratininga. Descobre-se que o terreno já estava em processo de licenciamento através do programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), prevendo-se a construção de mais de 400 unidades habitacionais para as entidades Santa Zita e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1, e que o projeto arquitetônico não se integrava com o Jardim Piratininga, de alguma forma negando a sua presença.

Como consequência foram realizadas outras reuniões com as lideranças do terreno previsto para o MCMV-E e dos bairros Jardim Flávio e Vila Santo Henrique (contíguos do terreno, a oeste), os quais acataram a ideia de pensar em um plano de bairro conjunto, pois foi de entendimento geral que já há uma demanda grande de melhorias e equipamentos para os que moram atualmente lá, logo essa demanda aumentaria com a futura chegada das novas famílias residentes no empreendimento MCMV-E. Em setembro de 2017, surge a figura do Colegiado de Bairros reunindo lideranças, representantes do poder público e dirigentes de equipamentos sociais de todos os bairros para a discussão de demandas gerais e intervenções, e as reuniões permanecem até o presente. Diante disto, a equipe de

CRF também passa a pensar a regularização de todo o território que o Plano de Bairro abrange.

4.2. A LEITURA DA PRÁTICA ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO E DA TEORIA

O Plano de Bairro no Jardim Piratininga, conforme já afirmado no estudo anterior (SAITO, 2017), pretende ser uma forma de exercer a democracia participativa no planejamento urbano do município, buscando com que a própria população entenda melhor o seu território e participe na concepção do projeto. Isto constitui uma procura de atores sociais mudarem o lugar onde vivem de acordo com seus desejos e necessidades, ou seja, uma reivindicação de direito à cidade como se apresenta para Harvey (2014). Além disso, também conforme dito anteriormente, a regularização e o plano de bairro são instrumentos para que se concretize a função social da cidade e da propriedade, proporcionando através da regularização a posse de imóveis para os moradores de baixa renda e através do plano de bairro o acesso a infraestruturas e equipamentos básicos, assim como no plano de urbanização.

No contexto da legislação atual, caso fosse utilizado o instrumento de Plano de Urbanização em ZEIS 1 no bairro Jardim Piratininga, ocorrem as duas seguintes questões. A primeira é que plano e regularização fundiária se limitariam apenas ao Jardim Piratininga, não se desdobrando nos bairros contíguos. Um fato interessante é observar que, na prática, abriu-se uma assistência técnica/jurídica/social pública gratuita de regularização fundiária nos bairros adjacentes ao Jardim Piratininga graças ao plano de bairro, não sendo demarcados necessariamente como ZEIS como é previsto no Plano Municipal de Habitação e nem tendo o instrumento da regularização prevista nos PdBs. Ou seja, o PdB amplia a possibilidade de se reivindicar a função social da cidade e da propriedade.

A segunda questão é que o plano de urbanização já possui uma metodologia participativa própria prevista em lei, que se dá via Conselho Gestor de ZEIS 1. Este tem uma similaridade de funções e objetivos relativamente ao Colegiado de Bairros efetivamente instituído no caso em estudo. Porém, novamente, ele se limitaria ao Jardim Piratininga e não abriria a possibilidade de outras ações participativas no território. Note-se que, nesse sentido, a falta de definição de uma metodologia participativa na lei do PdB abre brechas para que sejam realizados planos não verdadeiramente participativos no município, cabendo ao Conselho Participativo Municipal esta avaliação. Tal possibilidade de restrição de participação, dada a realização integrada do plano de bairro, tende a ser evitada em nosso caso.

Compreende-se que ambos os instrumentos (plano de bairro e regularização) podem conter a previsão de equipamentos sociais em geral e áreas verdes, infraestrutura, entre

outras melhorias. A diferença entre um e outro é que os Planos de Urbanização (integrados com a regularização fundiária) preveem medidas de maior alcance no âmbito da habitação e o Plano de Bairro prevê melhorias de condições gerais como acessibilidade, segurança pública, valorização do patrimônio cultural e assim por diante. Ou seja, são planos com diretrizes diferentes, mas que podem contemplar interesses correspondentes.

Dessa forma, no caso estudado, o plano de bairro é necessário para unir os bairros com e sem ZEIS-1 em um planejamento integrado, pensando melhor as relações do território com a cidade. Pretende-se, de alguma maneira, um plano de urbanização integradamente em todos os bairros justamente porque se pensou inicialmente em Plano de Bairro.

Cabe lembrar que os planos de urbanização e a regularização fundiária são parte de uma política habitacional (uma questão setorial) e os planos de bairros fazem parte do sistema de planejamento urbano do município, visando a descentralização do planejamento, a participação e a articulação do local com o global (WILHEIM, 2011; CAMPOS FILHO, 1989), conforme já mencionado. Todavia, conforme explícito tanto no PMH em seu artigo 4º quanto no PDE em seu art. 350 (que trata dos objetivos do Plano de Bairro), as políticas setoriais devem contribuir com os instrumentos de planejamento e vice-versa.

