



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

ZEIS 1 X PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA (PIU). O QUE SERÁ DA ZEIS 1 DO  
TERMINAL DO JARDIM ÂNGELA?

**CATHARINA CHRISTINA TEIXEIRA** (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da ) - cct.arq@gmail.com  
*Doutoranda pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo com ingresso em 2014. Mestre em Habitação pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (2006). É especialista em Desenho Urbano pela Pontifícia Universida*



## **ZEIS 1 X PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA (PIU). O QUE SERÁ DA ZEIS 1 DO TERMINAL DO JARDIM ÂNGELA?**

### **RESUMO:**

As ZEIS 1 são territórios vulneráveis na cidade de São Paulo, que tem sofrido transformações substanciais desde sua institucionalização no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei 13.430/2002), passando pelo PDE de 2014 (Lei 16.050/2014) e a lei de zoneamento de 2016 (Lei 16.211/2016). Alguns avanços foram conquistados diante das lutas pleiteadas pelos movimentos sociais na agenda pela reforma urbana, no entanto temos assistido alterações que colocam o instrumento em risco diante do avanço de políticas públicas voltadas às parcerias do setor público com o privado, principalmente no que diz respeito aos perímetros destinados a planos locais que envolvem projetos e obras. Um desses instrumentos, que vem sendo implantado na cidade de São Paulo, é o Plano de Integração Urbana (PIU) dos terminais de ônibus. Hoje são 35 perímetros em avanço, com três terminais em consulta pública. O perímetro do terminal do Jardim Ângela, na Zona Sul da cidade, se sobrepõe aos perímetros de ZEIS 1, que compõe 60% do território. Essa sobreposição estaria dentro do pensamento de que ao se comprar o boi, leva-se o filé e o acém? Diante do PIU, qual a proteção das ZEIS 1 e a garantia do direito a cidade e a moradia de seus habitantes?

**Palavras-chave:** ZEIS 1/ Projeto de Intervenção Urbanística/ Urbanização de assentamentos informais

ST – “ST-1”: “Projeto, Processo, Superação de Limitações”



## 1 INTRODUÇÃO

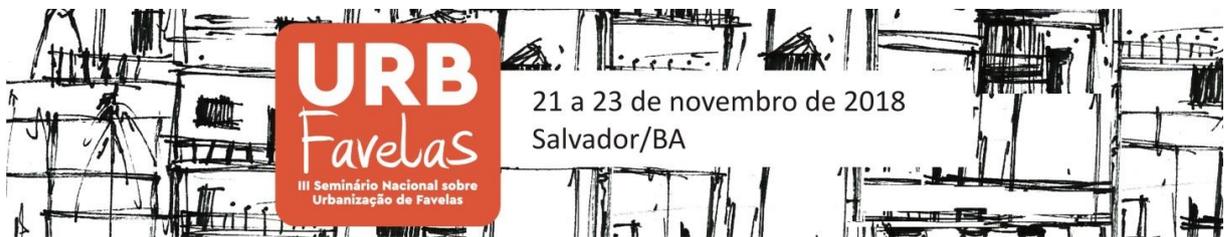
A institucionalização de uma legislação de direito, consolidada pelo marco regulatório do Estatuto das Cidades (LEI 10.257/2001), alinhada ao processo de democratização do Estado brasileiro, fez acreditar que a nova ordem garantiria o fim, ou pelo menos amenizaria, as desigualdades sociais. Quando foram estabelecidos tais direitos, já havia um descompasso entre o ideal democrático e o sistema econômico neoliberal e global, que criou condições para o engessamento e operacionalização das políticas públicas inclusivas, praticadas por governos de origem progressista, que tinham alguma direção dentro do que podia ser entendido como o direito a cidade e a moradia.

Assistimos nesse período um processo inverso e ao mesmo tempo confuso, tratado por Francisco de Oliveira em seu texto “Hegemonia às avessas” ao mostrar como o governo do Partido dos Trabalhadores, implantado em plena era de consolidação das políticas neoliberais, provocou uma inversão na ordem entre dominantes e dominados com a ascensão da classe trabalhadora ao poder e explica:

“...não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes- os capitalistas e o capital, explicita-se- que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “ direção moral” não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA, 2010, pg. 27).

Apesar do novo legado institucional, que incluiu a função social da propriedade, o neoliberalismo global impôs uma conduta sobre o território baseada na ação e na intervenção, envolvendo parcerias público privadas em favor do capital. Para retratar como a constelação dessa política deu fim às pretensões democráticas que elegeram o governo do Partido dos Trabalhadores, o texto de Francisco de Oliveira “ Averso do Averso” é o ponto de partida para essa reflexão. Nele o autor examinou como “*o capitalismo globalitário avassala todas as instituições, rompe todos os limites, dispensa a democracia*” (OLIVEIRA, 2010, pg. 376), apoiado pelas forças do atraso, que associadas ao capitalismo global tornaram-se um campo aberto a negociações de toda ordem.

