

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

**AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE SÃO PAULO DE 2002 A 2014  
PROPÓSITOS E RESULTADOS**

Rodrigo Minoru Hayakawa Tanaka

Monografia da disciplina 5823 – Avaliação da  
Teoria Intraurbana  
Professores Csaba Deák, Nuno Fonseca,  
Klara Kaiser Mori

**São Paulo  
2017**

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| 1. Introdução, contexto e breve histórico das ZEIS nos municípios brasileiros..... | 3  |
| 2. As ZEIS no município de São Paulo de 2002 a 2014 .....                          | 5  |
| 3. Princípios, regras e disciplinamento das ZEIS.....                              | 6  |
| 4. A avaliação das ZEIS em São Paulo .....   | 9  |
| 4.1. As ZEIS 1 e as ações de regularização e urbanização .....                     | 10 |
| 4.2. A produção habitacional .....   | 11 |
| 5. Conclusão .....   | 14 |
| 6. Bibliografia.....   | 16 |

## 1. Introdução, contexto e breve histórico das ZEIS nos municípios brasileiros

O presente trabalho analisa as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social no Município de São Paulo, regulamentadas pela normativa urbanística vigente entre os anos 2002 a 2014. Serão abordados os seguintes aspectos: a conceituação do instrumento no marco regulatório nacional, a sua utilização na cidade de São Paulo e os resultados obtidos.

As ZEIS são porções do território demarcadas pelos municípios, com o propósito de priorizar ações habitacionais, como a urbanização e regularização de assentamentos precários e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Os anos 70 foram marcados pela insurgência dos movimentos sociais que, com apoio de setores da Igreja Católica, iniciaram a luta pela regularização fundiária de loteamentos ilegais. Ao mesmo tempo, ganha força a reivindicação da sociedade por liberdades individuais. Esse movimento culmina nos anos 80, no contexto da redemocratização, com as primeiras experiências de gestões municipais que se pautaram pela inserção de temas até então distantes da agenda do Regime Militar no campo do planejamento urbano, como a urbanização e regularização de favelas e bairros periféricos (MARICATO, 2014, p. 142-143).

As primeiras experiências em demarcação de ZEIS ocorreram na década de 80 em Belo Horizonte e Recife, que consistiram em zoneamentos especiais sobre assentamentos precários, definindo regras voltadas às ações de urbanização e regularização fundiária.

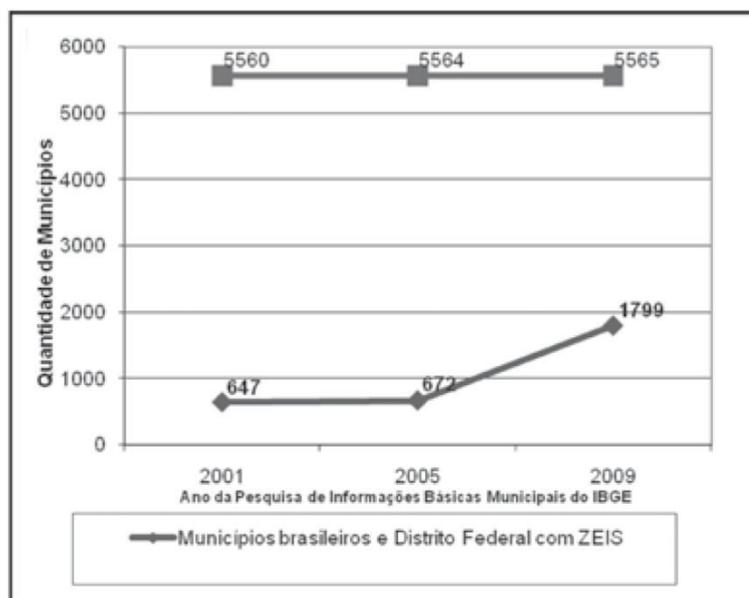
No caso de Belo Horizonte, a lei municipal de parcelamento, uso e ocupação em 1985 definiu regras diferenciadas para “Setores Especiais”, objetivando permitir a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos, em 128 perímetros que continham favelas (ANCONA, 2009, p.9-10). O caso de Recife inaugurou o uso do termo “Zona Especial de Interesse Social”, e consistiu em zoneamentos com parâmetros específicos para assentamentos precários na lei de uso do solo de 1983 à qual, quatro anos mais tarde, sobreveio a lei dos Planos de Regularização de ZEIS (PREZEIS), instituindo procedimentos ligados aos projetos de urbanização e regularização jurídica da posse dos ocupantes (Ibid.).

