

# As Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André e as ações de urbanização e regularização de favelas

## **Rosana Denaldi**

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada da Universidade Federal do ABC (UFABC-Brasil), vinculada ao Bacharelado em Planejamento Territorial e ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). Foi Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André. *E-mail:* denaldi.rosana@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6463-4457.

## **Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida**

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC (UFABC-Brasil), vinculada ao Bacharelado em Planejamento Territorial. Pesquisadora associada e colaboradora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). Ocupou cargos de assessoria jurídica junto ao Governo do Estado e Prefeitura Municipal de São Paulo e ao Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis-SP). *E-mail:* guadalupealme@gmail.com. ORCID: 0000-0002-3369-1261.

## **Juliana Veshagem Quarenta**

Mestranda no Programa em Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (UFABC-Brasil). Graduação em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora associada do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR) desde 2020. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. *E-mail:* julianavquarenta@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9454-4735.

---

**Resumo:** O Município de Santo André se antecipou aos marcos legais federais e, em 1991, instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para amparar as ações de urbanização e regularização de favelas. Este trabalho objetiva discutir os procedimentos e resultados alcançados no período de 1991 a 2016. Verifica-se que a maioria das favelas teve sua urbanização iniciada ou concluída, mas que poucos resultados foram alcançados em termos de número de assentamentos com regularização concluída. Vários fatores dificultaram concluir e ampliar a escala da regularização jurídica da posse no período estudado, desde aqueles locais, relacionados com a dinâmica dos procedimentos de urbanização, até aqueles relacionados com questões interfederativas, tal como a inexistência de marcos regulatórios federais e estaduais que dessem retaguarda, em especial, no tratamento de áreas privadas e das ocupações em áreas ambientalmente sensíveis. Entretanto, as ZEIS foram instrumento para reconhecer a existência dos assentamentos precários e o direito de permanência dos moradores nesses territórios e cumpriram importante papel para promover a consolidação e urbanização dos assentamentos localizados em áreas públicas e privadas, a partir da utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados.

**Palavras-chave:** ZEIS. Urbanização de favelas. Regularização jurídica da posse. Favela. Regularização fundiária plena.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Da natureza jurídica e da finalidade das ZEIS ocupadas – **3** Trajetória política de urbanização e regularização de favelas em Santo André e resultados alcançados – **4** Criação e regulamentação das ZEIS – **5** Fatores que dificultaram concluir os processos de regularização – **6** Panorama do período recente da regularização jurídica da posse – **7** Conclusão – Referências

## 1 Introdução

Este trabalho objetiva apresentar os resultados alcançados pelas ações de regularização fundiária de assentamentos precários no município de Santo André, no período de 1991 a 2016,<sup>1</sup> referenciando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento determinante para a urbanização dessas áreas e elencando fatores que dificultaram a conclusão dos processos de regularização fundiária.

A escolha de Santo André justifica-se pela importância das iniciativas municipais no campo da urbanização e regularização de favelas. Com efeito, a trajetória da política municipal de urbanização de favelas, iniciada em 1989, é marcada por inovações relacionadas à adoção da abordagem da “urbanização integrada”, planejamento das ações na escala da cidade, matricialidade e valorização da participação social.<sup>2</sup> Também se destaca por buscar a integração da política urbana com a habitacional e estabelecer marcos regulatórios para promover a regularização fundiária e ampliar o acesso à terra urbanizada e à habitação. Em 1991, o município aprovou a primeira Lei de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) (Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991)<sup>3</sup> e, em 2004, o Plano Diretor (Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004),<sup>4</sup> que previu a aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade e passou a nomear os assentamentos precários como ZEIS.

<sup>1</sup> O período de análise se inicia em 1991, quando foi promulgada a primeira Lei de Áreas de Especial Interesse Social (Lei nº 6.864, de 1991), e termina em 2016, antes da edição da Lei nº 13.465/2017 e no ano em que foi concluído o Diagnóstico Habitacional Regional do ABC (CGABC, 2016). Uma das informações levantadas pelo referido estudo foi o número de assentamentos urbanizados e regularizados na Região do Grande ABC.

<sup>2</sup> DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Gracioso; ABREU, Marina Ohara Morita. Urbanização de favelas em Santo André: uma trajetória marcada pelo pioneirismo e inovação. In: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO Adauto Lucio; DENALDI, R. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

<sup>3</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>4</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004*. Instituiu o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/7900/ficha>. Acesso em: 13 fev. 2023.

Muitos municípios, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, delimitaram áreas ocupadas como ZEIS, objetivando promover a regularização fundiária e criar condições para urbanização desses assentamentos. Utilizou-se da “urbanização específica”, regime de exceção introduzido no disposto no inciso II do artigo 4º da legislação federal de parcelamento do solo, Lei nº 6.766, de 12 de dezembro de 1979,<sup>5</sup> para definir regras especiais de parcelamento de solo para fins de urbanização e regularização de assentamentos precários. Belo Horizonte e Recife, de forma pioneira, estabeleceram esse tipo de regulação e tornaram-se referência para muitas cidades brasileiras. Recife,<sup>6</sup> em 1983, regulamentou as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e o Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social (PREZEIS), e Belo Horizonte, em 1984,<sup>7</sup> criou os denominados “Setores Especiais” e instituiu o Projeto PROFAVELA, voltados à regularização das favelas.<sup>8</sup>

A ZEIS tornou-se um dos mais importantes instrumentos para reconhecer a existência das favelas e a possibilidade de consolidação e intervenção. No início dos anos de 1980, transformou-se em um dos principais instrumentos da agenda urbana proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).<sup>9</sup>

Do ponto de vista jurídico normativo na esfera federal, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001,<sup>10</sup> passa a indicar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda – mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação – como *diretriz* de política de desenvolvimento urbano (art. 2º). Da mesma forma, prevê a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social como *instrumento* de política urbana (art. 4º, inciso, letra f). Mais tarde, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009,<sup>11</sup> e alterações posteriores instituíram procedimentos e novos instrumentos de regularização fundiária, inclusive com relação à definição

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>6</sup> RECIFE. *Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>7</sup> BELO HORIZONTE. *Lei 3.532, de 6 de janeiro de 1983*. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3532/1983>.

<sup>8</sup> SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. 402p.

<sup>9</sup> SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 285f. Tese de Doutorado (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

<sup>10</sup> BRASIL. *Lei Federal 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>11</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

legal de ZEIS e ao tratamento de áreas particulares, a exemplo dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação da posse, que buscavam responder as dificuldades de adequação da base fundiária dos assentamentos em áreas privadas e a respectiva titulação. Em 2017, o cenário da regularização fundiária nacional foi alterado com o advento da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017,<sup>12</sup> que elencou procedimentos e instrumentos a serem empregados, com ênfase na regularização jurídica da posse dos denominados núcleos urbanos informais.