Na lógica dessas contradições, na cidade de São Paulo, o que era entendido como exceção, tornou-se parte da regra na forma do zoneamento das Zonas Especiais de Interesse Social



(ZEIS) 1<sup>1</sup>. O ilegal passou a ser “legal”, a partir do PDE de 2002 (LEI 13.430/2002), ao denominar as áreas precárias com um zoneamento e incorporá-las aos mapas oficiais. As ZEIS foram marcadas como forma de assegurar a permanência dos moradores em seus locais de moradia (ZEIS de ocupação) e como reserva de áreas (ZEIS de vazio) para atendimento habitacional das demandas locais. No entanto, esse zoneamento está sujeito a regimes que ultrapassam a miséria e a pobreza e dependem principalmente do comprometimento do poder público com a ordem social. Essa diretriz, em princípio, estaria acima da econômica, o que garantiria o direito de acesso à moradia e à cidade a uma parcela desassistida da população através de políticas públicas inclusivas.

As ZEIS sofreram alterações entre o PDE de 2002 e a Lei de Zoneamento em 2016 (LEI 16.402/2016), e estão sujeitas a novas interferências a cada revisão dos instrumentos legais. Podemos detectar que as mudanças, até o momento, não caminharam no sentido do fortalecimento do instrumento, pelo contrário, entre outros pontos citamos como exemplo o surgimento de um zoneamento pós regularização que trata a Zona Mista de Interesse Social (ZMIS), condicionado a base fundiária e não necessariamente à qualificação urbanística, que no nosso entendimento fez perder a condição de ZEIS 1 e a oportunidade de tratamento urbanístico e ambiental adequado.

Como nos mostra Maria Lucia Refinetti Martins (2015), na virada do Século XXI uma nova agenda urbana tomou conta do planejamento municipal, mesmo sob o marco regulatório do Estatuto das Cidades.

“ É uma normativa que abre espaço à negociação e que resulta por implementar-se por um modelo baseado na exceção, seja no campo das ações do capital ou de respostas ao setor popular, no qual o primeiro amplificou significativamente seu universo de vantagens e o segundo teve raros ganhos

---

<sup>1</sup> No PDE 2002- LEI 13.439/2002- Art. 171- I: ZEIS 1 foram definidas como áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, parcelamentos e loteamentos irregulares ou precários, e EHS promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta, em que haja o interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a promoção e manutenção de HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

No PDE 2014- LEI 16.050/2014- Art. 45- I: ZEIS 1 são áreas ocupadas precariamente e de forma irregular, predominantemente por pessoas de baixa renda, que exigem regularização fundiária e qualificação habitacional, urbanística e ambiental, por meio de melhorias na infraestrutura e construção de equipamentos urbanos.



via instrumentos que deveriam favorece-lo e perdas significativas nas áreas onde operações urbanas [...] foram aplicadas. (MARTINS, 2015, p.2)

Por outro lado, com o PDE de 2014, a reestruturação urbana passou a ser incentivada através dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e também através dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU<sup>2</sup>), com perímetros menores que as Operações Urbanas Consorciadas (OUC<sup>3</sup>), localizados na Rede de Estruturação da Transformação Urbana. São projetos definidos pelo poder Executivo, dentro das diretrizes do PDE de 2014, a serem elaborados de forma participativa, sob a responsabilidade do Poder Público Municipal. O PIU foi regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016<sup>4</sup> e tem por finalidade reunir e articular estudos técnicos, “*objetivando promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação*” Essas propostas podem ser promovidas pelo poder público para articular medidas de financiamento, gestão, aquisição de terras (reordenamento urbano) e ações inter setoriais, com processos de gestão e participação social e com parcerias do setor privado.