No início dos anos 90, o município de Diadema criou uma outra modalidade de ZEIS, demarcando áreas desocupadas para constituição de um estoque de terras reservadas para empreendimentos de habitação social. Essas áreas foram denominadas AEIS 1 (Áreas Especiais de Interesse Social tipo 1) e representaram 3% do território do município. Segundo Santo Amore (2013, p. 96), esse momento foi marcado pela “forte participação do movimento popular de luta pela moradia, associado a uma sequência de gestões de orientação progressista”, contexto que, segundo o autor, foi fundamental para a viabilização da proposta de demarcação de áreas vazias.

A partir do início dos anos 2000, deu-se início a um processo de generalização da aplicação das ZEIS nos municípios brasileiros. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabeleceu uma base legal específica para que os municípios pudessem implementar suas políticas nas áreas urbana e habitacional, incluindo a demarcação de ZEIS e instrumentos de urbanização e regularização fundiária. A isso soma-se uma série de acontecimentos que culminaram na proliferação das ZEIS pelos planos municipais, tais como: a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades (2003) no Governo Lula, a Campanha do Plano Diretor Participativo (2005) Santo Amore (2013, p.98). São relevantes também o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criados em 2005, que fomentaram a elaboração pelos municípios de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (ANCONA, 2009, p.13).

Dessa forma, cresce muito o número de municípios que passaram a incorporar as ZEIS nos instrumentos de planejamento. Relatório apresentado por Santos Jr. & Montandon (2011, p.31) indica que, em 2001, eram 647 municípios, cenário que pouco se alterou em 2005, com 672 municípios. Esse número salta em 2009 para 1.799, crescimento de 168% (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009**



**Extraído de: SANTOS JR. & MONTANDON (2011, p.31)**

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros / MUNIC. 2001 a 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>

Ao analisar tal aumento, o relatório pondera uma série de limitações relativas à adequação e aplicabilidade do instrumento. Os autores reconhecem, por um lado, o nítido esforço dos gestores locais na incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores (SANTOS JR. & MONTANDON, 2011, p. 33). Contudo, observam uma "generalizada inadequação da regulamentação

dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos (Ibid., p.34)". No caso das ZEIS, menos da metade dos municípios definem localização e perímetros, além de muitos Planos Diretores se limitarem a trazer apenas disposições genéricas, gerando a necessidade de posterior regulamentação específica (Ibid., p. 38).

## 2. As ZEIS no município de São Paulo de 2002 a 2014

No município de São Paulo, as ZEIS foram instituídas por lei em âmbito municipal em 2002<sup>1</sup>, no Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei nº 13.430/02). Em 2004, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS, Lei nº 13.885/04) consolidou, ratificou e retificou as ZEIS demarcadas e se aprofundou em questões como regras de uso e ocupação a serem observadas nesses perímetros.

As ZEIS apresentadas no PDE de 2002 classificam-se em quatro tipos, ZEIS 1, 2, 3 e 4:

- ZEIS 1 correspondem a porções do território ocupadas de forma irregular ou precária.
- ZEIS 2 correspondem à glebas ou terrenos não utilizados ou subutilizados, adequados à urbanização.
- ZEIS 3 correspondem a áreas centrais, onde há predominância de edificações não utilizadas ou subutilizadas, onde haja interesse público na promoção de habitação de interesse social.
- ZEIS 4 correspondem a glebas em áreas de proteção aos mananciais, para promoção de projetos habitacionais destinados a demandas de remoção de ações de regularização e recuperação ambiental.

Observa-se que as ZEIS 1 correspondem aos assentamentos precários existentes, devendo ser objeto de ações e projetos de regularização urbanística e fundiária. Já as ZEIS 2 e as ZEIS 4 seguem a linha da demarcação de terras desocupadas, reservadas para a produção de habitação social. Já as ZEIS 3 podem ser consideradas uma mistura de perímetros de recuperação urbanística e estoque fundiário na região central, pois ao mesmo tempo em que prevê a conversão de tecidos urbanos subutilizados ou ociosos para construção de moradia, também incorpora a intervenção e requalificação de áreas centrais habitadas por população de baixa renda, beneficiando à população moradora, como é o caso dos cortiços.

O PDE/2002 e a LPUOS/2004 demarcaram um total de 964 perímetros de ZEIS, totalizando superfície de 139.451.518,95m<sup>2</sup>, ou 9,23% do território municipal.

---

<sup>1</sup> Em 2001, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada aprovada na Lei nº 13.260/2001 continha disposições relativas aos chamados "Setores ZEIS", localizados dentro do perímetro da OU, sendo essa a primeira menção do termo ZEIS em lei municipal paulistana aprovada.