O município de Santo André logrou êxito em assegurar as intervenções do tipo urbanização, mas não alcançou resultados expressivos em termos de regularização jurídica da posse nos assentamentos precários. A partir da metodologia qualitativa, a obtenção e a análise dos dados deram-se por meio da pesquisa documental, bibliográfica e da realização de entrevistas, tendo por objetivos compreender os fatores de descompasso das ações de urbanização e de regularização e identificar em que medida as ZEIS de áreas ocupadas deram suporte às intervenções nesses assentamentos.

## 2 Da natureza jurídica e da finalidade das ZEIS ocupadas

O zoneamento do uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbano municipal. Franco Mancuso<sup>13</sup> aponta que o zoneamento surgiu como um instrumento de controle social pouco utilizado em prol do coletivo e que, de forma geral, privilegiou interesses privados. A experiência brasileira indica que o zoneamento foi, muitas vezes, utilizado para proteger o local de moradia da elite, viabilizar medidas de caráter higienista e reservar áreas para o capital imobiliário.<sup>14</sup> Para Betania Alfonsin,<sup>15</sup> a adoção do zoneamento especial foi uma “tática” para “combater a segregação que o próprio instrumento (zoneamento) gerava”.

Neste contexto, Ana Barros, Celso Carvalho e Daniel Montandon<sup>16</sup> destacam a importância das ZEIS de áreas ocupadas para estabelecer parâmetros urbanísticos

<sup>12</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>13</sup> MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 3, 352p., 1980.

<sup>14</sup> VILLAÇA, Flavio. *O Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp, 2001. 363p.; ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

<sup>15</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 82.

<sup>16</sup> BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 91-119, p. 96.

especiais que respeitem o tipo de ocupação existente e para proteger moradores de processos de expulsão por grupos sociais de maior renda. Segundo João Ferreira e Daniela Motisuke,<sup>17</sup> as ZEIS configuram uma categoria de zoneamento que permite um padrão urbanístico próprio e que representa uma solução para regularização e urbanização de favelas. Para os autores, o instrumento “representa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos”. No mesmo sentido, Aylton Affonso e Rosana Denaldi<sup>18</sup> apontam que a motivação para delimitação de áreas ocupadas como ZEIS estaria relacionada principalmente com o reconhecimento e consolidação da ocupação e a criação de condições de urbanização e regularização por meio da utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados.

Dessa forma, a natureza jurídica de zona especial garante que as ZEIS se sobreponham ao macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor ou lei municipal específica. As ZEIS implementadas como zoneamento especial e regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo passam a ser constituídas como espaços democráticos de participação dos moradores afetados e de planos de urbanização construídos com a lógica de uma regularização fundiária plena, tal qual como construída pela Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009,<sup>19</sup> e, em termos não tão explícitos, pela atual Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017,<sup>20</sup> “na expectativa de uma política e de um procedimento que atendam às dimensões social, ambiental, urbanística e jurídica”.<sup>21</sup>

Nesse panorama, tais pressupostos foram orientadores da política municipal de regularização fundiária de assentamentos precários em Santo André, que foi estruturada, regulamentada e implementada antes da vigência da legislação federal que formalmente a instituiu, como veremos a seguir.

<sup>17</sup> 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. p. 33-58, p. 34.

<sup>18</sup> AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. In: *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92, p. 69.

<sup>19</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>21</sup> ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. Fundamentos e Vínculos da Política de Regularização Fundiária: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Planejamento Urbano. In: MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon. *Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. v. 1. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 387-406, p. 388.

### 3 Trajetória da política de urbanização e regularização de favelas em Santo André e resultados alcançados

As intervenções visando à urbanização de favelas no município de Santo André iniciaram-se em 1989, na primeira gestão do prefeito Celso Daniel (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), no contexto político da redemocratização do país e do fortalecimento dos movimentos sociais. Foram instituídos os seguintes programas direcionados a favelas: o Programa de Urbanização Integral (URB), cujo objetivo era promover consolidação e integração da favela; o Programa de Pré-Urbanização (Pré-URB), voltado à execução de melhorias e intervenções pontuais; e o Programa de Apoio à Autoconstrução, que fornecia projetos e assistência técnica para construção ou reforma de moradias aos moradores de favelas em processo de urbanização.

Destacamos que as intervenções de urbanização em favelas, nesse período, foram orientadas pelos princípios da ação matricial e da integração intersetorial, agregando um elemento inovador ao planejamento municipal.<sup>22</sup>

Na segunda gestão de Celso Daniel (1996-1999), as ações para urbanização de favelas foram retomadas e aprimoradas. A integração de políticas setoriais ganhou importância ainda maior do que no primeiro período e, em 1997, o governo municipal lançou o Programa Santo André Mais Igual (SAMI),<sup>23</sup> ao qual o Programa de Urbanização Integrada foi vinculado. O programa destinou-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. O SAMI foi reconhecido e premiado por vários organismos internacionais e deu grande visibilidade às políticas habitacionais municipais.

No período de 1997 a 2008, o governo municipal permaneceu sendo governado pelo Partido dos Trabalhadores, e a continuidade política permitiu dar prosseguimento às obras iniciadas no período anterior.

A partir de 2009, houve a alternância de governos que não acarretaram a paralisação das ações para urbanização de favelas, mas alteraram sua prioridade nas agendas de governo. Coincide com o momento da ampliação da capacidade de investimento, propiciada pelo aporte de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

<sup>22</sup> DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Gracioso; ABREU, Marina Ohara Morita. *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André*. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

<sup>23</sup> O Programa Santo André Mais Igual (SAMI) foi inicialmente denominado de Programa Integrado de Inclusão Social.

Com efeito, o lançamento do PAC contribuiu para manter na agenda o programa de urbanização de favelas. Foram captados cerca de 382 milhões de reais para viabilizar tanto intervenções que já estavam em andamento quanto outras já planejadas e apontadas como prioridades no município.<sup>24</sup> A maioria das intervenções em favelas no município, dessa forma, passou a ser financiada com recursos do PAC.

Na primeira gestão do prefeito Celso Daniel (1989 a 1992), concluiu-se a urbanização de 11 favelas e foram realizadas melhorias, no âmbito do programa URB, para outras 45, o que corresponde a aproximadamente 60% das favelas existentes naquele momento.<sup>25</sup> Segundo Rosana Denaldi e Gisele Dias,<sup>26</sup> foram delimitadas quatro Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), com a nomeação de uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL). Todavia, não foi concluída nenhuma regularização jurídica da posse.

Na segunda gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2000), quando a política de urbanização de favelas foi retomada, 72 processos de regularização fundiária iniciaram ou reiniciaram seus trâmites, num universo de 139 assentamentos no município. Ao final, 39 núcleos foram delimitados como AEIS, 29 COMUL foram nomeadas e 12 assentamentos foram regularizados administrativamente.<sup>27</sup> Entretanto concluiu-se a regularização de apenas um assentamento com registro do parcelamento no cartório – no caso, o Jardim Sorocaba.