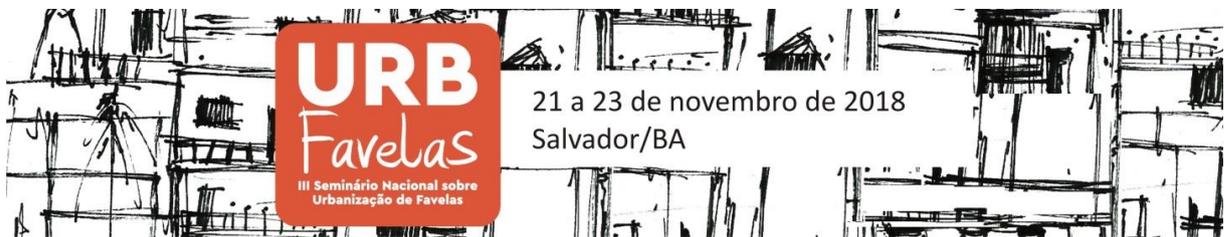
O PIU é um dispositivo flexível que abre possibilidades para que o projeto de intervenção possa ser proposto sem amarres. Para isso citamos primeiramente a possibilidade de reordenamento do parcelamento do solo urbano através do Reordenamento Urbanístico Integrado, utilizando

---

<sup>2</sup> PIU, PDE 2014: Art. 136. Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

<sup>3</sup> OUC, Estatuto das Cidades, Art. 32: Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente

<sup>4</sup> Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE.



como base Áreas de Intervenção Urbana (AIU)<sup>5</sup> ou ainda como Áreas de Estruturação Local (AEL)<sup>6</sup>, como detalha o Art. 134, § 2º a seguir:

Nas áreas contidas nos perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica.

Um segundo ponto que promove celeridade e flexibilidade ao PIU é o tratamento dado a alguns mecanismos de controle que existem nas OUC, como EIA/RIMA<sup>7</sup> e estoques construtivos não são regulatórios. Todo PIU, segundo o art. 4 do Decreto 56.901/2016, o PIU deve conter:

- I- Proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;
- II- Modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fontes de recursos necessários;
- III- Definição do modelo de gestão democrática da sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos de transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área de estudo;

---

<sup>5</sup> AIU, PDE 2014: Art. 145. As áreas de intervenção urbana são porções de território definidas em lei destinadas a reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento as necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.

<sup>6</sup> AEL, PDE 2014: Art. 149. As Áreas de Estruturação Local são porções do território destinadas à transformação urbana local mediante integração de políticas públicas setoriais, associadas à Rede de Estruturação da Transformação Urbana, implantadas por meio de Projetos de Intervenção Urbana, destinadas ao desenvolvimento urbano especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

<sup>7</sup> EIA/RIMA: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.



No atendimento das condições e objetivos exigidos, o perímetro deve mostrar soluções para o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda residente na área, soluções para as áreas de risco e solos contaminados, parâmetros de uso e ocupação e parcelamento do solo, serviços, equipamentos e infraestruturas a serem ofertadas. Deve apresentar estudo de viabilidade econômica das propostas, contendo custo, dificuldades de execução e impactos sobre a economia local, além de estratégias e fontes de recursos de financiamento das intervenções previstas.

No que tange ao financiamento das intervenções, o PIU pode ser consolidado na forma de uma OUC; nessa circunstância o PIU fica caracterizado como uma etapa inicial, a ser implantada através de OUC. Nesse caso prevê que o financiamento das obras seja feito a partir da emissão e venda de uma quantidade determinada de CEPAC na Bolsa de Valores, alienados em leilão, que podem ser utilizados também no pagamento das obras, nas desapropriações ou oferecidos como garantia para o financiamento da operação.

Uma outra modalidade de financiamento da intervenção proposta em um PIU é por meio das CU<sup>8</sup>. Esse processo confere a concessão a uma empresa municipal, ou mediante licitação à empresa ou a um consórcio privado. A concessão fica sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas. A remuneração das empresas privadas pode ser feita através da exploração dos terrenos do perímetro, seja do potencial construtivo adicional, definido na implantação do PIU, ou através das receitas acessórias como o arrendamento das áreas construídas. Essa modalidade possui vários entraves, sendo que o ponto mais polêmico da operação é o poderá delegar ao concessionário o direito de desapropriar imóveis para realizar obras destinadas à implantação das intervenções previstas com a exploração privada feita pelo concessionário.

---

<sup>8</sup> CU, PDE 2014: Art. 133: Com base em autorização legislativa específica, poderá ser realizada concessão para implantar Projeto de Intervenção urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico. § 1º A implantação poderá ser delegada à empresa estatal municipal ou, mediante licitação, a empresa ou a conjunto de empresas em consórcio. [...] § 3º A concessionária poderá obter sua remuneração mediante exploração: I- dos terrenos; II- do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana; III- das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada; IV- da renda derivada da exploração de espaços públicos; V- das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