**Tabela 1 – ZEIS no Município de São Paulo por tipo e superfície**

|               | <b>Qtd</b> | <b>Área</b>    |
|---------------|------------|----------------|
| <b>ZEIS 1</b> | 640        | 122.239.451,58 |
| <b>ZEIS 2</b> | 147        | 7.730.135,86   |
| <b>ZEIS 3</b> | 145        | 5.915.788,67   |
| <b>ZEIS 4</b> | 32         | 3.566.142,84   |
| <b>TOTAL</b>  | 964        | 139.451.518,95 |

**Extraído de: CALDAS, 2009, p. 79**

Fonte: SEMPLA/PMSP

O mapeamento desses perímetros de ZEIS foi realizado originalmente pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), através do PROCENTRO<sup>2</sup>, HABI<sup>3</sup> e COHAB-SP<sup>4</sup>, utilizando principalmente cadastros internos existentes sobre áreas de interesse do município e áreas informais (CALDAS, 2009, p. 69). Posteriormente, na elaboração da LPUOS, houve a discussão pública dos perímetros junto à sociedade civil, resultando em contribuições, inclusões, exclusões e modificações (Ibid., p. 75).

Caldas (2009, p. 69) faz algumas críticas sobre os critérios adotados para a demarcação das ZEIS. Sobre as deficiências técnicas do mapeamento realizado, destaca a desatualização das bases cartográficas utilizadas, o que resultou num levantamento impreciso. Aponta também que a demarcação de loteamentos informais seguiu critérios socioeconômicos (onde a população moradora tenha perfil predominante de seis salários mínimos), gerando uma contradição ao abrir a possibilidade de se ignorar o aspecto da legalidade jurídica do assentamento, o que a princípio caracterizaria sua natureza informal (Ibid., p. 74). Reflete também sobre o fato de o critério da demarcação estar mais ligado ao diagnóstico e não à possível solução, que poderia se dar fora do perímetro das ZEIS (Ibid.).

### **3. Princípios, regras e disciplinamento das ZEIS**

No caso dos assentamentos precários, a regularização urbanística e fundiária ensejada deve ser atingida através de ações conduzidas pelo Poder Público, como planos de urbanização, projeto de intervenção e grupos gestores constituídos por membros da gestão pública e da sociedade civil. Nesse sentido, o regramento da ZEIS permite que, através da figura do Plano de Urbanização, seja aplicada uma menor exigência quanto a parâmetros de uso e ocupação do solo, como dimensionamento dos

<sup>2</sup> Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo, coordenado por SEHAB

<sup>3</sup> Superintendência da Habitação Popular, departamento de SEHAB responsável pela atuação em favelas, cortiços e assentamentos precários.

<sup>4</sup> Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, empresa da Prefeitura de São Paulo ligada à Secretaria de Habitação, atuando como executora da política habitacional do município.

lotes, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito de altura máximo e recuos mínimos das construções, largura das vias e percentuais de doação de áreas públicas de loteamentos.

[...] a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. (BARROS, CARVALHO & MONTANDON, 2010, p. 96)

As regras específicas do assentamento devem estar previstas no Plano de Urbanização, que deve ser aprovado pelo Conselho Gestor.

Do ponto de vista da regularização fundiária, as ZEIS dialogam com os instrumentos jurídicos que versam sobre as garantias de posse e domínio dos moradores dos assentamentos. Segundo Fernandes (2010), o marco jurídico que dá base para a regularização de loteamentos irregulares tem início com a Lei Federal 6.766/1979, o que permitiu as primeiras experiências de programas municipais que então deram suporte aos impulsos progressivos na regulamentação do tema:

A discussão sobre a regularização fundiária urbana ganhou outro fôlego com a Constituição Federal de 1988, que reconheceu o *direito da população à regularização fundiária* nos casos estipulados, através do usucapião especial urbano nas terras privadas, mencionando também a “concessão de uso” de terras públicas. A Emenda Constitucional nº 26/2000 incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais. O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220, ambos de 2001, consolidaram e ampliaram essa ordem jurídica, especialmente ao regulamentarem a concessão de uso especial em terras públicas para fins de moradia como direito subjetivo e ao considerarem a possibilidade de utilização coletiva dos novos instrumentos, assim fortalecendo outros programas municipais como Favela-Bairro no Rio de Janeiro, Resolo em São Paulo, etc. (FERNANDES, 2010, p. 182)

À respeito das ZEIS de produção habitacional, o conceito da reserva de estoque de terras segue o princípio de que seria possível proteger essas áreas da atuação livre do mercado, que por tendência privilegia as classes de mais altas rendas como público alvo, conforme explanado por Rolnik & Santoro:

A partir de uma leitura da incidência da regulação urbanística sobre o processo de exclusão socioterritorial (Rolnik 1997) a hipótese que alimentou o estabelecimento de ZEIS nos zoneamentos das cidades foi a de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado e de acordo com as regras atuais do zoneamento. A possibilidade de utilização das ZEIS para reservar espaços para habitação de interesse social no ordenamento territorial das cidades invertendo a lógica predominante do zoneamento como reserva de terra e proteção de valores de solo para os mercados de média e alta renda deveria colaborar também, em tese, para uma boa utilização de áreas subutilizadas e vazias mais centrais, característica também apontada pela literatura como parte integrante do modelo socioespacial hegemônico nas cidades latino-americanas (Silva 2012; Clichevsky 2000). (Rolnik & Santoro, 2013, p. 2)

O regramento estabelecido pelo PDE de São Paulo definiu a obrigação de destinação de porcentagens mínimas de área construída para Habitação de Interesse Social<sup>5</sup> (HIS) e Habitação de Mercado Popular<sup>6</sup> (HMP), na aprovação de qualquer edificação nova em lotes em ZEIS com metragem superior a 250m<sup>2</sup>. Essas proporções variam de acordo com o tipo de ZEIS, conforme Tabela 2 abaixo:

**Tabela 2 – Percentuais de destinação mínima de área construída para HIS e HMP em ZEIS**

| TIPO DE ZEIS | HIS | HIS ou HMP |
|--------------|-----|------------|
| ZEIS 1       | 50% | 30%        |
| ZEIS 2       | 40% | 40%        |
| ZEIS 3       | 40% | 40%        |
| ZEIS 4       | 70% |            |

**Fonte: São Paulo (Município). Lei Municipal nº 13.885, 2004**

Dessa forma, os terrenos localizados em ZEIS foram comprometidos com a produção de HIS e HMP, em proporções que chegam a 80% da área construída. Contudo, houve distorções na própria lei. A LPUOS, por exemplo permitiu que os 80% da área construída nos lotes em ZEIS 3 localizados na Macroárea de Urbanização Consolidada sejam de HIS ou HMP, dispensando a destinação mínima de 40% HIS. Conforme observa Caldas:

<sup>5</sup> Definida no Plano Diretor como "aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias".

<sup>6</sup> Definida no Plano Diretor como "aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados)".

Portanto, nas ZEIS 3 demarcadas em bairros como Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila Mariana é facultada a destinação de habitações para baixa renda (HIS).

Nesse sentido observa-se que, apesar dos propósitos de democratização dos territórios, os bairros que oferecem melhores condições de urbanização permanecem inacessíveis à população de menor renda. (CALDAS, 2009, p. 85)

A estratégia de produção habitacional de PDE de 2002 partia não somente do princípio da provisão pública direta, mas consistia em uma tentativa de estimular a produção da iniciativa privada<sup>7</sup>. Nesse âmbito se entendem a criação das categorias HIS e HMP, as condicionantes impostas pelas ZEIS e também incentivos à produção privada. Por exemplo, a isenção da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir para empreendimentos de HIS, e com fator de desconto para HMP.

#### **4. A avaliação das ZEIS em São Paulo**

A base legal das ZEIS em São Paulo com o Plano Diretor Estratégico de 2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004, vigorou ao longo de mais de dez anos, até julho de 2014, quando a revisão do Plano Diretor trouxe novas regras para sua utilização.

O PDE de 2002 se autodeterminou o prazo do ano de 2012 para o cumprimento das metas e objetivos nele contidos. Em 2013, já havendo expirado o prazo, inicia-se o processo da revisão do PDE pela Prefeitura, inclusive dos debates públicos sobre os resultados dos objetivos e diretrizes expressos no Plano.

Dessa época datam dois relatórios de avaliação de ZEIS adotados como referência no presente trabalho. O primeiro é o balanço oficial realizado pela Prefeitura, utilizado para pautar reuniões, oficinas e eventos realizados no processo participativo de revisão do PDE, compilando ações e resultados em ZEIS ocorridos ao longo da vigência do Plano, trabalho esse conduzido pelas equipes técnicas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e SEHAB. O segundo é o estudo realizado pelo Secovi-SP<sup>8</sup>, que traz números a respeito da produção imobiliária no períodos de

---

<sup>7</sup> Conforme Art. 79, inc. X do PDE, consta entre os objetivos da Habitação "criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social - HIS e habitação de renda média baixa, aqui denominada Habitação do Mercado Popular - HMP, especialmente na área central e nos espaços vazios da Cidade".

<sup>8</sup> Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, órgão de classe das empresas do mercado imobiliário em São Paulo.

2002-2012, com foco nas ZEIS. Para tal, o Secovi dispõe de base dos projetos aprovados de HIS e HMP no Município de São Paulo<sup>9</sup>.

#### 4.1. As ZEIS 1 e as ações de regularização e urbanização

Os números apresentados pela Prefeitura relativos à urbanização e à regularização de assentamentos demonstram uma grande distância entre os objetivos pretendidos nas ZEIS 1 demarcadas e o que foi possível alcançar.

Os quatro recortes de análise de ZEIS 1 feitos pela Prefeitura refletem dinâmicas de trabalho internas e critérios de acompanhamento distintos: favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais da SEHAB e conjuntos habitacionais da COHAB-SP.

No caso das favelas, contaram-se 386.498 domicílios em ZEIS 1 (sendo 482.336 o total de domicílios em favelas no município, independente de estarem em ZEIS). Cerca de 1,9% (7.157) desses domicílios chegaram a ser regularizados e com Títulos de Concessão emitidos aos moradores; 16,4% (63.316) não foram regularizados, porém tiveram Títulos de Concessão emitido, e 81,8% (316.025) permanecem sem regularização nem concessão. Relativo às obras de urbanização, 28,6% (110.612) receberam obras, sendo 10,7% concluídas e 17,9% em andamento. Quanto aos 71,4% (275.885) de domicílios que não receberam intervenção, a Prefeitura esclarece que parte deles de fato não precisa de obras. Contudo, não foi informada qual a proporção desses domicílios, se são poucos ou muitos, o que seria importante saber pois isso reflete diretamente nas ações que ainda precisam ser feitas<sup>10</sup>.

Os loteamentos irregulares em ZEIS 1 somavam 226.702 domicílios (de um total de 482.336 no município todo). A regularização técnica (alvarás junto à Prefeitura) alcançou 27% (61.231) desses domicílios, ficando pendentes 73% (165.471). Já a regularização registrária foi realizada em 20,6% (46.625) dos domicílios, sendo que 79,4% (180.077) permaneceram sem titulação<sup>11</sup>.

Os conjuntos de HABI totalizam 22.890 domicílios, e correspondem a empreendimentos habitacionais do Poder Público que permaneceram irregulares após a conclusão e entrega das obras (como é o caso, por exemplo, de diversos mutirões, FUNAPS e PROVER/Cingapura). Desses, 55,9% (12.785) dos domicílios tiveram obras de requalificação, e 44,1% (10.105) não tiveram. Referente à

<sup>9</sup> A análise feita pelo Secovi considera duas variáveis, os lançamentos residenciais e os projetos aprovados. Existem diferenças entre esses dois critérios, pois os projetos aprovados nem sempre contam como lançados, podendo ser que na data ainda estavam para ser lançados, não seriam lançados por desistência do promotor, ou por se tratarem de empreendimentos públicos que precidem de lançamento. Além disso, a contagem de unidades dos lançamentos imobiliários se divide em Residencial Horizontal / Residencial Vertical, não seguindo o padrão de uso HIS/HMP/Residencial. Por esse motivo, o único critério mais diretamente ligado à análise produção de HIS/HMP é a de projetos aprovados.

<sup>10</sup> O fato de a Prefeitura não dispor dessa informação sugere que o diagnóstico não tenha sido feito e que algum descasamento na sistemática de acompanhamento e avaliação da política habitacional nesse quesito.

<sup>11</sup> Quanto a esse aspecto, mais uma ressalva da Prefeitura pelo fato de haver áreas que não entram na conta por não terem processos autuados.

regularização fundiária e à comercialização, 3,1% (720) das unidades foram regularizadas e comercializadas, 39,3% (8.986) encontravam-se parcialmente regularizadas (entre regularização do lote e edificação), e 57,6% (13.184) estavam completamente pendentes de regularização.

Os números relativos à regularização de conjuntos da COHAB demonstram que, das 93.319 unidades construídas 88,2% (82.279) foram regularizadas, enquanto 11,8% (11.040) estavam pendentes de regularização. Quanto a esse dado, cabe uma observação. Segundo a apresentação da Prefeitura, as informações são de 2006, portanto não refletem uma análise do período da vigência do PDE. Além disso, a proporção de conjuntos regularizados pela COHAB é expressiva principalmente porque contabiliza os empreendimentos já regularizados anteriormente ao PDE, ou seja, que a princípio nem precisariam ser demarcados como ZEIS para serem regularizados.

## 4.2. A produção habitacional

Segundo informações da Prefeitura, dos 7,7 milhões de metros quadrados em ZEIS 2 demarcados em 2002-2004, 62% permaneceram vazios até 2013; 7% foram utilizados como Empreendimentos Habitacionais de Promoção Pública; 5% como Empreendimentos Habitacionais de promoção privada; 3% como Empreendimentos privados de padrão superior que não se enquadram como HIS/HMP; 7% como habitações unifamiliares e/ou assentamentos precários; e 16% foram utilizados para implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, transporte e infraestrutura.

Em Zeis 2, foram contados 45 empreendimentos habitacionais, sendo 18 de HIS, 23 misto de HIS/HMP e 4 de padrão incompatível com HIS/HMP<sup>12</sup>. Já em ZEIS 3, foram 54 empreendimentos, sendo 24 de HIS, 24 misto de HIS/HMP e 6 de padrão incompatível com HIS/HMP. Nas ZEIS 4 não houve empreendimentos habitacionais<sup>13</sup>.

Segundo dados do Secovi-SP, entre o período de 2002-2012, foram aprovados os projetos de 33.993 unidades de HIS, HMP e outros nas ZEIS 1, 2 e 3. Dessas, 55,98% (19.029) correspondiam a HIS e 26,70% (9.077) a HMP (ver Tabela 3).

---

<sup>12</sup> Em razão de disposições transitórias do Plano Diretor Estratégico, Lei nº 13.430/2002, ficou assegurado que processos de aprovação de edificação em andamento protocolados anteriormente à aprovação do PDE teriam garantidos a aplicação da legislação vigente na data do protocolo. Esse expediente é conhecido como "direito de protocolo" e na prática garantiu, entre outros, que proprietários de terrenos gravados como ZEIS pudessem se desvaler das exigências de área construída para HIS/HMP, desde que pudessem aproveitar algum processo de aprovação em andamento para o terreno.

<sup>13</sup> A Prefeitura não apresentou informações sobre a quantidade de unidades produzidas, tendo se limitado a falar da quantidade de empreendimentos. Além disso, a avaliação de empreendimentos realizada pela Prefeitura se restringe às ZEIS 2 e 3. Contudo, as ZEIS que mais responderam pela produção de HIS no período são as ZEIS 1.

**Tabela 3 – Unidades em Projetos aprovados em ZEIS**

| <b>Secovi-SP: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS</b> |               |              |               |               |          |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|----------|
|  | <b>HIS</b>    | <b>HMP</b>   | <b>Outros</b> | <b>Total</b>  | <b>%</b> |
| <b>ZEIS 1</b>  | 9.890         | 715          | 1.327         | <b>11.932</b> | 35,10%   |
| <b>ZEIS 2</b>  | 4.981         | 4.574        | 1.022         | <b>10.577</b> | 31,12%   |
| <b>ZEIS 3</b>  | 4.158         | 3.788        | 3.538         | <b>11.484</b> | 33,78%   |
| <b>Total</b>   | <b>19.029</b> | <b>9.077</b> | <b>5.887</b>  | <b>33.993</b> | 100,00%  |
| <b>%</b>   | 55,98%        | 26,70%       | 17,32%        | 100,00%       |          |

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Comparando o resultado em ZEIS com o fora de ZEIS, as 33.993 unidades aprovadas correspondem a 8,66% das 392.572 unidades aprovadas no Município. Enquanto para HMP e outros usos, a proporção de unidades aprovadas é consideravelmente menor em ZEIS, se considerada isoladamente a aprovação de projetos de HIS, a proporção é praticamente igual entre unidades aprovadas fora de ZEIS e em ZEIS (50,30% e 49,70%, respectivamente). Essas diferenças de proporções sugerem a relevância das ZEIS na produção de HIS.

**Tabela 4 – Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e fora de ZEIS**

| <b>Secovi-SP: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS</b> |               |               |                |                |          |
|---|---------------|---------------|----------------|----------------|----------|
|   | <b>HIS</b>    | <b>HMP</b>    | <b>Outros</b>  | <b>Total</b>   | <b>%</b> |
| <b>Em ZEIS</b>  | 19.029        | 9.077         | 5.887          | <b>33.993</b>  | 8,66%    |
| <b>Fora de ZEIS</b>   | 19.256        | 46.784        | 292.539        | <b>358.579</b> | 91,34%   |
| <b>Total</b>  | <b>38.285</b> | <b>55.861</b> | <b>298.426</b> | <b>392.572</b> | 100,00%  |
| <b>%</b>  | 9,75%         | 14,23%        | 76,02%         | 100,00%        |          |

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Observa-se ainda que, ao longo do tempo, a produção de HIS foi se intensificando em ZEIS. No ano de 2002, por exemplo, se concentram 31,66% (6.097) das unidades aprovadas de HIS fora de ZEIS. Já a partir de 2005, o volume de aprovações de unidades dentro de ZEIS aumenta em relação à quantidade fora de ZEIS. Ver Tabela 5 e Gráfico 2:

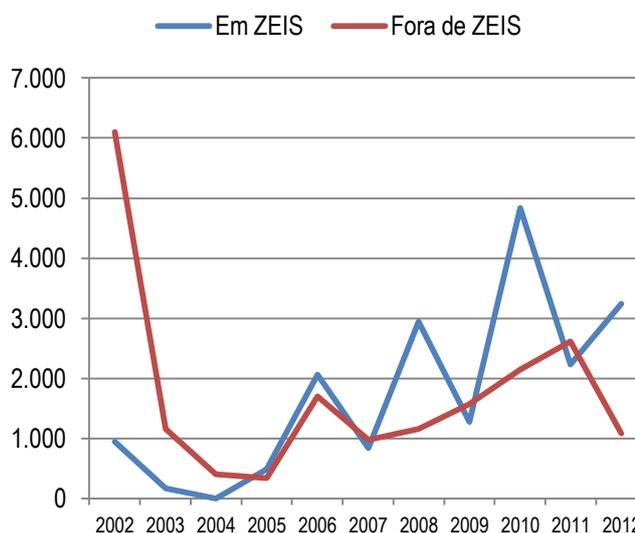
Tabela 5 – Evolução de unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS

| Secovi-SP: Unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS |               |               |
|---|---------------|---------------|
| Ano   | Em ZEIS       | Fora de ZEIS  |
| 2002  | 946           | 6.097         |
| 2003  | 170           | 1.159         |
| 2004  | 0             | 409           |
| 2005  | 488           | 342           |
| 2006  | 2.067         | 1.698         |
| 2007  | 845           | 974           |
| 2008  | 2.940         | 1.158         |
| 2009  | 1.276         | 1.575         |
| 2010  | 4.831         | 2.146         |
| 2011  | 2.227         | 2.616         |
| 2012  | 3.239         | 1.082         |
| <b>Total</b>  | <b>19.029</b> | <b>19.256</b> |

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Gráfico 2 – Evolução de unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS

Secovi-SP: Unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS



Fonte: SECOVI-SP, 2013

Observa-se ainda o aumento no volume geral de aprovações de HIS e HMP, principalmente a partir de 2006 (Ver Tabela 5), o que sugere que, após três anos de pouca atividade entre 2003 e 2005, houve uma retomada do mercado habitacional.

Tabela 6 – Evolução das Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e fora de ZEIS

| Secovi-SP: Unidades de HIS e HMP em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS |               |               |              |               |               |
|---|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Ano   | HIS           |               | HMP          |               | Total         |
|   | Em ZEIS       | Fora de ZEIS  | Em ZEIS      | Fora de ZEIS  |               |
| 2002  | 946           | 6.097         | 0            | 0             | 7.043         |
| 2003  | 170           | 1.159         | 0            | 113           | 1.442         |
| 2004  | 0             | 409           | 300          | 851           | 1.560         |
| 2005  | 488           | 342           | 60           | 3.202         | 4.092         |
| 2006  | 2.067         | 1.698         | 595          | 4.772         | 9.132         |
| 2007  | 845           | 974           | 0            | 7.426         | 9.245         |
| 2008  | 2.940         | 1.158         | 2.994        | 6.743         | 13.835        |
| 2009  | 1.276         | 1.575         | 1.510        | 5.452         | 9.813         |
| 2010  | 4.831         | 2.146         | 314          | 3.707         | 10.998        |
| 2011  | 2.227         | 2.616         | 927          | 7.081         | 12.851        |
| 2012  | 3.239         | 1.082         | 2.377        | 7.437         | 14.135        |
| <b>Total</b>  | <b>19.029</b> | <b>19.256</b> | <b>9.077</b> | <b>46.784</b> | <b>94.146</b> |

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Rolnik & Santoro (2013, p. 13-15) atribuindo esse aumento da produção de HIS e HMP à disponibilidade de crédito ofertada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Para as autoras, o caso de São Paulo é emblemático na combinação do instrumento das ZEIS com a política de subsídios e de aquecimento no mercado habitacional.

Considerando as 38.285 unidades de HIS aprovadas entre os anos de 2002 a 2012, o ritmo de aprovações foi de 3.500 unidades ao ano em média. Em 2002 e 2007, os anos em que mais se aprovaram unidades de HIS, chegou-se perto de 7.000 unidades. Ambas as cifras mostram-se bastante inexpressivas face ao déficit habitacional do município, que em 2010 era da ordem de 358 mil unidades para a população de renda de 0 a 6 salários mínimos (PMSP/SEHAB 2016, p. 21). Ou seja, para dar conta do déficit calculado para 2010, considerando a melhor marca anual observada no período, seriam necessários cerca de 50 anos para aprovar as unidades de HIS correspondentes. Pelo ritmo médio, seriam necessários 100 anos.

## 5. Conclusão

No contexto de redemocratização brasileira, as ZEIS nascem como decorrência de um processo de intensa mobilização social, composta de movimentos populares, militantes e gestores locais que lutaram pela regularização fundiária e a urbanização de assentamentos. Ao longo das décadas, o instrumento se consolida e se dissemina nos municípios brasileiros de forma generalizada, principalmente após o Estatuto da Cidade e as campanhas de divulgação e capacitação de municípios, levadas a cabo em âmbito federal. Contudo, estudos vêm constatando inadequações e deficiências na forma como as ZEIS têm sido aplicadas por uma série de municípios, pondo em questão se nesses casos existe alguma utilidade no instrumento, ou se a sua aplicação resvalou na banalização.

A demarcação das ZEIS 1 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002 significou o reconhecimento da informalidade urbana como realidade do acesso ao solo por parte da população mais pobre. Nesse sentido, o instrumento atua inclusive no resguardo da segurança na posse dos ocupantes, chegando a ser utilizado para evitar remoções forçadas (ROLNIK & SANTORO, 2013, p. 9), tornando-se instrumentos de cobrança e pressão da população sobre o Poder Público.

Dito isso, para além da gravação de perímetros, observa-se que programas de urbanização e regularização de assentamentos dependem muito da ação constante e ativa do Poder Público, gestão essa sem a qual nada se concretiza. Os resultados pouco expressivos de regularização e urbanização obtidos nas ZEIS 1 de São Paulo, entre os anos de 2002 a 2013, indicam a falta de alcance ou inação da Prefeitura, bem como as dificuldades técnicas e jurídicas dos processos de regularização que o instrumento das ZEIS não supera.

Acerca das ZEIS de produção habitacional, observa-se que, descontadas algumas distorções, de fato as ZEIS constituíram um estoque de terrenos que protegeu produção de HIS. Contudo, chama a atenção o fato de que a maior parte do estoque de ZEIS 2 consumido pelo Poder Público não foi de empreendimentos habitacionais, mas sim de equipamentos públicos.

Houve uma importante produção de HIS nas ZEIS 1, muito embora do ponto de vista conceitual, as ZEIS 2, 3 e 4 são as que se constituem como estoque fundiário. Além disso, a produção de HIS fora de ZEIS foi considerável. Ainda assim, o ritmo de aprovações de HIS demonstra que o volume global da produção habitacional não faz frente às necessidades habitacionais do município.

Por fim, os resultados demonstraram que, a exemplo das ZEIS de regularização, a produção habitacional depende muito da ação do Poder Público, no âmbito de políticas que combinem a demarcação de terras com linhas de financiamento e subsídio à produção habitacional, sem as quais o instrumento das ZEIS não garante a utilização do recurso fundiário.

## 6. Bibliografia

- BARROS, Ana Maria Furbino Bretas. CARVALHO, Celso Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade Comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. Disponível em <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. São Paulo: FAUUSP (tese), 2009. Disponível em <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE\\_ZEIS\\_pdf.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE_ZEIS_pdf.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. In: **Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010. Disponível em <[http://www.anauni.org.br/site/wp-content/uploads/2011/12/RDDP\\_9.pdf](http://www.anauni.org.br/site/wp-content/uploads/2011/12/RDDP_9.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- MARICATO, Ermínia. Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica. In: \_\_\_\_\_ **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 105-170.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANCONA, A. L. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de vazios urbanos**. Ministério das Cidades, 2009. Disponível em <[http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id\\_submenu/230/guia\\_zeis\\_final.pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/guia_zeis_final.pdf)>. Acesso 10 de janeiro de 2017.
- ROLNIK, Raquel & SANTORO, Paula. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- 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**. São Paulo: FAUUSP (tese), 2013. Disponível em <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/publico/CAIO\\_SANTO\\_AMORE\\_TESE.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/publico/CAIO_SANTO_AMORE_TESE.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/plano\\_diretor.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/plano_diretor.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO (SECOVI-SP), **ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social**. São Paulo. 18 abr 2013. 53 slides. Apresentação em arquivo .pdf. Disponível em <[www.secovi.com.br/files/Downloads/zeis-vpitu-16-05-2013pdf.pdf](http://www.secovi.com.br/files/Downloads/zeis-vpitu-16-05-2013pdf.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Revisão do Plano Diretor Estratégico. Habitação.** São Paulo. 2013. 85 slides. Apresentação em arquivo .pdf. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/plano\\_diretor/revisao-pde-habitacao.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/plano_diretor/revisao-pde-habitacao.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno para discussão pública.** São Paulo. 2016. Disponível em <<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

## Legislação

BRASIL. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L6766.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

BRASIL. **Lei 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 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). **Decreto 44.667 de 26 de abril de 2004.** Regulamenta as disposições da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. Disponível em <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27042004D%20446670000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27042004D%20446670000)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). **Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14092002L%20134300000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14092002L%20134300000)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). **Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO (Município). **Lei 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE\\_SUPLEMENTO-DOC.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.