Portanto, nada impede de pensar os três instrumentos atuando em conjunto para a melhoria da política urbana no município. Porventura, como o plano de bairro não estabelece uma relação direta com a regularização, o plano de urbanização poderia cumprir este papel de elo entre os instrumentos. Desta forma, seria um Plano de Bairro que considerasse dentro de sua proposta os planos de urbanização com regularização, instituindo mais uma instância de participação - o Conselho Gestor - para que, à parte, possam ser discutidas as peculiaridades do Jardim Piratininga. Mesmo assim, a utilização desses instrumentos de forma integrada deve ser melhor debatida e absorvida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo entender como se dá a integração entre os instrumentos de Regularização Fundiária e Plano de Bairro no Jardim Piratininga, e refletir a respeito da utilização do instrumento intitulado Plano de Urbanização de ZEIS 1 que já pressupõe a regularização de forma integrada. Os instrumentos em pauta neste estudo possuem suas diretrizes enraizadas no Estatuto da Cidade, lei que rege a política urbana do país. O EC traz como questão central a ideia do direito à cidade para todos e articula-o à função social da cidade e da propriedade. Objetiva, por essa via, diminuir assim a desigualdade, a segregação e a exclusão territorial (HARVEY, 2014; MARICATO, 2010).

Conclui-se que os planos de bairro integram o sistema de planejamento urbano do município e possuem caráter descentralizador. Já a regularização fundiária e os planos de urbanização são instrumentos incluídos na política setorial de habitação, visando o direito à moradia. Ambas as políticas devem contribuir entre si para a implementação da política urbana como um todo.

O PdB, na lei, não menciona a regularização fundiária, diferentemente dos Planos de Urbanização em ZEIS 1. Porém, no caso do PdB Jardim Piratininga, o fato de ter a regularização como premissa, reivindicada pelos moradores, fez com que a assessoria técnica e jurídica pública e gratuita se estendesse aos outros bairros tratados dentro do plano - Jardim São Francisco, Jardim Flávio e Vila Santo Henrique. Caso fosse utilizado o Plano de Urbanização, a regularização e o próprio plano em si se limitariam apenas ao Jardim Piratininga, que é demarcado como ZEIS 1 na Lei de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo.

Por fim, considera-se a possibilidade de integração dos três instrumentos, considerando que o plano de urbanização, se integrado no PdB, faria o papel de elo com a regularização fundiária. Entretanto, esta integração ainda deve ser debatida e melhor compreendida, e este estudo pretende ser uma contribuição nesse sentido.

6. REFERÊNCIAS

ANTONUCCI, Denise; SAMORA, Patrícia Rodrigues. A política nacional de habitação e a urbanização de assentamentos precários no Brasil contemporâneo (2001-2015). Apresentado no *IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, Porto Alegre, 25-29 julho de 2016.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidades - Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. 2a. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. *Estatuto da Cidade*: Lei. n. 10.257/ 2001. Brasília: Ministério das Cidades, 2001.

_____. *Lei Federal 11.977/2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: 2001.

_____. *Lei Federal 13.465/2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília: 2017.

BRUNA, Gilda Collet. Urbanização e regularização de loteamentos e habitações. In: BÓGUS, Lucia, RAPOSO, Isabel, PASTERNAK, Suzana (orgs.). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização*: análise comparativa Brasil-Portugal. São Paulo: EDUC, 2010.

BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura Machado De Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado De Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras, seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1999.

CARVALHO, Patryck. Aula – Legislação e procedimentos em nível local. *Universidade Presbiteriana Mackenzie*, FAU, Tópico Especial 'Regularização fundiária'. Gravado em vídeo. São Paulo, 10 out. 2017.

CLARO, Mauro. et al. Plano de Bairro no Jardim Piratininga (Penha, São Paulo): desenho urbano e participatividade à luz do Plano Diretor Estratégico). Texto apresentado no IV Conferência de Planejamento Regional e Urbano, Universidade de Aveiro (Portugal), 23-24 fev. 2017.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. *Universidade de São Paulo*, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, tese (doutorado), 2003. 242 p. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Politicas_urbanizacao_impasses.pdf> Acesso em: 10 jul. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado De Mello; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos avançados*, Universidade de São Paulo, n.23, vol.66, p. 237-50. 2009.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 2011.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Lei 16.050/14 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo: 2014.

_____. *Lei 16.402/16 – Lei de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo*. São Paulo: 2016.

_____. *Projeto de Lei 619/16*. Plano Municipal de Habitação. São Paulo: 2016.

SAITO, Aya. Planos de bairro: a democracia participativa no planejamento urbano do município de São Paulo. *Universidade Presbiteriana Mackenzie*, Jornada de Iniciação Científica e Mostra de Iniciação Tecnológica, São Paulo, 2017. ISSN 2526-4699

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, São Paulo, p. 92-109, março 2016. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/profile/Bianca_Tavolari/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual/links/57ac9a9d08ae0932c9749966/Direito-a-cidade-uma-trajetoria-conceitual.pdf?origin=publication_detail> Acesso em: 29 jun. 2018.

TIERNO, Rosane. Aula – Instrumentos urbanísticos e legislação vigente a partir da Constituição de 1988. *Universidade Presbiteriana Mackenzie*, FAU, Tópico Especial 'Regularização fundiária'. Gravado em vídeo. São Paulo, 26 set. 2017.

TONE, Beatriz; FERRARA, Luciana Nicolau. Notas sobre a produção da irregularidade no espaço urbano em São Paulo. In: BÓGUS, Lucia, RAPOSO, Isabel, PASTERNAK, Suzana (orgs.). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Brasil-Portugal*. São Paulo: EDUC, 2010.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo: uma interpretação*. São Paulo: Senac, 2011.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Democracia na construção de cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. Texto apresentado no *XIII Seminário internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio* (RII), Salvador, 1-4 set. 2014.

Contatos: Aya Saito - ayasait@gmail.com / Mauro Claro - mauro.claro@mackenzie.br