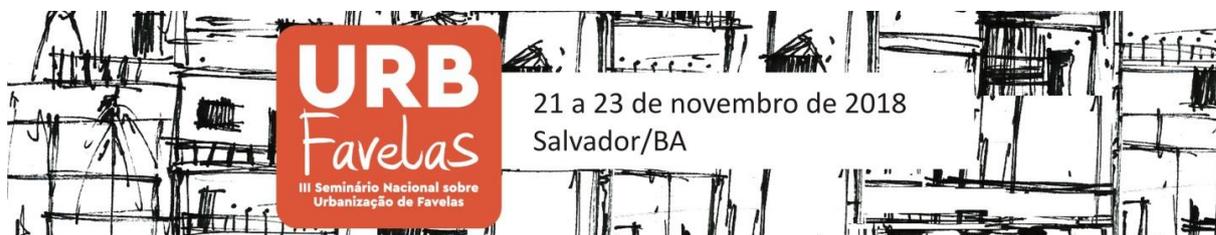


A CU ganhou força com a possibilidade de aprovação da Lei de Desapropriações; redação dada pela Medida Provisória n. 700/2015 que pretendia alterar as regras do Decreto Lei 3365/1941, o qual discursa sobre as condições de desapropriação por utilidade pública. Por intermédio dessa medida estava expressa a possibilidade de realização das denominadas “*desapropriações urbanísticas*”. O instituto abriria precedentes para que ocorressem desapropriações atendendo a matemática financeira da operação de um PIU aprovado. Esse cenário traz serias ameaças a população moradora dos assentamentos informais e precários, definidas como ZEIS 1 e instaladas dentro desses perímetros de intervenção. Somada a MP da CU, um outro documento foi editado; a Medida Provisória 727/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que tem por objeto os empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização. Mesmo que ainda esteja em trâmite, são grandes os esforços no sentido de viabilizar o PIU sob CU; aguardemos o desenvolvimento dessa situação.

## **2 COMO FICAM AS ZEIS 1 COM SEUS PLANOS DE URBANIZAÇÃO (PU), DENTRO DESSAS AÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO?**

Do ponto de vista territorial os instrumentos do PIU, OUC e ZEIS 1, são instrumentos de planejamento urbano que envolvem projetos de intervenção e obras, nesse ponto se assemelham, o que os difere é a forma como serão viabilizados financeiramente e os interesses envolvidos na operação. Nas ZEIS 1, quem financia a intervenção prioritariamente é o poder público, através de programas públicos como é o caso do PAC Urbanização, enquanto o PIU, através das OUC ou CU, direta ou indiretamente, quem financia a remodelação urbana é o setor privado.

Todas as possibilidades de reordenamento territorial promovidas a partir dos anos 1990 no planejamento urbano mundial, com a perspectiva de “revitalização urbana” de áreas obsoletas, têm na figura do Estado o ente público que dá condições para que sejam feitos novos arranjos institucionais com a presença do ente privado. Em SP o PDE de 2014 acrescentou novos institutos, além dos previstos no PDE de 2002, reforçados pela CU e a PPP, permitindo o que antes era inconcebível. No entanto, para o financiamento das obras previstas na lista de projetos, a Concessão Urbanística é o elemento novo que supera a participação do ente privado para além dos benefícios antes concedidos às Operações Urbanas Consorciadas, que merece ser avaliado.



Na hipótese prevista no PDE de 2014, foram propostos PIU (s) para os terminais de ônibus em São Paulo, dentro da lógica de desenvolvimento ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Os Eixos formam uma faixa de 150 m para cada lado das vias arteriais estruturantes do território, com centralidades ao redor dos terminais de transporte público, num raio de 600 m., onde é possível adensar com o C.A de 4 vezes a área do terreno. Essa proposta de desenho urbano tem por prerrogativa o apelo à mobilidade urbana, concentrando ao longo das vias arteriais mais habitação, comércio e serviços em detrimento de incentivos no miolo dos bairros.

Hoje existem 35 PIU (s) em SP em consulta na cidade de PMSP e segundo a pesquisa em realização pelo LabCidades (FAUUSP, 2018) os PIU (s) podem ser divididos em três grupos: PIU (s) de reestruturação urbana PIU (s) de transformação de grandes glebas e PIU (s) de Terminais Urbanos. Dentro dessa proposta de divisão, a tabela abaixo coloca a situação de cada um e insere o dado que nos interessa na pesquisa: a existência ou não de ZEIS no perímetro e de qual tipo.

Tabela 01: Amostra dos tipos de PIUs em andamento e o número e tipo de ZEIS em seus perímetros.