A ausência de informações não nos permite apontar o número total de urbanizações concluídas nas gestões seguintes, mas os documentos oficiais (relatórios de gestão) apontam para a permanência do descompasso entre as favelas urbanizadas e aquelas juridicamente regularizadas. Em 2006, um balanço realizado para produção do Plano Municipal de Habitação registrou a existência de 150 favelas e apontou que 48 estavam urbanizadas, 17 em processo de urbanização e três em processo de reassentamento. O mesmo documento informou que apenas um assentamento tinha a regularização fundiária concluída e 24 estavam regularizados na prefeitura (regularização administrativa e do parcelamento de solo), mas não estavam regularizadas no cartório.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Graciosi; ABREU, Marina Ohara Morita. *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André*. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021, p. 157.

<sup>25</sup> SANTO ANDRÉ. *Santo André e Direto à Cidade: caderno da habitação*. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992.

<sup>26</sup> DENALDI, Rosana; DIAS, Gisele Silva. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 85-89, p. 319.

<sup>27</sup> SANTO ANDRÉ. *Balanço de gestão 1997-2000*. Departamento de Habitação. 2000.

<sup>28</sup> SANTO ANDRÉ. *Plano Municipal de Habitação*. Prefeitura Municipal de Santo André, 2006. p. 48.



O estudo *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC* (DHR),<sup>29</sup> realizado em 2016, confirma que esse quadro não se alterou significativamente: identificou que, de um universo de 161 assentamentos precários, apenas 11 assentamentos foram classificados como urbanizados e regularizados e 58 foram classificados como urbanizados, mas não regularizados.<sup>30</sup> O município de Santo André declarou que 120 assentamentos tiveram o processo de regularização iniciado, sendo que 76 estavam “em andamento” em 2016. Dos 76 assentamentos com processo de regularização fundiária “em andamento”, 54 foram classificados como em estágio inicial de regularização, três em estágio intermediário e 19 em estágio avançado.<sup>31</sup>

## 4 Criação e regulamentação das ZEIS

Em 1991, foi promulgada a primeira Lei de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). A Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991,<sup>32</sup> alterou o artigo 2º da Lei nº 5.042, de 31 de março de 1976, e acrescentou três tipos de AEIS:

- I - AEIS 1 - assentamentos habitacionais ocupados sem justo título por população de baixa renda;
- II - AEIS 2 - áreas de parcelamentos irregulares ou clandestinos que estiverem ocupadas por população de baixa renda;
- III - AEIS 3 - terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

<sup>29</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tassia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flavia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patricia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Graciosi; SILVA, Patricia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>30</sup> O quadro encontrado na Região do ABC não é diferente. O DHR apontou a existência de 800 assentamentos, que abrigam 189.092 domicílios, sendo que, desse universo, 300 assentamentos que abrigam 39.386 foram classificados como T1 (urbanizados e não regularizados).

<sup>31</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tassia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flavia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patricia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Graciosi; SILVA, Patricia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>32</sup> SANTO ANDRÉ. Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.



As AEIS 1 e 2 foram instituídas para promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, e as AEIS 3, com o objetivo de estimular e facilitar a produção de habitação de interesse social em áreas públicas e privadas.<sup>33</sup>

A referida lei municipal foi aprovada após importante processo de mobilização popular. A Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Santo André, em parceria com o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF),<sup>34</sup> promoveu diversas ações para divulgar as ZEIS e esclarecer sua finalidade.

A figura 1 apresenta a cartilha<sup>35</sup> que foi distribuída nos núcleos de favelas para informar sobre a importância desse instrumento e mobilizar a população para garantir a aprovação da nova legislação pela Câmara dos Vereadores.

Figura 1



Em sua primeira página, a cartilha anunciava “AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social – Garanta este direito”, indicando a necessidade de mobilização e apresentando o instrumento como direito dos moradores de favela.

Entrevistas realizadas apontam que a experiência de Recife foi importante referência para Santo André. Em 1989, a equipe da prefeitura realizou visita técnica para conhecer a experiência de Recife e Jaboatão de Guararapes e convidou Evangelina Pinho, que havia prestado assessoria jurídica para regularização das ZEIS nesses municípios, para integrar a equipe andreense. A advogada chegou em Santo

<sup>33</sup> AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. In: *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92. p. 73.

<sup>34</sup> O MDDF foi fundado legalmente em 20 de dezembro de 1987, a partir da criação em Santo André do Movimento de Defesa dos Favelados em 1977. Disponível em: <https://mddf.org.br/>.

<sup>35</sup> SANTO ANDRÉ. *Cartilha AEIS – garanta o seu direito*. Folhetim. Departamento de Habitação, 1989.

André com a tarefa de estruturar as ações de regularização fundiária e, em especial, elaborar a legislação de AEIS.<sup>36</sup>

Assim, o modelo de gestão das ZEIS proposto por Santo André no âmbito da Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991,<sup>37</sup> era semelhante ao de Recife. Previu-se a elaboração de um Plano de Urbanização e Regularização Jurídica e a instituição de Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) composta por representantes do governo e da população. Para que as áreas se transformassem em AEIS 1, era necessário ser objeto de uma legislação específica e, para cada AEIS, era necessária a elaboração de um Plano de Urbanização e Regularização Jurídica, que estava sob a responsabilidade da COMUL.

No que se refere a instrumentos de titulação para ocupação em áreas públicas, foi prevista a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instituída pelo Decreto-Lei Federal nº 271/67, alterado pela Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007.<sup>38</sup> A concessão era outorgada de forma onerosa, sendo que o valor a ser pago por cada beneficiário, denominado Valor de Urbanização (VU), teria como referência o custo, por metro quadrado, da urbanização de interesse social no município e da área objeto da concessão.

Quanto às ocupações em áreas particulares, tal como no âmbito federal, no município de Santo André ainda não havia instrumento que viabilizasse a titulação dos moradores dessas ocupações. Raphael Santos, porém, aponta que, com condições garantidas como a desídia do proprietário, a administração realizava obras de infraestrutura e, posteriormente, parcelamento do solo, mantendo o nome do proprietário originário:

Com o tempo, consolidar-se-ia a seguinte prática: feita a análise de convivência ou desídia de seu proprietário e constatadas as condições de obter-se judicialmente a declaração de usucapião ou a outorga de escritura do imóvel, o Município realizava a regularização do parcelamento do solo, conforme implantação existente, e executava obras de

<sup>36</sup> DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Gracioso; ABREU, Marina Ohara Morita. *Direito à Cidade e Habitação*: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021, p. 40.

<sup>37</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>38</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 11.482, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

infraestrutura nos casos de posse não contestada por proprietários originais dos terrenos (que representava a maioria das ocupações em áreas privadas). Para fins de cadastro fiscal, não se alterava o nome do responsável, mas a gleba (geralmente um terreno ou poucos terrenos) era formalmente parcelada, dando origem a dezenas (ou centenas de terrenos), conforme as moradias existentes de fato.<sup>39</sup>

Assim, no que se refere às ocupações em áreas particulares, nota-se que havia uma tentativa de regularizar a situação fundiária das moradias, mas esbarravam na ausência de instrumentos de titulação com respaldo em legislação federal. Entretanto, essa dificuldade não impossibilitou a demarcação de AEIS em áreas particulares ou a execução de obras de urbanização. Segundo informações municipais, em 1991 existiam 82 favelas, sendo que 18 estavam localizadas em áreas particulares, e seis, em áreas mistas (públicas e particulares). Dessas 18 favelas em áreas particulares, quatro receberam intervenções do tipo URB (Urbanização) e outras cinco receberam intervenções<sup>40</sup> do tipo Pré-URB.

A Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001,<sup>41</sup> editada após a aprovação do Estatuto das Cidades, foi a primeira alteração de caráter mais geral, revogando a Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991.<sup>42</sup> Tinha como objetivo principal editar regras sobre o zoneamento andreense, instituindo Áreas de Especial Interesse Social.

Segundo Rafael Santos,<sup>43</sup> a experiência de 10 anos de aplicação da Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991,<sup>44</sup> indicou a necessidade de revisões que foram incorporadas na Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001.<sup>45</sup> Rosana Denaldi destaca as principais mudanças:

<sup>39</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André. In: DENALDI, Rosana. *O Desafio de Planejar a Cidade: Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP* (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012. p. 293-330, p. 303.

<sup>40</sup> SANTO ANDRÉ. *Santo André e Direto à Cidade: caderno da habitação*. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992.

<sup>41</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>42</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>43</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André. In: DENALDI, Rosana. *O Desafio de Planejar a Cidade: Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP* (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012. p. 293-330, p. 306.

<sup>44</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>45</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

A alteração da legislação veio responder a novas situações concretas, tais como o esgotamento do estoque de terras públicas, o adensamento dos núcleos de favela existentes, a necessidade de verticalizar as construções e de permitir e regulamentar outros usos que não só o habitacional, a necessidade de agilizar os procedimentos de regularização e de instrumentalizar novas políticas públicas adotadas pelo município, como a geração de emprego e renda para os moradores das áreas urbanizadas.<sup>46</sup>

A nova legislação uniu as categorias AEIS 1 e 2 em AEIS A e transformou a categoria AEIS 3 em AEIS B. Conforme dispõe o artigo 5º:<sup>47</sup>

Art. 5º. As Áreas de Especial Interesse Social – AEIS serão classificadas em:

I - AEIS A – áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos habitacionais de população de baixa renda;

II - AEIS B – terrenos não edificadas, sub-utilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

As AEIS A seriam as áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, em favelas e em loteamentos irregulares ou clandestinos. Essa lei municipal manteve a necessidade de realização de um plano de urbanização e alterou alguns conteúdos, destacando-se: a ampliação do rol de usos/atividades permitidas para lotes situados em AEIS; regularização de lotes condominiais, urbanização por setor ou etapas; concessão ou venda em área pública localizada em AEIS.

O Plano Diretor do Município de Santo André de 2004 (Lei nº 8.696, de 18 de julho de 2006)<sup>48</sup> passou a nomear os assentamentos precários como ZEIS, incorporando, dessa forma, a denominação legal para esse instrumento adotada pelo Estatuto da Cidade. No que se refere à regularização jurídica da posse, a CDRU e a CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia)<sup>49</sup> – recém-aprovada pela Medida Provisória nº 2.220, de 21 de setembro de 2001<sup>50</sup> – foram previstas no

<sup>46</sup> DENALDI, Rosana; DIAS, Gisele Silva. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 85-89, p. 189.

<sup>47</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>48</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006*. Dispõe sobre normas específicas para ZEIS. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/7498>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>49</sup> Após o veto aos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 2.220 em 4 de setembro de 2001, em que assegurou o direito à CUEM para aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

<sup>50</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

Plano Diretor como instrumentos para as titulações de áreas públicas e se mantiveram e, para as áreas particulares, as proposições de ações de usucapião coletivo via assistência técnica jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Da mesma forma, os instrumentos estabelecidos pela Lei nº 8.300, de dezembro de 2001,<sup>51</sup> como os Planos de Urbanização e Regularização Jurídica e as COMULs, foram mantidos.

Em 2006, o município editou nova lei que dispôs sobre a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional destinadas à população de baixa renda: a Lei nº 8.869, de 18 de julho.<sup>52</sup> Essa lei estabeleceu parâmetros urbanísticos e edifícios para produção de HIS e HMP dentro e fora de ZEIS e redefiniu as áreas delimitadas como ZEIS em todas as suas categorias. Essa nova legislação refletiu a experiência municipal acumulada e o novo contexto federal marcado pela entrada da regularização fundiária na agenda do governo federal e da instituição dos referidos marcos regulatórios da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM) e do usucapião coletivo.

Com base nas macrozonas instituídas pelo Plano Diretor aprovado em 2004, a lei subdividiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em três categorias:

Art. 33 As ZEIS, tratadas pela presente lei, subdividem-se nas seguintes categorias:

I. ZEIS A – áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, localizada na Macrozona Urbana;

II. ZEIS B – terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais;

III. ZEIS C – terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, necessários à implantação de programas habitacionais.

## 5 Fatores que dificultaram concluir os processos de regularização

Vários fatores dificultaram concluir e ampliar a escala da regularização jurídica da posse no município de Santo André no período estudado, desde aqueles locais relacionados com a dinâmica dos procedimentos de urbanização e com o grau de prioridade e capacidade institucional municipal até aqueles relacionados com questões interfederativas, tal como a inexistência de marcos regulatórios federais

<sup>51</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>52</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006*. Dispõe sobre normas específicas para ZEIS. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/7498>. Acesso em: 13 fev. 2023.

e estaduais que dessem retaguarda, em especial, no tratamento de áreas privadas e das ocupações em áreas ambientalmente sensíveis. A seguir, destacamos alguns desses fatores.

## 5.1 Dinâmica das intervenções de urbanização

As favelas localizadas em regiões metropolitanas (RMs) no Brasil se adensaram e verticalizaram. Esse adensamento contribuiu para aumentar a necessidade de remoção e reassentamento de famílias, objetivando eliminar situações de risco, viabilizar abertura de sistema viário e adequar densidade. Ao longo das últimas décadas, a produção de novas moradias passou a ser um componente cada vez mais importante dos programas de urbanização de favelas, fazendo com que as intervenções ficassem cada vez mais dependentes da disponibilização de terrenos e captação de recursos para produção de novas moradias.

Constata-se que os processos de urbanização são longos e muitas vezes ocorrem por meio do que podemos denominar de “camadas de intervenção”, isto é, pela somatória de intervenções realizadas em diferentes períodos e nas quais é comum não contarem com recursos suficientes e permanecerem inconclusas.

As intervenções em favelas no município de Santo André, antes do lançamento do PAC, foram realizadas com recursos majoritariamente municipais. Entre outros fatores, o alto custo das intervenções e a limitada capacidade de investimento impediram um ritmo lento às obras de urbanização. Muitas favelas foram urbanizadas ao longo de vários governos municipais, e a favela da Tamarutaca é um exemplo. A urbanização da Tamarutaca foi iniciada em 1989 e concluída apenas em 2020 e, em diferentes períodos, recebeu intervenções que solucionaram parcialmente os problemas. Assim, os problemas não solucionados se somam a outros que surgem e são potencializados pelo permanente adensamento construtivo e populacional das favelas.<sup>53</sup>

Entretanto, vale ressaltar que essa morosidade também foi observada no período em que os municípios contaram com recursos do PAC.<sup>54</sup> Adauto Cardoso e Rosana Denaldi produziram um balanço preliminar do PAC e destacam o baixo grau de execução dos contratos em todo o território nacional. O estudo *Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC*<sup>55</sup> produziu um

<sup>53</sup> PINTO, Matheus Graciosi. *A trajetória de construção da política de urbanização de favelas no Município de Santo André e as intervenções na favela Tamarutaca*. Santo André, 2021. 182f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, São Bernardo: 2021.

<sup>54</sup> CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48, p. 33.

<sup>55</sup> MORETTI, Ricardo da Silva; DENALDI, Rosana; PETRAROLLI, Juliana; NOGUEIRA, Fernando Rocha Nogueira; PAIVA, Claudia; AKAISHI, Ana Gabriela. *Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC*. Relatório de pesquisa. Santo André, 2014, UFABC, p. 111.

panorama das intervenções na Região do ABC e apontou o problema da morosidade de contratação e execução dos recursos captados no âmbito do PAC. Juliana Petrarolli<sup>56</sup> analisou a contratação e execução das obras do PAC na referida região e apontou que essa morosidade se relaciona com aspectos inerentes às obras de urbanização – que denotam temporalidade específica a esse tipo de intervenção – e gargalos relacionados com a contratação e execução dos contratos.

Além disso, são longos os prazos de elaboração de diagnóstico, projeto, captação e contratação de recursos e licitação e contratação de obras, sendo comum que, nesse período, alterem-se as condições de ocupação e características da área. Muitas vezes, é necessário produzir revisões e complementações que alterem o escopo do projeto de urbanização e regularização. A regularização requer a definição de um projeto urbanístico e do conjunto de beneficiários, e essas informações se alteram durante e após a intervenção, dificultando concluir os processos de regularização fundiária.<sup>57</sup> Igualmente, após a conclusão das obras de urbanização, é comum a reocupação de áreas livres e espaços de uso público, criados pelos projetos de urbanização. Essa reocupação, assim como a construção de edifícios em altura em lotes ocupados por casas de um ou dois pavimentos, tem sido crescentemente motivada por grupos organizados ligados a circuitos paralelos de poder, os quais não apenas capturam os benefícios da melhoria urbana realizada pelo Estado, como também disputam a gestão do solo com o poder público.<sup>58</sup>

## 5.2 Impasses burocráticos e a ausência de legislação federal

A precariedade documental na definição e descrição da base fundiária e os aspectos de formalização dos registros foram impasses relevantes.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> PETRAROLLI, Juliana Gomes. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

<sup>57</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tassia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flavia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patricia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Gracioso; SILVA, Patricia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. p. 112. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>58</sup> ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Lilianna Maria Sanchez; MAUTNER, Yvonne. *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. 314p.

<sup>59</sup> Estudo produzido por ROMEIRO, Paulo Somlanyi; COSTA, Fernanda Carolina Vieira; CASTRO André Simionato. O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana. *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília: IPEA, 2022. p. 343-365, identificou as seguintes situações de precariedade documental: (i) sobreposição de registros; (ii) título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal; (iii) inexistência de



Destacam-se algumas dificuldades práticas, tais como as descrições das bases fundiárias ao longo dos anos, que, registradas de forma precária – com descrições tabulares insuficientes –, acarretaram a inconformidade na respectiva identificação. As novas formas de reconhecimento dos assentamentos, a exemplo dos levantamentos planialtimétricos, deveriam ser facilitadoras procedimentais, mas não foram, na medida em que expunham a situação real da gleba para o cartorário, que possui outro registro arquivado.

O levantamento real decorrente das fotos reproduzidas em plantas é capaz de gerar, destarte, um descompasso entre a informação tabular e a retratada na foto. Esse “desalinhamento”, em face da rigidez do princípio registral da especialidade, cria dificuldade na correção e ajuste, representando sério entrave.<sup>60</sup>

Além disso, para efetivar os procedimentos de regularização, seria necessário transformar a categoria de destinação de área pública municipal de bem dominial para uso comum do povo. No entanto, essa alteração era vedada pelo artigo 180, VII, da Constituição do Estado de São Paulo.<sup>61</sup> Em 2003, os números comprovavam a necessidade de adequação: de 139 núcleos de favelas, havia 96 em áreas públicas municipais; deste universo, 60, ou seja, 43% do total de núcleos de favela existentes no município e 62,5% dos núcleos localizados em áreas públicas, foram formados em áreas reservadas de loteamentos (verdes ou institucionais) de propriedade do município.<sup>62</sup>

A dificuldade no cumprimento das exigências feitas pelos cartórios de registros de imóveis era outro empecilho nas décadas dos anos 1990 e 2000, como, por exemplo, a exigência de que a *descrição do assentamento de fato seja a mesma da descrição feita na matrícula* ou pela exigência de instrumento de doação do proprietário ao município das áreas públicas previstas no parcelamento do solo não devidamente registrado.

---

assentamento registrado; (iv) título precário e sem possibilidade de definição da poligonal correspondente à matrícula ou matrículas; (v) título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal da matrícula ou matrículas.

<sup>60</sup> SALLES, Venâncio Antônio de Paula. Regularização Fundiária. Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: *Regularização Fundiária Plena, Referências Conceituais*. Ministério das Cidades, p. 131-188, 2007. p. 158.

<sup>61</sup> Constituição do Estado de São Paulo – Artigo 180, VII: As áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.

<sup>62</sup> DENALDI, Rosana; DIAS, Gisele Silva. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 85-89, p. 320.

Em 2007, 30 áreas encontravam-se sob domínio privado, e a ausência de instrumento e procedimentos específicos relacionados à regularização jurídica da posse dificultava ou impedia sua regularização.<sup>63</sup> Apesar de o usucapião ser um instrumento viável, nem sempre era possível utilizá-lo, já que eram comuns áreas que enfrentavam ações de reintegração de posse ou de discussão de domínio. Também, em casos de parcelamentos irregulares, muitas vezes o proprietário não se considerava responsável pelo terreno, e as permissões necessárias para intervenção do poder público ficavam sem respostas, já que poderia ser acusado de contribuir com a consolidação de parcelamento irregular ou clandestino.<sup>64</sup>

Segundo Raphael Santos,<sup>65</sup> 30 áreas encontravam-se sob domínio e, nesse caso, toda a ação pública necessitava de uma meticulosa negociação com o loteador irregular. Não obstante, as dificuldades relacionadas às áreas públicas também foram descritas pelo autor. Até 2007, nenhuma área pública regularizada pela prefeitura tinha sido passível de registro no cartório de imóveis. Oito casos foram enviados ao Poder Judiciário para definição do registro, e o questionamento sobre a aferição das áreas era o entrave principal: peritos judiciais refaziam todo o serviço topográfico realizado pelo município.