<b>Tipo</b>	<b>PIU</b>	<b>Andamento</b>	<b>ZEIS</b>
<b>Grandes Glebas</b>	PIU NESP (3 áreas)	Decreto 57.569/ 2016	NC
	PIU ACT (Arco Tietê)	Arquivado	-
<b>Reestruturação Urbana</b>	PIU Vila Leopoldina	2* consulta	01 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 5)
	PIU Jurubatuba	PL 204/2018	
	PIU Nações Unidas		NC
	PIU Vila Olímpia		NC
	PIU Pacaembu		
	PIU Anhembi	LEI 16.886/2018	NC
<b>Terminal</b>	PIU T. Campo Limpo	2* encerrada	01 (ZEIS 3)
	PIU T. Capelinha	2* encerrada	04 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 2)
	PIU T. Princesa Isabel	2* encerrada	15 (ZEIS 3) / 04 (ZEIS 5)
	PIU T. VI. Nova Cachoeirinha	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 5)
	PIU T. Pirituba	Chamamento de projetos	02 (ZEIS 1) / 02 (ZEIS 5)
	PIU T. Casa Verde	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 5)
	PIU T. Lapa	Chamamento de projetos	NC
	PIU T. Aricanduva	Chamamento de projetos	08 (ZEIS 3) / 07 (ZEIS 5)
	PIU T. Penha	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 1)
	PIU T. Carrão	Chamamento de projetos	02 (ZEIS 1)
	PIU T. A.E. Carvalho	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 3)
	PIU T. São Miguel	Chamamento de projetos	03 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 3)



PIU T. C. Tiradentes	Chamamento de projetos	06 (ZEIS 1)
PIU T. Sapopemba	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 3) 01 (ZEIS 5)
PIU T. Sacomã	Chamamento de projetos	04 (ZEIS 3)
PIU T. Grajaú	Chamamento de projetos	NC
PIU T. Parelheiros	Chamamento de projetos	04 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 4)
PIU T. Sto. Amaro	Chamamento de projetos	01 (ZEIS 3)
PIU T. Varginha	Chamamento de projetos	04 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 4)
PIU T. Guarapiranga	Chamamento de projetos	03 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 3)
PIU T. Jd. Ângela	Chamamento de projetos	02 (ZEIS 1) / 01 (ZEIS 4)
PIU T. João Dias	Chamamento de projetos	03 (ZEIS 1)
PIU T. Amaral Gurgel	Chamamento de projetos	09 (ZEIS 3) / 01 (ZEIS 5)
PIU T. Bandeiras	Chamamento de projetos	25 (ZEIS 3) / 01 (ZEIS 5)
PIU T. Pinheiros	Chamamento de projetos	03 (ZEIS 3)
PIU T. Pq. Dom Pedro	Chamamento de projetos	05 (ZEIS 3) / 03 (ZEIS 5)

Fonte: <https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>  
[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/pmi-terminais-de-onibus/#ficha\\_container](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container)

Dos 35 PIU (s), 14 deles contém um ou mais perímetros de ZEIS 1 em seus territórios, que totalizam 37 áreas. Dos 14, 1 é de Reestruturação Urbana, o PIU Vila Leopoldina, e os outros 13 são áreas de Terminais. Dos 26 PIU (s) Terminais previstos, temos 3 terminais que já passaram pelo rito da segunda consulta pública: Terminal Campo Limpo, Terminal Capelinha e Terminal Princesa Isabel. Os três se localizam na vertente periférica do quadrante sudoeste-sul da cidade (VILLAÇA, 2007), direcionando investimentos privados para uma região da cidade antes renegada ao mercado imobiliário.

### 3 PIU DO TERMINAL DO JARDIM ÂNGELA

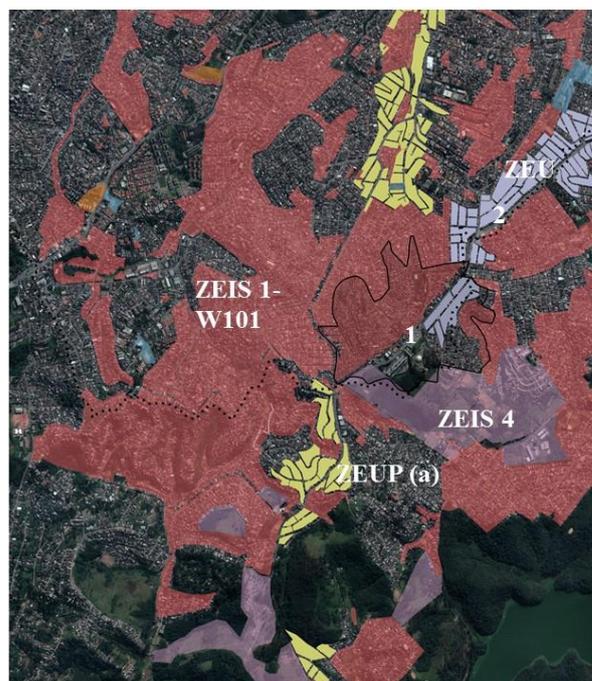
O PIU do Terminal do Jardim Ângela se localiza na Zona Sul de São Paulo, no corredor da Estrada do M'Boi Mirim, divisa com a Área de Proteção ao Manancial da Represa do Guarapiranga como demonstra a Figura 01 abaixo. Dos 26 perímetros PIU-Terminais, o do Jardim Ângela é o que contém a área maior de ZEIS 1 em seu território, ocupando 60% da área delimitada.