Outro exemplo de impasse burocrático em Santo André foi a necessidade de aprovação dos parcelamentos do solo pelo Grupo de Análise e Aprovação de Empreendimentos Habitacionais (GRAPROHAB).<sup>66</sup> Esse requisito foi imposto pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, órgão vinculado ao Poder Judiciário Estadual que tornava o procedimento moroso e mais conflituoso.

O conflito na aplicação das leis urbanísticas, reconhecedoras da necessidade de regularização, decorria da completa ausência de instrumentos normativos e posicionamentos oficiais estaduais para o tema, além de lacunas diferenciadas de orientação apontadas pelos cartórios.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. *Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários*. São Paulo, 2009. 166f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 37.

<sup>64</sup> DENALDI, Rosana; DIAS, Gisele Silva. *Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André*. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 85-89. p. 324.

<sup>65</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. *Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários*. São Paulo, 2009. 166f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 37.

<sup>66</sup> Procedimento dispensado após a edição do Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007, que reestruturou o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB).

<sup>67</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. *Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André*. In: DENALDI, Rosana. *O Desafio de Planejar a Cidade: Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 293-330, p. 311.

### 5.3 Restrições ambientais

Na metrópole paulistana, parcela significativa dos assentamentos precários está localizada em áreas ambientalmente sensíveis do tipo Área de Preservação Permanente (APP) de cursos d'água e Áreas de Conservação.

Em 2016, a Região do ABC possuía 788 assentamentos precários, que abrigam 190.194 domicílios. Em área de proteção e recuperação de mananciais, há 267 assentamentos, que contêm 61.983 domicílios, ou seja, 32% em relação ao total de assentamentos. Em Áreas de Proteção Permanente do tipo margem de córrego (APPs), localizam-se 398 (48,6%) assentamentos, que abrigam 136.112 domicílios (72%). Santo André possuía 12 assentamentos (7% do total de AP do município) em área de proteção de mananciais e 66 assentamentos (41%), que abrigavam cerca de 25 mil domicílios em Áreas de Proteção Permanente do tipo margem de córrego (APPs).<sup>68</sup>

Thais Lopes<sup>69</sup> e Raphael Santos<sup>70</sup> apontam que, entre outros, os motivos que explicariam os inexpressivos resultados de regularização de favelas em áreas ambientalmente sensíveis na Região do ABC seriam: (i) limitada capacidade institucional dos municípios; (ii) falta de clareza de atribuições e competências de cada um dos entes envolvidos no licenciamento; e (iii) resistência das equipes dos órgãos ambientais que interpretam a lei de forma restritiva.

Em relação à regularização em APP, antes de 2009 a ausência de instrumentos jurídicos impossibilitou o tratamento da questão. No caso de Santo André, a regularização ficou focada essencialmente no território da Macrozona Urbana Andreeense, uma vez que a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) era tutelada por legislação estadual que não previa instrumentos para consolidação e regularização desses assentamentos. Essa situação demonstrava a influência dos outros entes federativos nos procedimentos de regularização fundiária municipais.

Essa situação mudou em 2009 com a aprovação da Lei Específica da Billings<sup>71</sup> nº 13.579, de 13 de julho de 2009,<sup>72</sup> que estabeleceu o instrumento Programa de

<sup>68</sup> DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. The Environmental Dimension of the slum upgrading. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 21, p. 1-20, 2018, p. 1.

<sup>69</sup> LOPES, Thais Fernanda. A Lei Específica da Billings e os novos desafios para o Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS: o estudo de caso do GT Licenciamento. In: *VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Processos de Regularização Fundiária e Urbanização de Favelas*. 2015.

<sup>70</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. *Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários*. São Paulo, 2009. 166f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

<sup>71</sup> SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009*. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20declara,futuras%2C%20em%20conson%C3%A2ncia%20com%20a>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>72</sup> A Lei Estadual nº 9.866/97 instituiu um sistema de planejamento e gestão descentralizado e previu a criação de leis específicas para cada uma das sub-bacias hidrográficas: Lei Específica da Guarapiranga, em 16 de janeiro de 2006; a Lei Específica da Billings, em 13 de julho de 2009; e a Lei Específica do Alto Juquery, em 16 de abril de 2015.

Recuperação de Interesse Social (PRIS). Esse programa configura-se num plano de regularização e recuperação ambiental de assentamento delimitado pelo município como ZEIS e que deve se submeter ao licenciamento ambiental a cargo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). A Lei Específica da Billings, no entanto, pouco contribuiu com o avanço na regularização fundiária de assentamentos localizados em APP. O estudo *Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC*<sup>73</sup> revelou que os municípios da região iniciaram o licenciamento ambiental junto à CETESB de apenas 42 dos 243 assentamentos precários existentes na Bacia da Billings e, até junho de 2016, nenhum licenciamento de PRIS havia sido concluído.

Para Rosana Denaldi e Luciana Ferrara,<sup>74</sup> a forma como a referida legislação ambiental estadual tem sido implementada indica que “a realização da urbanização em áreas ocupadas nos mananciais ainda é vista com resistência pelos órgãos de licenciamento ambiental, apesar do reconhecimento legal da necessidade de mitigação, saneamento e qualificação ambiental das bacias hidrográficas”.

## 6 Panorama do período recente da regularização jurídica da posse

Até o ano de 2022, a legislação municipal de Santo André não havia sido alterada para a incorporação dos instrumentos de regularização após a promulgação da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho em 2009,<sup>75</sup> e da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017,<sup>76</sup> que instituiu procedimentos e novos instrumentos de regularização fundiária, inclusive com relação ao tratamento de áreas particulares.

Assim, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017,<sup>77</sup> passou a ser cumprida como norma geral, e o município não instituiu legislação específica para regulamentá-la

<sup>73</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tassia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flavia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patricia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Graciosi; SILVA, Patricia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>74</sup> DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. The Environmental Dimension of the slum upgrading. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 21, p. 1-20, 2018, p. 14.

<sup>75</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>76</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>77</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização

no seu território. Verificou-se que foram adotados procedimentos que ora observam a legislação municipal e federal, ora apenas a federal, em especial, a exigência de produção do Plano de Urbanização e instituição da COMUL, previstas, unicamente, na legislação municipal.

A partir das entrevistas realizadas, identificou-se que a falta de compatibilização entre a legislação municipal e federal resultou na adoção, no mesmo período, de procedimentos diferenciados em relação à elaboração e aprovação do Plano de Regularização e instituição da COMUL nas ZEIS. As entrevistas realizadas permitiram aferir que foram priorizados assentamentos que estavam em estágio avançado de urbanização e que possuíam planos aprovados pela COMUL em períodos anteriores, sendo que esses não foram atualizados. E, no caso de assentamentos localizados em áreas privadas, que não possuíam planos anteriores, aplicou-se apenas a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017,<sup>78</sup> ou seja, não foi instituída a COMUL nem elaborado o Plano de Regularização, privilegiando-se apenas a titulação jurídica da posse.

Em entrevista, Aylton Affonso<sup>79</sup> lembra que é verdade que a maioria dessas áreas está consolidada; portanto, definições de projeto foram tomadas em períodos anteriores, na maioria das vezes com participação ativa da população e, no momento da urbanização, trata-se da aprovação de um “*as built*”. No entanto, o entrevistado chama a atenção para o Plano de Regularização como peça fundamental para regularização edilícia e o controle do uso e ocupação da área, pois, por meio dele, se define o projeto de parcelamento, viário, os lotes, e, igualmente, se determina quais serão os parâmetros urbanísticos, taxa de ocupação, recuo, taxa de aproveitamento, gabarito do pavimento a ser aprovado pela COMUL. Aponta que, na ausência do respectivo plano de regularização, não se torna possível regularizar as construções.

Quanto aos resultados, entre 2017 e 2022 foram entregues 8.792 títulos pela Prefeitura de Santo André. Desses, 5.187 relativos a regularizações de 20 empreendimentos habitacionais e 3.605 referem-se à regularização de 10 favelas.

Em entrevista com o diretor do Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária da Prefeitura de Santo André,

---

fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>79</sup> Aylton Affonso Silva é arquiteto, funcionário público desde 1989. Trabalhou com urbanização de favelas no Departamento de Habitação e com regularização fundiária.

Eduardo Bedin,<sup>80</sup> foi informado que esse avanço ocorreu devido aos novos instrumentos instaurados pela lei federal, que simplificaram e desburocratizaram a regularização fundiária. Inclusive, pontuou que, somente nesse período mais recente pós-legislação, os títulos de propriedade foram emitidos em nome dos possuidores. Esse avanço ocorreu a partir de um procedimento unificado de parcelamento do solo e titulação que a nova lei federal trouxe, permitindo que o poder público realizasse o trabalho de uma única vez, apontando, no protocolo da regularização, uma planta com a indicação do parcelamento e uma listagem com os respectivos possuidores. O que acontecia antes, em geral, era que o parcelamento era aprovado e o beneficiário deveria comparecer ao cartório e alterar a titularidade.

Até 2016, segundo os dados do estudo *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC* (DHR),<sup>81</sup> apenas 11 assentamentos foram regularizados, sendo possível verificar que a nova lei federal, de fato, deu condições normativas para o avanço da regularização fundiária no município. Entre 2017 e 2022, segundo as novas informações da prefeitura, foram regularizados 10 assentamentos, além de 20 empreendimentos habitacionais.

Em que pese o avanço ocorrido, subsistem medidas importantes a serem tomadas para o avanço do tema em Santo André, a exemplo da adequação da Lei de Regularização Fundiária municipal à legislação federal, com vistas a dar subsídio normativo e uniformidade nos procedimentos e na atuação dos servidores.

## 7 Conclusão

No período analisado, observou-se que o município de Santo André se antecipou aos marcos legais federais que ampararam as políticas urbana e de regularização fundiária, em particular, na previsão do zoneamento especial visando à urbanização e regularização de favelas. Em 1991, o município inovou ao estabelecer marcos regulatórios com o objetivo de promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, com destaque para as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991<sup>82</sup> –, a elabora-

<sup>80</sup> Eduardo Bedin é advogado e atual diretor do Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária da Prefeitura de Santo André.

<sup>81</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tássia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flavia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patricia Maria de; GONÇALVES, Gilmara da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Graciosi; SILVA, Patricia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>82</sup> SANTO ANDRÉ. Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em 13 de fevereiro.

ção de Plano de Urbanização e Regularização Jurídica e a instituição de Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), composta por representantes do governo e da população.

Constata-se que o município regulamentou uma política pública com base em fundamentos, princípios e instrumentos ainda não previstos pela legislação federal, tais como as ZEIS e a participação social no processo de intervenção. Nesse sentido, ao longo do tempo, os marcos regulatórios para promover a urbanização e regularização fundiária foram sendo instituídos e aprimorados pelo município. A legislação municipal avançou sob o aspecto de reconhecer a ocupação em assentamentos já existentes e indicar sua consolidação, de definir índices específicos para as urbanizações e de constituir instrumento de mobilização e de participação popular. Assim, a legislação municipal estabelecida em 1991 foi revisada com o objetivo de se adequar aos marcos legais federais aprovados nesse período e, especialmente, para lidar com as situações não previstas inicialmente e com as transformações ocorridas no território (Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001,<sup>83</sup> e Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006).<sup>84</sup>

Verifica-se, contudo, que, apesar dos esforços políticos e institucionais,<sup>85</sup> poucos resultados foram alcançados em termos de número de assentamentos com regularização concluída, mesmo com a adoção de instrumentos como as ZEIS. Até 2016, apenas 11 dos 161 assentamentos estavam regularizados,<sup>86</sup> e alguns fatores dificultaram concluir a regularização jurídica de favelas urbanizadas e demarcadas como ZEIS no município de Santo André.

Nesse panorama de intervenções não concluídas, destacamos como um dos fatores locais a *dinâmica das intervenções de urbanização*, que implicou, ao longo do tempo, na dificuldade de captar recursos para produção de novas moradias e atraso na liberação de obras de urbanização, o que muitas vezes acarretou

<sup>83</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>84</sup> SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006*. Dispõe sobre normas específicas para ZEIS. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/7498>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>85</sup> DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Gracioso; ABREU, Marina Ohara Morita. Urbanização de favelas em Santo André: uma trajetória marcada pelo pioneirismo e inovação. In: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO Adauto Lucio; DENALDI, R. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

<sup>86</sup> DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tássia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flávia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patrícia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Gracioso; SILVA, Patrícia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. p. 79. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.



alterações no projeto e aumento de demanda. Como fatores extralocais, a *dificuldade dos cartórios de registro e as exigências do GRAPROHAB* são alguns dos exemplos de impasses que impactaram, inclusive, na conclusão das intervenções em áreas públicas. Igualmente, a *inexistência de marcos regulatórios federais e estaduais* que dessem retaguarda, em especial, no tratamento das ocupações em áreas privadas e para aquelas localizadas em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) foi relevante nos impasses de instauração e/ou finalização dos procedimentos de urbanização e regularização jurídica da posse.

Em que pese o reduzido número de regularizações concluídas, as favelas localizadas em áreas públicas e privadas foram beneficiadas com a instituição das AEIS e ZEIS. Logo, mesmo que ausente a regulamentação federal e municipal acerca dos instrumentos para a titulação e procedimentos de registro para as áreas privadas, tais ocupações foram demarcadas como ZEIS e tiveram a intervenção de urbanização iniciada e/ou concluída.

No período que antecedeu a institucionalização e regulamentação de uma política nacional de regularização fundiária, constatamos que o município de Santo André utilizou as ZEIS como instrumento para *reconhecer a existência* dos assentamentos precários e *o direito à moradia e permanência dos moradores nesses territórios*. As ZEIS foram igualmente determinantes e cumpriram importante papel para promover a *consolidação e urbanização dos assentamentos localizados em áreas públicas e privadas*, a partir da utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados.