Figura 01: Mapa com zoneamento estruturante do território do PIU do Terminal do Jardim Ângela.

Legenda

Área de Proteção de Mananciais	
ZEIS 1	
ZEIS 4	
ZEU	
ZEUP (a)	
1- PIU Terminal Jardim Ângela	
2- Estrada do M' Boi Mirim	



Mapa elaborado por Hélio Francisco dos Santos. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/> / <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Montagem feita pela autora. <sup>9</sup> Acesso 10/06/2018.

A região delimitada é bastante peculiar, além de dois importantes equipamentos públicos como o Terminal de Ônibus do Jardim Ângela e o Hospital Municipal Moysés Deustch, há a parte da ZEU do Eixo da Estrada do M'Boi Mirim, um pequeno pedaço de ZEIS 4 e todo o restante é constituído por favelas e loteamentos irregulares e precários em ZEIS 1 como demonstra a Figura 02. Um outro fator bastante diverso desse PIU é a presença da Área de Proteção ao Manancial Guarapiranga, que faz desse PIU um caso bastante específico.

<sup>9</sup> ZEU- Zona Eixo da Estruturação da Transformação Urbana,  
 ZEUP (a) - Zona Eixo da Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental,  
 ZEIS 4- Zona Especial de Interesse Social em área de proteção aos mananciais.

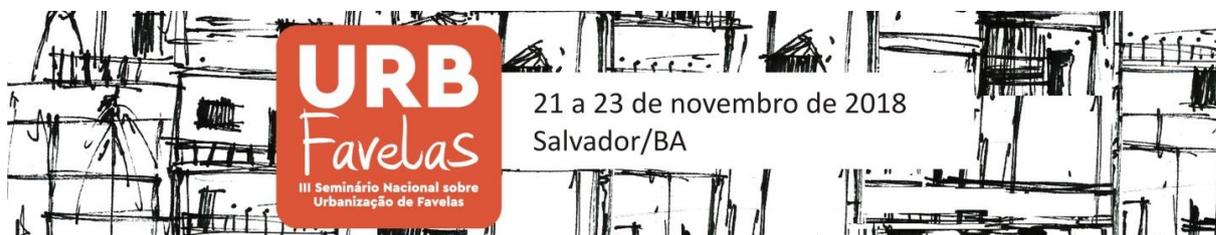
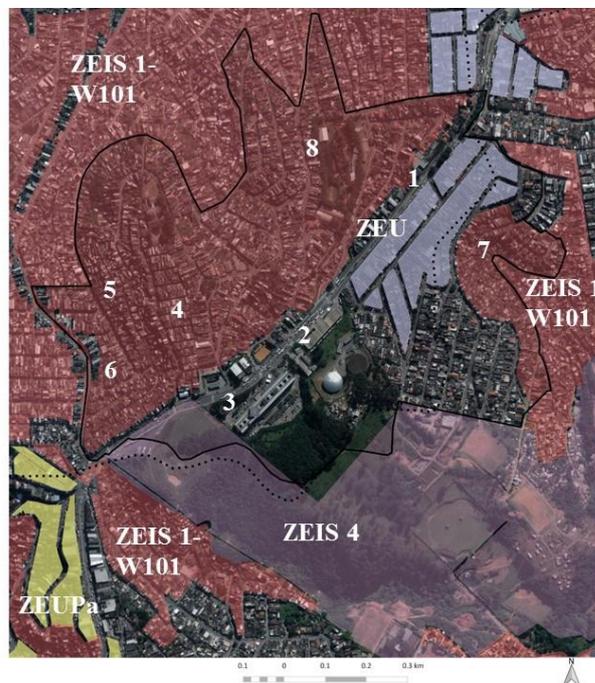


Figura 02: Mapa de aproximação do território do PIU do Terminal do Jardim Ângela.