No período recente, verifica-se que o governo local concedeu maior prioridade à agenda da regularização jurídica da posse, na medida em que o novo marco regulatório federal contribuiu para remover obstáculos enfrentados em períodos anteriores, em especial quanto à titulação jurídica da posse. Entretanto, a ausência e/ou carência de planos de urbanização e intervenção permanecem indicando a incompletude da busca pela *regularização fundiária plena*, pressuposto e fundamento dessa política pública no território nacional.

---

### **Special Social Interest Zones in the city of Santo André and the upgrading and regularization of slums**

**Abstract:** The municipality of Santo André anticipated the federal legal framework and, in 1991, created Special Social Interest Zones (AEIS) to deal with the upgrading and regularization of slums. This paper is aimed at discussing the mechanisms and the results that were achieved during the period 1991-2016. While most of the slum upgrading schemes were started or concluded, few results have been generated in terms of the number of settlements that were fully regularized. There were a number of challenges to conclude and upscale regularization schemes in the places that were analyzed during this period. These were related to factors such as the dynamics of the upgrading schemes up to issues regarding the federal institutional organization, such as the absence of regulatory frameworks at federal and state level to guide interventions, particularly in relation to private land and settlements located in environmental protection areas. However, the ZEIS (Special Social Interest Zones) represented an instrument that recognized informal settlements and the right of communities to remain in these places.

As such, it performed an important role to promote the consolidation and upgrading of settlements located in public and private areas on the basis of differentiated urban planning parameters.

**Keywords:** ZEIS. Slum Upgrading. Legal Regularization of Tenure. Slums. Integrated Regularization of Land.

## Referências

AFFONSO, Aylton Silva. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Santo André, 2013. 163f. Dissertação. (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In: O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

AFFONSO, Aylton Silva. *Entrevista concedida no âmbito da pesquisa direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Santo André*. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In: ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. Fundamentos e Vínculos da Política de Regularização Fundiária: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Planejamento Urbano. *In: MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon. Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. v. 1. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 387-406.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado. *In: BRASIL. Ministério das Cidades. O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 91-119.

BEDIN, Eduardo de Andrade. *Entrevista concedida no âmbito da elaboração da dissertação de mestrado de Juliana Veshagem Quarenta*. 2023.

BELO HORIZONTE. *Lei 3.532, de 6 de janeiro de 1983*. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3532/1983>.

BRASIL. *Decreto-Lei Federal nº 271/67*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Lei Federal 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbana. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

CARDOSO, Aduino Lucio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Aduino Lucio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

DENALDI, Rosana; SANTOS, Raphael Bischof; REGINO, Tássia; BRAJATO, Dania; PETRAROLLI, Juliana Gomes; FEITOSA, Flávia da Fonseca; MENCIO, Mariana; SILVEIRA, Kleber Jose da; CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de; JACOVINE, Thiago Correa; SILVA, Pollyana Helena da; JESUS, Patrícia Maria de; GONÇALVES, Gilmar da Silva; FERRARA, Luciana Nicolau; RODRIGUES, Rogério; SILVA, Gabriel Marques; PINTO, Matheus Graciosi; SILVA, Patrícia Cezario; BANGOIM, Gisele; MIRANDA, Raul Almeida. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Graciosi; ABREU, Marina Ohara Morita. Urbanização de favelas em Santo André: uma trajetória marcada pelo pioneirismo e inovação. In: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Aduino Lucio; DENALDI, R. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

DENALDI, Rosana; LIMA-SILVA, Fernanda; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; SILVEIRA, Kleber José da; PETRAROLLI, Juliana Gomes; QUARENTA, Juliana Veshagem; PINTO, Matheus Graciosi; ABREU, Marina Ohara Morita. *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André*. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

DENALDI, Rosana; DIAS, Gisele Silva. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 85-89.

DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. The Environmental Dimension of the slum upgrading. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 21, p. 1-20, 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. p. 33-58.

PINTO, Matheus Graciosi. *A trajetória de construção da política de urbanização de favelas no Município de Santo André e as intervenções na favela Tamarutaca*. Santo André, 2021. 182f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, São Bernardo: 2021.

LOPES, Thais Fernanda. A Lei Específica da Billings e os novos desafios para o Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS: o estudo de caso do GT Licenciamento. In: *VIII Congresso*

*Brasileiro de Direito Urbanístico Processos de Regularização Fundiária e Urbanização de Favelas*. 2015.

MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, v. 3, 352p., 1980.

MORETTI, Ricardo da Silva; DENALDI, Rosana; PETRAROLLI, Juliana; NOGUEIRA, Fernando Rocha Nogueira; PAIVA, Claudia; AKAISHI, Ana Gabriela. *Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC*. Relatório de pesquisa. Santo André, 2014, UFABC.

PETRAROLLI, Juliana Gomes. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

RECIFE. *Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SALLES, Venâncio Antônio de Paula. Regularização Fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: *Regularização Fundiária Plena, Referências Conceituais*. Ministério das Cidades, p. 131-188, 2007.

SANTO ANDRÉ. *Santo André e Direto à Cidade: caderno da habitação*. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992.

SANTO ANDRÉ. *Balanco de gestão 1997-2000*. Departamento de Habitação. 2000.

SANTO ANDRÉ. *Plano Municipal de Habitação*. Prefeitura Municipal de Santo André, 2006.

SANTO ANDRÉ. *Balanco de atividades 2001-2004*. Relatório Técnico. Secretaria de Inclusão Social e Habitação, dezembro de 2004.

SANTO ANDRÉ. *Cartilha AEIS – garanta o seu direito*. Folhetim. Departamento de Habitação, 1989.

SANTO ANDRÉ. *Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991*. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/24462>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/3577>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004*. Instituiu o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/7900/ficha>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANTO ANDRÉ. *Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006*. Dispõe sobre normas específicas para ZEIS. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/7498>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANTO ANDRÉ. *Lei nº 9.066, de 04 de julho de 2008*. Altera o Plano Diretor, Uso do Solo e ZEIS. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/8507>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANTOS, Raphael Bischof dos. *Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários*. São Paulo, 2009. 166f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

SANTOS, Raphael Bischof dos. Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André. In: DENALDI, Rosana. *O Desafio de Planejar a Cidade: Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 293-330.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 285f. Tese de Doutorado (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

SANTOS, Raphael Bischof. *Entrevista concedida no âmbito da pesquisa direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Santo André*. 2021.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009*. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20declara,futuras%2C%20em%20conson%C3%A2ncia%20com%20a>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. 402p.

VILLAÇA, Flavio. *O Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp, 2001. 363p.

ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana Maria Sanchez; MAUTNER, Yvonne. *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. 314p.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; COSTA, Fernanda Carolina Vieira; CASTRO André Simionato. O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana. *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília: IPEA, 2022. p. 343-365.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DENALDI, Rosana; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; QUARENTA, Juliana Veshagem. As Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André e as ações de urbanização e regularização de favelas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 197-223, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART08

---