Legenda

- 1- Estrada do M<sup>o</sup> Boi Mirim
- 2- Terminal Jardim Ângela
- 3- Hospital Municipal Moyses Deustch
- 4- Mutirão Paranapanema
- 5- Favela Morro do Índio
- 6- Favela Loteamento Paranapanema III
- 7- Favela Jardim Copacabana
- 8- Favela Serafim Alves/ São Manoel



Mapa elaborado por Hélio Francisco dos Santos. Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>. Montagem da imagem feita pela autora. Acesso 10/06/2018.

Na Figura 03 abaixo é possível observar a ocupação que compõe o tecido urbano de todo o entorno.

Figura 03: Vista panorâmica do território a partir da Estrada do M<sup>o</sup> Boi Mirim.



Fonte: autora, tirada em 08/03/2018.

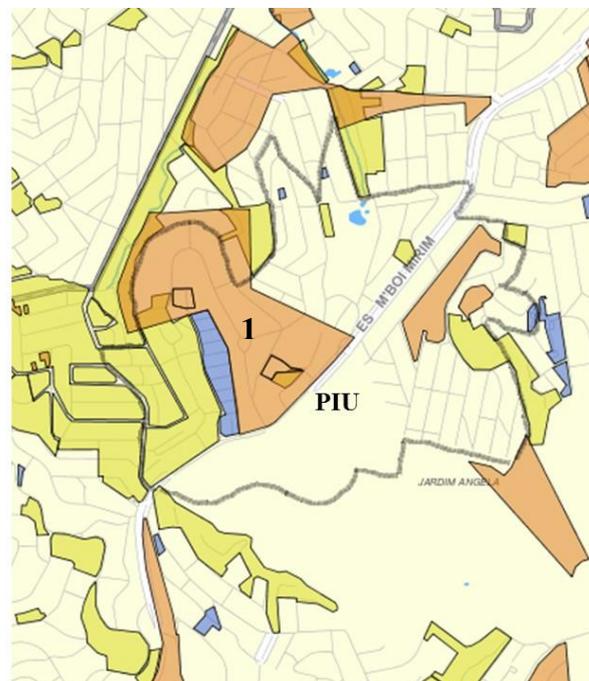
A Figura 04 abaixo trata da base fundiária, onde é possível observar a presença de um grande loteamento irregular, sem arruamento aceito pelo poder público municipal que é o Morro do Índio, Invasão Livre (1 da Figura 04).



Figura 04: Mapa da situação fundiária e tipos habitacionais.

Legenda

Loteamento irregular	
Núcleo	
Favela	



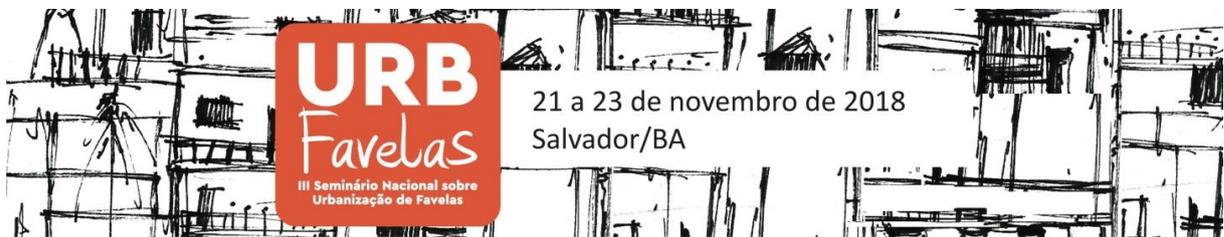
Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/> Montagem feita pela autora. Acesso 10/06/2018.

O aspecto que preocupa nos pontos observados é a falta de proteção da legislação em relação ao embate entre dois instrumentos urbanísticos distintos: a ZEIS 1 e o PIU e o fato da CU permitir que um ente privado possa indicar em nome do desenvolvimento urbano e de seus interesses, que o poder público direcione uma desapropriação<sup>10</sup>. Essa situação complica ainda mais a vulnerabilidade dos territórios e das famílias. Mesmo se a área tivesse sido objeto de reurbanização, mas sem regularização fundiária como é o caso do Núcleo Paranapanema, diante do instrumento da CU não é garantia de nada; questionamos se também a regularização fundiária protegeria esses assentamentos em ZEIS 1.

Da forma como está, o instrumento do PIU se sobrepõe ao da ZEIS 1, deixando à cargo da gestão pública a responsabilidade de encaminhar soluções que garantam o direito de as famílias permanecerem nesse território, trata-se de uma região está ocupada desde os anos 1980.

A polêmica recém levantada com a Audiência Pública do PIU Vila Leopoldina em 22/05/2018, que prevê a revitalização de um terreno de cerca de 300 mil m<sup>2</sup> entre a Ceagesp e o Parque

<sup>10</sup> Sem a aprovação da MP700/2015 – Lei das Desapropriações é o poder público que desapropria sob a indicação do concessionário.



Villa-Lobos, proposto pelo Grupo Votorantin, é o retrato real, que revela a fragilidade do instrumento das ZEIS 1 diante de outros dispositivos que se vinculam diretamente a valorização da terra como é o caso do PIU. O perímetro original dessa operação abriga três áreas de ZEIS 1 marcadas no PDE 2014 e reforçadas na LEI de Zoneamento de 2016, uma dessas áreas é a favela da Linha, outra a favela do Nove, e a terceira é o Conjunto Habitacional Cingapura-Madeirite com 400 famílias. O projeto proposto utiliza um zoneamento de exceção: o CA de 4 vezes a área do terreno, para realizar empreendimentos habitacionais e comerciais de alto padrão; em contra- partida o proponente se compromete a reassentar as 776 famílias das duas favelas em um terreno público próximo, que pertencia a CMTC, uma ZEIS 3 na Av. Imperatriz Leopoldina esquina com a Rua Dr. Seidel e Rua Fröben, em um condomínio vertical de HIS, projeto do escritório MMBB.

Na Audiência Pública do referido PIU, os moradores organizados no movimento denominado “Defenda Vila Leopoldina”, se manifestaram contra a proposta de o projeto transferir a população do local de origem, os favelados, para próximo de seus condomínios como descreve a reportagem abaixo:

“ Um grupo chamado "Defenda Vila Leopoldina", que representa 864 famílias, formado pelos condomínios Martese Alto da Lapa, Riservato Alto da Lapa, Vila Nova Leopoldina I e Vila Nova Leopoldina II, contratou o premiado escritório de advogados BMA Barbosa Mussnich Aragão – que já assessorou empresas como Odebrecht e Oi – para tentar reverter o projeto.

Uma carta com a assinatura de seis advogados foi enviada à Prefeitura em maio. No terreno, em vez das moradias, eles sugerem a implantação de um parque público. “O que faz mais sentido quando dada a pobre arborização da Avenida Imperatriz Leopoldina e a ausência de praças e parques ao longo dessa avenida”, diz o texto. A cerca de 1 km da avenida, está o Parque Villa-Lobos”.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Reportagem: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-de-condominios-de-alto-padrao-da-vila-leopoldina-pressionam-prefeitura-contra-moradias-populares-no-bairro.ghtml>. Acesso 05/06/2018.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos e fatos apresentados e parafraseando a frase de Caio Santo Amore (2013) “ Qual é o lugar dos pobres na cidade”? Qual será o lugar dos pobres das ZEIS 1 do PIU do Terminal Jardim Ângela? Nos parece que nem as ZEIS 1 garantem o lugar dos pobres na cidade, O caso da situação das famílias que moram nas duas favelas do PIU Vila Leopoldina, que tiveram o reconhecimento do direito de permanência garantido pelo zoneamento ZEIS 1, com a possibilidade de reurbanização e regularização fundiária, está suspenso, uma vez que o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento não protegem o instrumento das ZEIS 1 diante da sobreposição com instrumentos urbanísticos desiguais. Esse é o ponto que precisamos rever na legislação.

O artigo não pretende encaminhar respostas para a superação dos limites colocados, até porque o assunto é recente na literatura, mas pretende lançar a base das contradições que contornam o tema que trata do cruzamento de instrumentos urbanísticos com o zoneamento das ZEIS de ocupação em São Paulo.

O PIU, assim como as OUC trabalham com a matemática da valorização imobiliária sob o discurso da transformação urbana, nesse sentido as ZEIS 1 não passam de reservas de terras, como afirma ROLNIK (2015):

“Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse, que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de lócus de um exército industrial de reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro”. (ROLNIK, 2015, p. 166)

Reservas que diante de um novo contrato social se colocam a serviço de usos atualizados.

#### REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas: **Decifra-me ou te devoro!** In: Hegemonia às avessas. Org. Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C.; Boitempo Editorial, pg. 21, 2010.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.



SANTO AMORE, C. **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.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra- Urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel. 2007

Presidência da República da Casa Civil- **LEI Nº 10.257 DE JULHO DE 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Prefeitura do Município de São Paulo. **LEI Nº 13.430, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002.** Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Prefeitura do Município de São Paulo. **LEI Nº16.050/ DE 31 DE JULHO DE 2014.** Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Prefeitura do Município de São Paulo **LEI Nº 16.402 DE 22 DE MARÇO DE 2016.** Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE).

Prefeitura do Município de São Paulo. **DECRETO Nº 56.901 DE 29 DE MARÇO DE 2016.** Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE.