

# As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais

**Sara Uchoa Araújo Silva**

Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Ceará (2015). Mestre (2019), bolsista CNPq, pelo programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Integrante do grupo de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles – Eixo São Paulo. Atualmente mestranda pelo programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFC.

---

**Resumo:** O presente trabalho surge da necessidade de avaliar os alcances e os entraves das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) enquanto instrumento jurídico de inclusão dos assentamentos informais no planejamento urbano oficial. Para tal, utilizou-se a cidade de São Paulo como recorte espacial. A partir do entendimento do planejamento urbano como marco legal que determina o limite entre a legalidade e a ilegalidade urbana, foi realizada, inicialmente, uma revisão dos planos diretores, das leis de uso e ocupação do solo e suas legislações complementares com foco na incorporação das ZEIS. Dessa forma, buscou-se analisar o rebatimento da regulamentação desse instrumento no quadro normativo que rege a política urbana. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, verificou-se o fortalecimento tanto dos instrumentos alinhados aos princípios da Reforma Urbana como daqueles de aceno aos interesses do setor privado. Essa dualidade também foi observada nas ZEIS. A fragmentação na legislação urbana – desde o Plano Diretor Estratégico de 2002 até o Plano Diretor Estratégico de 2016, atualmente vigente – pode ser relacionada a essa disputa política. No que se refere às ZEIS, em específico, toda essa costura de normativas fragiliza a tessitura legal do instrumento, resultando, então, no enfraquecimento de seu caráter de inclusão. Por fim, avançou-se, de forma complementar, nas repercussões no território e se as alterações normativas se deram no sentido de garantir a efetividade das ZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística que age sobre a exclusão socioespacial.

**Palavras-chave:** ZEIS. Plano Diretor. Habitação de interesse social.

**Sumário:** **1** Introdução ao planejamento urbano de São Paulo anterior à Constituição Federal – **2** Primeiro contato: ZEIS na proposta para o Plano Diretor, em 1991 – **3** Planejamento pós-Estatuto da Cidade: fragilidades e potencialidades pós-Estatuto da Cidade – **4** 10 anos depois, rupturas e continuidades – **5** Espacialização do instrumento das ZEIS – **6** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução ao planejamento urbano de São Paulo anterior à Constituição Federal

Com a promulgação da Carta Magna, em 1988, tornou-se obrigatória a formação de um sistema normativo relativo à política urbana composto por Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e uma legislação urbanística municipal

para sua efetivação, como o zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo e leis complementares.

Anteriormente ao estabelecimento dessa norma, a cidade de São Paulo estava sob regulamentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei nº 7.688, de 1971, e da Lei de Zoneamento, Lei nº 7.805, de 1972, ambas com quase duas décadas de defasagem. Agravando esse descompasso, Grillo (2013) ressalta que há uma reprodução de princípios e instrumentos entre esse quadro normativo e o anterior, o Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1967, que foi engavetado na gestão de Paulo Maluf (1969-1971), e a construção de um projeto de zoneamento iniciado em 1947. A autora também destaca a ênfase dada à fixação de densidades médias para as diferentes zonas como mecanismo de compatibilização entre a infraestrutura ofertada e a demanda populacional de cada uma. De forma articulada, o incentivo à descentralização dava-se por meio da indução à formação de subcentros nas áreas mais periféricas com a concentração de atividades nos cruzamentos das vias expressas desenhadas no plano para, dessa forma, diminuir a necessidade dos deslocamentos e, conseqüentemente, a sobrecarga da infraestrutura de transporte.

Esse modelo proposto pelo PDDI e instrumentalizado pelo zoneamento e LUOS, de forma geral, induziu a dinamização espacial através da adoção diferenciada do coeficiente de aproveitamento (CA)<sup>1</sup> entre as zonas. A crítica da autora (GRILLO, 2013) sobre esse ponto da normativa é pautada na diferenciação dos preços fundiários que esta gerou e na conseqüente espacialização (e segregação) das classes sociais. Ao reduzir esse parâmetro urbanístico para duas vezes a área do terreno em cerca de 88,5% do território da cidade, criou-se uma falsa escassez de solo urbano e, conseqüentemente, um aumento do preço da terra onde o coeficiente era maior – leia-se, nas áreas mais centrais e mais bem equipadas –, impulsionando a expansão imobiliária pelos agentes menos capitalizados para áreas mais afastadas e pouco dotadas de infraestrutura, somada à gradativa mudança da prática do BNH, cada vez mais focada no desenvolvimento urbano, aplicando seus recursos principalmente na criação de infraestrutura urbana (saneamento, obras viárias, transporte, etc.).

Enquanto rebatimento na estrutura da cidade, verificaram-se a expansão da verticalização para novas áreas, com alta disponibilidade de terrenos e de menor valor – Itaim, Indianópolis e Vila Olímpia são, por exemplo, as regiões mais expressivas desse novo fenômeno –, e a reprodução da valorização imobiliária em áreas já consolidadas, como Centro, Cerqueira Cesar e Pinheiros, bairros de elite

<sup>1</sup> Coeficiente de aproveitamento (CA) é o índice que relaciona a área construída com a área do lote da seguinte forma:  $CA = \text{área construída} / \text{área do lote}$ . Ou seja, quanto maior o coeficiente de aproveitamento, maior o potencial construtivo de um território.

onde esse processo se iniciou anteriormente (SOMEHKL, 1987). Essa análise é baseada em dados oficiais do mercado formal, porém, quando confrontada com os dados referentes à evolução da densidade demográfica dos distritos – que demonstram um aumento, além do vetor sudoeste, bem expressivo em direção à periferia leste –, permite prospectar como a cidade se materializa nos diferentes espaços da cidade. Um indicativo que pode guiar essas prospecções é a colocação de Somehkl (2002) frente às novas ocupações ao Sul, que demonstram os efeitos práticos das regulações urbanísticas na realidade dos espaços:

A clandestinidade também se multiplicou nas áreas onde o objetivo era a preservação ambiental. Áreas rurais e de proteção aos mananciais tiveram estabelecidos índices urbanísticos no sentido de se obter uma ocupação rarefeita. Os coeficientes de aproveitamento variam de 0,3 a 0,5 na zona rural e de proteção aos mananciais. Isto depreciou os preços da terra, fato que, aliado à pressão de uma demanda habitacional de baixa renda, redundou na proliferação de loteamentos irregulares. Esses loteamentos que abrigam uma parte da população de baixa renda, não atendem as exigências legais, estabelecendo padrões de urbanização de baixíssima qualidade ambiental (SOMEHKL, 2002, p. 82).

As inúmeras regulamentações e revogações de leis complementares ao longo de duas décadas transformaram o zoneamento em um “mosaico de leis parciais”, nas palavras de Feldman (1996). Aqui cabe destacar, primeiramente, as infinitas redefinições das zonas: inicialmente eram oito e, ao longo do tempo, se transformaram em 27, “consolidadas em leis que ocupam mais de 700 páginas de um compêndio” (SOMEHKL, 2002).

De acordo com Grillo (2013), houve tentativas de elaboração de um novo PD em 1985, durante o mandato de Mario Covas (1983-1985). Com matizes neoliberais, o plano tinha como diretriz principal a parceria com o setor privado como alternativa à falência e à incapacidade do Estado, viabilizada através da adoção do instrumento das Operações Urbanas; verifica-se também a articulação entre densidade e infraestrutura para a determinação das zonas, já visto na norma anterior. Porém, o plano não foi aprovado. Com o prefeito Jânio Quadros (1986-1988), cuja gestão é caracterizada pela forte inclinação neoliberal a flexibilizar as normas urbanísticas, em 1988, aprovou-se uma nova proposta, baseada no PD-85. Com a reafirmação da “incapacidade do Estado para enfrentar os problemas urbanos e nas parcerias público-privadas como solução” (ibidem, p. 94), o plano é enfático na utilização das operações interligadas como instrumento de desenvolvimento urbano. Regulamentadas pela Lei nº 10.209, em 1986, permitiam exceções à Lei do Zoneamento para transformações urbanísticas e estruturais em pontos específicos da cidade por meio de uma contrapartida do setor privado na forma de habitações

de interesse social (HIS) para a população atingida. A incrível coincidência dessas operações nas áreas de maior interesse imobiliário, somada a uma normativa que, apesar de, em uma primeira análise, ter um discurso inclusivo, não dispõe sobre a localização das novas unidades e, conseqüentemente, sem garantir a permanência da população na área, fez com que a lei fosse comumente conhecida como Lei do Desfavelamento e perpetuasse a concentração de recurso em áreas já valorizadas.

## 2 Primeiro contato: ZEIS na proposta para o Plano Diretor, em 1991

A adição dos artigos relativos à política urbana (182 e 183) na Constituição Federal (CF) de 1988 é resultado direto da luta de diversos movimentos articulados envolta dos ideais da reforma urbana. A regularização dos assentamentos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade passaram a ser temas centrais. O texto se estrutura no papel do poder municipal, por meio do Plano Diretor (PD) e dos instrumentos urbanísticos, como responsável pela política urbana; e na figura do instrumento usucapião, através do descolamento entre posse e propriedade, como a possibilidade de reverter a lógica de remoção das intervenções em assentamentos precários. Ambos têm como base a subordinação da propriedade ao cumprimento da sua função social, estabelecida pelo planejamento da cidade.

Após a promulgação da CF, conforme decretado por tal, a elaboração do novo Plano Diretor foi retomada tendo como matriz as novas diretrizes urbanas estabelecidas. Com a eleição de Luiza Erundina (1989-1992) como prefeita pelo Partido dos Trabalhadores, as promessas de reforma urbana iniciadas na atmosfera redemocratizadora foram semeadas por meio do envolvimento da vanguarda desse movimento no processo de elaboração do novo plano, apresentado pela primeira vez em 1991. Nesse sentido, um novo vocabulário é incorporado ao documento: objetivo atado à garantia da função social da cidade, metodologia democrática e participativa e amplo acesso aos direitos urbano são alguns desses novos elementos.

Materializadas através da adoção de princípios e instrumentos, tais como instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); outorga onerosa do direito de construir, também denominado solo criado, em áreas definidas como adensáveis, com a intenção de recuperar a valorização imobiliária decorrente da ação pública para a coletividade; a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), as operações interligadas foram mantidas com a justificativa de angariar fundos para HIS, somada à formulação das operações de interesse social, IPTU progressivo, urbanização e edificação compulsória (GRILLO, 2013). Apesar de estar recheado de contradições, principalmente na aproximação com o setor privado como alternativa

à crise, o documento foi expoente na conceituação de instrumentos urbanísticos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto da Cidade.

De acordo com o relato da autora (GRILO, 2013) sobre o desenrolar institucional, houve conflitos internos acerca da credibilidade do arcabouço normativo como capaz de promover as mudanças necessárias – e esperadas – no espaço urbano: de um lado, um quadro técnico com histórico de comprometimento com os instrumentos de regulamentação, acreditando que o correto detalhamento destes seria capaz de garantir o projeto de cidade desejado; de outro, um grupo, representado principalmente pelo arquiteto e urbanista Flávio Villaça, com uma percepção crítica sobre a neutralidade do aparelho legislativo e, ao contrário, o via como instrumento reprodutor e legitimador dos interesses das classes dominantes. Um indicativo do pensamento do segundo grupo na elaboração do plano é a aberta denúncia da articulação entre a Lei do Zoneamento anterior e o encarecimento do solo urbano, como já exposto anteriormente.

Visando ao máximo de retorno financeiro, o mercado imobiliário direciona sua ação nessa área, sobrecarregando a infraestrutura e obrigando a concentração do poder público e seus recursos em uma área já valorizada em detrimento de outras com demandas primárias. Nesse sentido, Villaça (2011) denuncia como o jogo de força se dá nos bastidores do planejamento da cidade e como a classe rica dominante e, conseqüentemente, o mercado imobiliário que lhe atende exercem seu poder político sobre o poder público para suas questões urbanas, em específico sobre o zoneamento, quando este estiver vinculado aos seus interesses. Então, mais do que o aumento do potencial construtivo causar valorização imobiliária, a pressão política exercida pelo mercado influencia esse aumento em áreas estratégicas de interesse mercadológico em prol da “terra-localização”, conceito este, de forte influência marxista, desenvolvido pelo autor (VILLAÇA, 2011) ao se questionar sobre o produto do trabalho humano sobre o espaço urbano, sobre quais atributos produzidos influenciam o valor e o preço da terra urbana. Nesse sentido, a localização, excepcionalmente importante no contexto urbano, é um valor de uso socialmente produzido – ou seja, externo a ela – e é proporcional à sua capacidade aglomerativa de combinar os elementos necessários à produção e à reprodução social.

Outro problema provocado pela Lei do Zoneamento em vigor é o encarecimento do solo urbano. Enquanto em 83% da cidade o zoneamento permite construir pouco mais de uma vez a área do terreno, em apenas 10% da superfície de São Paulo a área construída pode atingir quatro vezes a área do terreno. [...] O PD tem como ponto de partida a necessidade de mudar essa situação. *Para acabar com as desigualdades geradas pela atual Lei do Zoneamento* e transformar as condições críticas de transporte, moradia e meio ambiente, o Plano

introduz uma outra lógica de ocupação do território (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 9) [grifo pessoal].

Essa nova lógica tem como instrumentalização a adoção de um único coeficiente de aproveitamento ( $CA = 1$ )<sup>2</sup> para toda a macrozona urbana da cidade. Nas zonas não adensáveis, também delimitadas segundo a infraestrutura e os equipamentos disponíveis, o CA deve ser respeitado; enquanto, nas zonas adensáveis, pode ser ultrapassado desde que a área construída excedente seja paga à prefeitura e que obedeça aos limites do estoque de área edificável estabelecidos para a região. Os recursos arrecadados pela venda de solo criado constituem o Fundo de Urbanização e são voltados primordialmente para atender à demanda habitacional prioritária, moradores de favelas e cortiços ou família com rendimento inferior a cinco salários mínimos, mas também para implantação e conservação de áreas verdes, obras de drenagem e sistema viário, de acordo com as diretrizes traçadas pelo Plano Orçamentário.

O PD-91 apontava também para a proposição de uma lei de zoneamento com parâmetros urbanísticos e de políticas mais próximos à realidade dos assentamentos precários, preocupação essa encabeçada principalmente pelas arquitetas e urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, por meio de uma bibliografia crítica e de suas atuações junto ao processo de elaboração desse quadro normativo, como secretária de Habitação e diretora do Departamento de Planejamento, respectivamente, culminando, então, na delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cujas funções são atender às necessidades de produção de HIS, recuperar áreas de condição precária de moradia e garantir a permanência da população moradora em casos de intervenção. Assim, categorizaram-nas em quatro tipos baseados na ação do poder público: ZEIS 1 (favela), localizadas em terreno público ou privado, onde o objetivo é promover a urbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra; ZEIS 2 (loteamentos irregulares), para a regularização jurídica do parcelamento do solo, complementação de infraestrutura e de equipamentos e/ou a recuperação ambiental; ZEIS 3 (vazios urbanos), terrenos vazios para a implantação de programas habitacionais; e ZEIS 4 (cortiços), área com concentração de cortiços que serão atendidos pelos programas habitacionais específicos para essa tipologia. Através desse instrumento, o poder público, juntamente com essa população, definiria os padrões dos loteamentos e das edificações e os usos permitidos, possibilitando, assim, a aproximação entre a cidade real e as representações oficiais. Apesar de a categorização existir, não consiste no plano. Como é possível verificar na figura 1, a delimitação de áreas gerais como ZEIS indica que apenas as grandes áreas de informalidade foram privilegiadas; as pequenas ocupações, não.

<sup>2</sup> CA igual a 1 significa que a área máxima construída deve ser igual à área do lote.

Figura 1 – Primeiro zoneamento com o instrumento das ZEIS proposto pelo Plano Diretor, em 1991



**Legenda:**

- Zona Especial de Interesse Social
- Zona Especial de Preservação
- Zona Industrial

Fonte: PMSP (1992).

A alternativa à incapacidade do Estado de suprir as demandas dos cidadãos era pautada principalmente na formação de parcerias com o setor privado. As Operações Urbanas foram mantidas no plano como instrumento para garantir os recursos necessários às obras propostas; ao poder local cabe coordenar a implantação de infraestrutura e as formas de ocupação (PMSP, 1992, p. 18) e sob a justificativa de arrecadar fundos para atender ao déficit habitacional. Nesse sentido, determinou-se que, quando as operações atingirem população de baixa renda, o conjunto do projeto deveria abarcar a construção de habitações de interesse social para os atingidos, cujo objetivo é o aproveitamento coletivo das melhorias proporcionadas. Para incentivar a produção de HIS via mercado, foi criado um novo tipo de operação urbana: a de interesse social. Essa modalidade prevê a concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento para empreendimentos comerciais e de serviços, em troca da construção de HIS localizadas na mesma área, exclusivamente para imóveis em ZEIS 4 (cortiços); nas demais zonas adensáveis da cidade, também visando a esse fim, permite-se o aumento do direito de construir em caso de unidades habitacionais para moradores com renda familiar inferior a 12 salários mínimos.

A instituição da necessidade de regulamentação posterior das regras de uso e ocupação do solo a nível local pelas subprefeituras é colocada por Grillo (2013) como um fator sintomático da flexibilização do quadro normativo, uma vez que o plano se tornaria meramente declaratório. Percebem-se também as novas oportunidades de parcerias com o setor privado como fortes indicativos de inclinações neoliberais presentes no documento. Apesar desse viés, o plano encontrou forte resistência principalmente em relação à restrição do CA e, pela proximidade das eleições, foi adiado e colocado no fundo da gaveta dos políticos e dos planejadores – e lá ficou pelos próximos dez anos. Nas gestões seguintes de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), a revisão do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento foi colocada em segundo plano.

Antecipando-se na utilização de um instrumento que só seria regulamentado posteriormente, o PD-91 acompanha uma onda nacional da população moradora de assentamentos precários que, desde o processo de redemocratização, luta pela sua permanência e por melhorias das condições urbanísticas do seu espaço, em contraposição às recorrentes políticas de desfavelamento pautadas na expulsão.

### 3 Planejamento pós-Estatuto da Cidade: fragilidades e potencialidades pós-Estatuto da Cidade

Apesar dos avanços vistos na CF, ainda era necessário estruturar uma lei nacional que regulamentasse os artigos através de instrumentos urbanísticos e jurídicos. Assim, no dia 10 de outubro de 2001, entra em vigor a Lei nº 10.257. O

Estatuto da Cidade (EC) estabelece diretrizes gerais da política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através de quatro objetivos gerais: promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social das cidades; indução do desenvolvimento urbano; democratização da gestão urbana; e regularização fundiária. Se, por um lado, há a regulamentação de instrumentos que trazem consigo o espírito da reforma urbana, tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), imposto predial territorial urbano progressivo (IPTU) no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública e usucapião especial de imóvel urbano, suscetível à aplicação coletiva, por outro, a aproximação neoliberal com o setor privado se confirma na regulamentação de instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), a transferência do direito de construir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Em relação à regularização de assentamentos precários, forte reivindicação dos movimentos populares, percebe-se a fragilidade da lei em questão por tratar apenas de seus aspectos jurídicos, usucapião individual e coletivo, sem um maior aprofundamento sobre as ZEIS. Para suprir essa lacuna, as ZEIS foram amplamente divulgadas por inúmeros materiais de autoria do Ministério das Cidades ao longo da década de 2000 como forma de suporte e de incentivo à sua regulamentação nas cidades (SANTO AMORE, 2013).

Conforme o EC, a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Em São Paulo, esses esforços foram, então, retomados sob a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), na época também pelo Partido dos Trabalhadores, compreendendo não apenas o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº 13.430/02, e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 13.885/04, mas também os Planos Regionais Estratégicos (PRE) das subprefeituras. Apesar de já existirem desde 1965 na forma das administrações regionais, as subprefeituras passaram a ganhar mais autonomia e força enquanto corpo institucional e administrativo.

Em consonância com os princípios da reforma urbana, o PDE, de 2002, é claro nas suas diretrizes de racionalização da infraestrutura, principalmente através do aproveitamento dos sistemas viários e de transporte como eixos estruturais da cidade; de incorporação da iniciativa privada no financiamento da urbanização, porém com o retorno para a coletividade dos bônus advindo; de participação popular e democrática do processo de planejamento e gestão da cidade; de combate às atividades especulativas e cumprimento da função social da cidade e da propriedade; e de recuperação e preservação da qualidade do ambiente urbano e natural.

Dois anos depois, em 2004, a LUOS é regulamentada para traduzir em parâmetros tais diretrizes. O zoneamento proposto articulava a densidade à disponibilidade de infraestrutura, assim como as normativas anteriores, e delimitava

áreas de baixa, média e alta densidade construtiva. Essa diferenciação se dava por meio da adoção de um coeficiente de aproveitamento básico único para toda a cidade – como um equalizador dos preços dos terrenos, evitando a valorização das áreas mais adensáveis – e de distintos coeficientes de aproveitamento máximo a depender da zona (de 1 para zonas menos adensáveis até 2,5 para as mais). A adoção do coeficiente de aproveitamento mínimo foi importante por estabelecer os parâmetros mínimos classificatórios dos terrenos como subutilizados, logo, cabíveis à aplicação dos instrumentos para indução do cumprimento de sua função social, como as ZEIS.

A venda da outorga onerosa do direito de construir para utilização do CA máximo, que anteriormente era limitada às áreas das OUC, foi ampliada para toda a extensão do município, a depender do estoque de área edificável. Os recursos financeiros auferidos com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)<sup>3</sup> são destinados ao FUNDURB e utilizados conforme estabelecido no artigo 26 do EC – dentre eles, cabe destacar a regularização fundiária e a habitação de interesse social. No entanto, a obrigatoriedade de serem reinvestidos no próprio perímetro da intervenção aumenta, assim, a sua lucratividade.

Dentro do programa da OUC consta a promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares inseridos e o atendimento à demanda habitacional da população de baixa e média renda atingida pelas obras (incisos III e IV do art. 3º da Lei nº 13.872/04). Visando ao cumprimento de tais diretrizes, as ZEIS localizadas no perímetro da operação deverão ser incorporadas à proposta, aplicando-se as seguintes definições: o percentual de HIS a ser produzido, conforme estabelecido pelo PDE-02, é fixado na lei específica; o CA obedecendo ao definido pela OUC, porém os demais índices, parâmetros e disposições são os estabelecidos para as ZEIS; e a concessão do direito de construir acima do CA básico até o coeficiente máximo definido será gratuita para a produção de HIS e para HMP com até 50m<sup>2</sup> de área útil total por unidade habitacional (art. 73 da Lei nº 13.430/02), além dos benefícios construtivos concedidos em casos de HIS e HMP nas demais porções do território não circunscrito por ZEIS.

As ZEIS foram descritas como porções do território prioritariamente voltadas para recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP), sendo HIS aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, enquanto a HMP se destina a famílias de renda igual ou

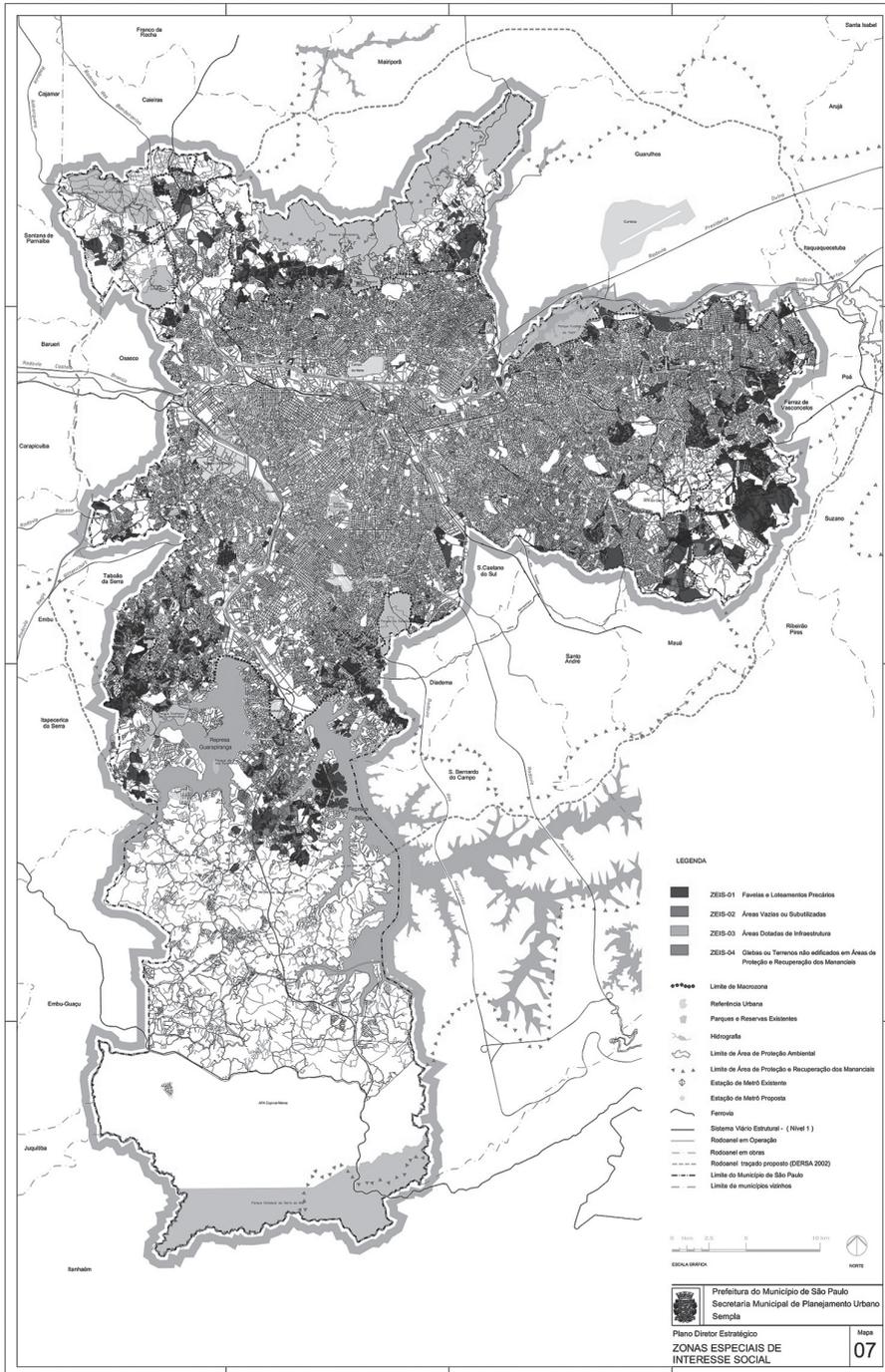
<sup>3</sup> O inciso VIII do artigo 146, da Lei 13.885/04, descreve o Certificado de Potencial Construtivo Adicional (CEPAC) como uma forma de contrapartida financeira de outorga onerosa do potencial construtivo adicional, alteração de uso e parâmetros urbanísticos, para uso específico nas Operações Urbanas Consorciadas.

inferior a dezesseis salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção unicamente privada.

Houve modificação nas modalidades em relação à proposta do PD-91. Em linhas gerais, as informalidades das quais tratava a ZEIS 1 (favelas) e as ZEIS 2 (loteamentos irregulares) foram unificadas na ZEIS 1 como “áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular” em que haja interesse público de “promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”; as ZEIS 4 do PD-91, que abordavam unicamente a tipologia dos cortiços, foram, agora como ZEIS 3, ampliadas para “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos” voltadas para produção de HIS e HMP e melhoria das condições das habitações já existentes; e, por fim, as antigas ZEIS vazias foram mantidas como glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas em áreas adequadas à urbanização (ZEIS 2), com a diferenciação se estas se localizarem em áreas de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (ZEIS 4), cuja ação pública é voltada para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1.

Para direcionar financeiramente a ZEIS para o público-alvo desejado, o estabelecimento de restrições de padrão de moradia – ou, como coloca Freitas (2015), “padrões máximos de habitação” – se mostra uma ferramenta importante. Para as HIS, o padrão da unidade habitacional pode dispor de um sanitário até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 50 m<sup>2</sup>, com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias; já HMP, de padrão da unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70m<sup>2</sup>. Outra estratégia para garantir a vinculação das zonas ao interesse social é a impossibilidade, em casos de regularização fundiária ou desmembramento de glebas, de posterior rememoração destas.

Figura 2 – Mapa 07, anexo do PDE-02, as Zonas Especiais de Interesse Social no território



Fonte: PMSP (2002).

Os critérios para demarcação das ZEIS 1 foram baseados em cadastros preexistentes de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, tais como o censo de favelas realizado pela prefeitura em 1987, com a atualização de dados do censo IBGE de 2000 e, posteriormente, uma base cartográfica atualizada desenvolvida em parceria com o Centro de Estudos das Metrópoles (CEM), em 2002. Dos conjuntos habitacionais, foram demarcados praticamente todos os produzidos pela Companhia de Habitação (COHAB) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU); já os loteamentos informais foram mapeados pelo Departamento de Regularização do Solo, da Secretaria de Habitação (SEHAB), o RESOLO, baseados no mapa dos loteamentos do município. Para as ZEIS 2, as fontes foram diversas e, inclusive, de levantamentos feitos pelos movimentos de moradia; já para as ZEIS 3, foram contratadas assessorias técnicas para identificar situação de precariedade habitacional e áreas com potencial para provisão habitacional, inicialmente para outros programas de atuação em cortiços. Não se sabe ao certo sobre a delimitação do tipo 4, mas, para esta, utilizou-se o depoimento de Grillo (2013), que afirma que, em nome da preocupação ambiental em relação a cada vez mais crescente ocupação nas áreas ambientalmente frágeis, houve um descaso com os assentamentos já existentes nessas áreas.

A delimitação da macrozona de proteção ambiental foi um exercício acadêmico, pois selecionou as áreas de alta declividade e solo sujeitos a escorregamento, desconsiderou as milhares de pessoas que habitam estes locais e tingiu de verde. É consenso que estas áreas necessitam de parâmetros diferenciados de ocupação, mas já estão urbanizadas e demandam estudos detalhados para os problemas das áreas de riscos e de urbanização precária (GRILLO, 2013, p. 143).

A proximidade com a ZEIS 1 também é fator importante para a localização do tipo 4, visando atender à demanda habitacional ocasionada pelo desadensamento da primeira.

§ 3º Nas ZEIS 4, as HIS produzidas na proporção estabelecida no inciso III do «caput» deste artigo serão destinadas para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 e localizados em Área de Proteção aos Mananciais (art. 3º do Decreto Municipal nº 44.667/04).

É importante destacar que a ZEIS deve dialogar com as diretrizes propostas para a macrozona na qual está inserida, integrando-se com o modelo pensado pelo planejamento para a cidade como um todo. Como bem ressalta Caldas (2009), “deve-se considerar que a proposta de intervenção, quer seja para provisão habitacional

ou para regularização fundiária e urbanística, deve observar a especificidade do macrozoneamento, na qual está inserida a ZEIS” (CALDAS, 2009, p. 71).

O Decreto Municipal (DM) nº 44.667, de 2004, é a legislação específica que dispõe sobre a regulamentação das ZEIS e de seus respectivos planos de urbanização e sobre normas específicas para a produção de empreendimentos de habitação de interesse social, habitação de interesse social e habitação do mercado popular. Além de normas construtivas e edilícias para os empreendimentos de HIS e HMP, no escopo do DM nº 44.667/04 foram estabelecidas as porcentagens de área computável destinada às unidades habitacionais e aos demais usos para cada tipo de ZEIS: para ZEIS 1 e ZEIS 2, no mínimo 70% do total de área construída computável a ser edificada para HIS e, no máximo, 30% para outros usos; para ZEIS 3, no mínimo 50% para HIS e, no máximo, 50% para outros usos; para ZEIS 4, no mínimo 70% para HIS e, no máximo, 30% para outros usos. O decreto permitiu a implementação de usos habitacionais distintos de HIS/HMP quando computados dentro do percentual destinado a “outros usos”; sem restrições, apenas condicionando-os às disposições e aos parâmetros da macrozona na qual o perímetro está inserido (§2º do art. 23), além de permitir a não obrigatoriedade de produção de HIS quando da utilização de terrenos em ZEIS para usos institucionais (art. 1º), o que resultou na ocupação de grandes extensões de ZEIS por equipamentos públicos.

O DM nº 45.127, aprovado apenas quatro meses depois, em seu artigo 18, abriu a possibilidade de dispensa à exigência de destinação de porcentagem de área construída computável para HIS, permitindo a submissão à aprovação, caso a caso, pela SEHAB, além de permitir o aumento do número máximo de unidades habitacionais produzidas em um único empreendimento. O intuito de restringir esse número era evitar a reprodução de gigantescos conjuntos habitacionais sem coesão com o tecido urbano. Posteriormente, mais um decreto: dessa vez, o DM nº 47.702/06, que retira o limite da precificação máxima para a comercialização das unidades de HIS produzidas pelo setor privado.

A LUOS, Lei nº 13.885/04, por sua vez, decreta: na ZEIS 1, o mínimo de 80% do total de área construída computável para HIS e HMP, sendo, no mínimo, 50% do total de área para HIS e ficando os demais 30% para HIS ou HMP; na ZEIS 2, o mínimo de 80% do total para HIS e HMP, sendo 40% para HIS e os demais 40% para HIS ou HMP; na ZEIS 3, no mínimo, 80% da área total para HIS e HMP, sendo 40% para HIS e os demais 40% para HIS ou HMP. A porcentagem complementar de 20% da área nas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ser destinada a outros usos. Já nas ZEIS 4, o mínimo de 70% do total da área deverá ser destinado apenas para HIS, os demais 30% poderão ser destinados a outros usos, inclusive HMP. De 2002 para 2004, os percentuais obrigatórios para promoção de HIS foram reduzidos em detrimentos de porcentagens para mercado popular.

Nessa normativa, destacam-se o §7º do artigo 140 e o §7º do artigo 141, que determinam a não obrigatoriedade da destinação de HIS nas ZEIS localizadas na macroárea de urbanização consolidada, podendo a porcentagem ser totalmente voltada para HMP (CALDAS, 2009). Essa zona é caracterizada pelas excepcionais condições de urbanização e alta taxa de emprego, e o PDE-02 indica que, apesar de ter sofrido esvaziamento populacional, é necessário o controle do seu processo de adensamento devido à saturação da infraestrutura viária. Cabe aqui destacar: é composta pelos distritos de Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila Mariana – distritos ocupados majoritariamente pela população de renda alta e média alta. Pode-se verificar que, para algumas zonas, se indica baixa densidade; para outras, média e alta, tal medida indicaria uma retenção desses territórios para as classes com maior renda.

§ 7º Nos distritos localizados na Macroárea de Urbanização Consolidada, não será exigido o percentual mínimo de área construída para HIS, a que se refere o inciso II, podendo os 80% (oitenta por cento) destinados à habitação ser utilizados para HIS ou HMP (LM nº 13.885/04)

Toda essa costura de normativas fragiliza a tessitura legal do instrumento, além de revelar como os interesses direcionam e redirecionam o planejamento da cidade de modo proporcional ao seu poder (VILLAÇA, 2005). Se, por um lado, as camadas populares reivindicavam prioritariamente sobre a demarcação de ZEIS, por outro, o mercado imobiliário também exerce sua influência sobre as determinações impostas.

O que se observa é uma legislação que tenta captar o interesse do mercado imobiliário para a produção de HIS e HMP por meio de incentivos construtivos, tais como a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) acima do coeficiente de aproveitamento básico gratuitamente, obedecendo aos limites do coeficiente máximo, para construção de HIS em ZEIS 1, 2 e 3 (Seção III – DM nº 44.667/04) – para HMP, a concessão é parcial –; coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação superiores aos estabelecidos na LUOS em casos de reforma ou reabilitação de prédios existentes para HIS e HMP em ZEIS 3 (art. 7º do DM nº 44.667/04); e a possibilidade de aplicação da Transferência do Direito de Construir em caso de doação de imóveis em ZEIS para municipalidade (art. 15). Esses são alguns dos elementos que levam Rolnik e Santoro (2013) a considerarem as ZEIS como um tipo específico de *inclusionary zoning*, termo que, na literatura internacional, se refere a incentivos ou exigências, por parte do poder público, para oferta de HIS em empreendimentos privados.

Porém, Caldas (2009) aponta que, mesmo com todo estímulo à promoção de HIS pelo setor privado, o mercado mostrou, de sua regulamentação até 2009, pouco interesse pelo instrumento. No período analisado pela autora, os empreendimentos privados de HIS se concentravam, em maior número, fora dessas zonas. Essa situação mudou com o lançamento do PMCMV como aumento substancial de crédito e de subsídio para empreendimentos HIS e HMP e o aquecimento do mercado imobiliário que o programa ocasionou.

#### 4 10 anos depois, rupturas e continuidades

Conforme decretado pelo §3º do artigo 40 do EC, deu-se início a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, 10 anos depois da aprovação do plano anterior. Promulgado em 2014 pela Lei nº 16.050, sob o comando do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) também pelo Partido dos Trabalhadores, o ciclo de revisão abrangeu todas as demais normativas referentes à política urbana municipal: a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, pela Lei nº 16.402, em 2016, e os Planos Regionais das Subprefeituras, pelo DM nº 57.537, em 2016.

Os princípios básicos da reforma urbana regulamentados no EC, assim como no plano anterior, estão fortemente presentes nas diretrizes: garantia da função social da cidade e da propriedade por meio do cumprimento da ordenação territorial estabelecida pela legislação; universalização dos benefícios da vida urbana através do acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura e da valorização decorrente dos investimentos públicos; planejamento do uso e da ocupação do solo de forma compatível aos recursos naturais e urbanos existentes ou prevendo a expansão destes, tendo o sistema de transportes como um forte elemento estruturador; e gestão democrática, no sentido de corrigir as falhas do processo dito participativo do PD-02 e de facilitar a compreensão da legislação urbana pela população. Percebe-se uma preocupação em articular a normativa com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da região metropolitana.

São destacadas cinco dimensões para as estratégias de ordenamento territorial, sendo estas: social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural (art. 8º). A estratégia territorial, para se atingir o equilíbrio entre estas, é a divisão em: (i) macrozonas e macroáreas, áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos do desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais; e (ii) rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas, cujos diferentes eixos

temáticos a subdividem em Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM),<sup>4</sup> rede estrutural de transporte coletivo, rede hídrica e rede de estruturação local.

Assim como no PDE-02, no PDE-14 a delimitação das zonas é baseada na articulação entre os padrões de uso e ocupação do solo existentes, os diferentes níveis de urbanização apresentados nas diferentes porções dos territórios e a maior ou a menor adequação para abrigar os usos e atividades urbanas por meio do estímulo ou desestímulo ao adensamento e à expansão da infraestrutura. E, apesar de o plano demonstrar a preocupação de simplificação e clareza dos regimentos para torná-los acessíveis a todos, tal objetivo não foi atingido em sua totalidade. Ainda se percebe uma sobreposição de zonas e, conseqüentemente, certo conflito de normas. Porém, se anteriormente a homogeneização de grandes zonas com heterogeneidades gerava uma padronização de regras, o plano se sobressai pelo nível de detalhamento e aprofundamento nas especificidades locais, além do fácil acesso aos documentos.

Para auxiliar no processo de revisão do Plano Diretor, no que se refere às ZEIS, foi elaborado um levantamento sobre a utilização do instrumento pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial “Terra urbana e provisão habitacional”, uma colaboração entre a SEHAB e SMDU, entre 2012 e 2013. Os dados são relativos à ocupação dos perímetros de ZEIS 2, 3 e 4, realizados a partir de vistorias pelas equipes das prefeituras, e se consolidaram como uma importante base para análise da efetividade ou das distorções dos objetivos do instrumento.

O PDE-14 reafirma a necessidade de reservar áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos para atender ao déficit de habitação social e de promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários. Para atingir tais objetivos, o capítulo referente à Política de Habitação Social evoca as ZEIS como instrumento principal. O capítulo estabelece como prioritária a revisão do Plano Municipal Vigente, de 2009, em consonância com a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e também determina a necessidade da existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para que o município possa participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O novo Plano Municipal de Habitação (PMH) é divulgado em 2016 através do PL nº 619/16 e, até o momento do presente trabalho, não foi aprovado em lei.

As categorias das ZEIS são mantidas tais quais foram estabelecidas pelo PDE-02: ZEIS 1 de áreas ocupadas por assentamentos precários e irregulares, em que haja interesse público de intervir; tipo 2, as “ZEIS de vazio” adequadas à

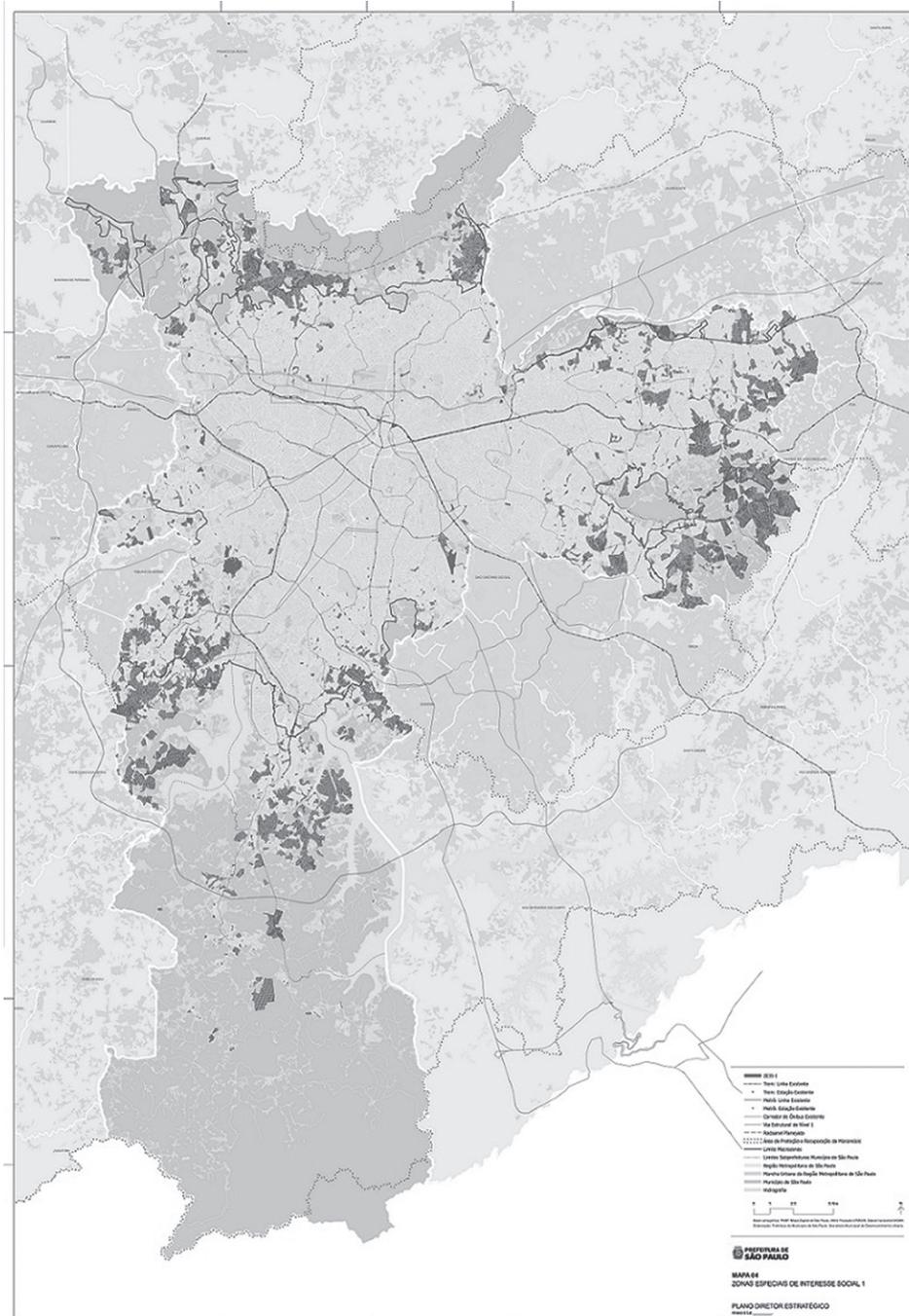
<sup>4</sup> Áreas onde se verificam e se almejam transformações econômicas e urbanísticas principalmente por meio de aproximação com o setor privado, caracterizadas pela “concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, pólos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa” (PMSP, 2014).

urbanização; ZEIS 3, áreas com imóveis ociosos, subutilizados ou não utilizados em regiões de urbanização consolidada; e ZEIS 4, áreas vazias e adequadas à urbanização em Área de Proteção dos Mananciais, não mais em Áreas de Proteção Ambiental (APA), como no plano anterior, com o acréscimo da ZEIS tipo 5, como lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos de HIS e HMP. A grande novidade do tipo 5 é a sua viabilização exclusivamente pela iniciativa privada.

De forma geral, as disposições, princípios e objetivos relativos às ZEIS não apresentaram grandes rupturas em relação ao PDE-02. Assim, optou-se por apontar as modificações mais pertinentes ao presente trabalho.

As definições de HIS e HMP, por exemplo, foram alteradas e passaram a dialogar com o PMCMV, seguindo as faixas fixadas no programa. Os empreendimentos de HIS (EHIS) atenderão a população que ganha que 0 a 6 salários mínimos, subdividindo-se em Faixa 1 (HIS 1), de 0 a 3 salários mínimos, e Faixa 2 (HIS 2), de 3 a 6 salários mínimos, comunidade habitacional com, no máximo, um sanitário e uma vaga de garagem. Já os empreendimentos de HMP (EHMP), até 10 salários mínimos com dois sanitários e uma vaga. Ambas com área útil da unidade habitacional entre 24 m<sup>2</sup> e 70 m<sup>2</sup>. A indicação da demanda para as unidades de HIS e HMP produzidas, com observância das normas específicas de programas habitacionais que serão implementados nas zonas, será de responsabilidade da SEHAB. Essa medida representou um avanço, pois, até então, em empreendimentos promovidos pelo interesse privado, cabiam ao incorporador a organização da demanda e a comprovação de renda dos interessados, o que resultava no atendimento da renda limite da faixa (5-6 salários mínimos) (BORRELI, 2015).

Figura 3 – Demarcação dos perímetros das ZEIS do tipo 1 sobre o território



Fonte: PMSP, 2014.



A subdivisão das HIS em duas faixas possibilitou o melhor direcionamento das unidades para a maior demanda, a de 0 a 3 salários mínimos – problemática antiga de absorção das políticas habitacionais brasileiras. As porcentagens passaram a obedecer à tabela 1, a partir da qual se percebe que não há tanta rigidez quanto anteriormente, podendo ocasionar distorções futuras por “brechas” normativas, como relatado pelo levantamento da SEHAB/SMDU<sup>5</sup> para o período de análise, em relação aos 20% complementares da área total para os quais não se explicita a destinação. Há uma definição maior em relação aos usos residenciais e não residenciais (usos R e nR) permitidos, e estes seguirão as disposições de uso permitido pela LUOS, de acordo com a zona de uso na qual estiver localizada, conforme expresso:

Parágrafo único. No EZEIS, são permitidas todas as subcategorias de uso residencial R e as subcategorias de uso não residencial nR1 e nR2 definidas no Quadro 4 da LUOS para as diferentes ZEIS, observados os parâmetros de incomodidade e as condições de instalação aplicáveis estabelecidos nos Quadros 4A e Quadro 4B da referida lei (art. 9º do Decreto Municipal nº 57.377/16).

Houve um aumento do percentual mínimo exigido de HIS 1 nas ZEIS 1, 2 e 3; para as ZEIS 4, essa alteração representou uma diminuição, porém passaram a ser permitidas unidades de HMP e, considerando a baixa adesão de empreendimentos nessa zona (BORRELLI, 2015), isso poderia ser um atrativo para o mercado. As novas ZEIS incorporadas pelo PDE-14, a tipo 5, preveem um percentual de HMP maior que nas demais, mas o mínimo exigido das HIS, sem distinção entre tipo 1 e 2, não é inferior ao mínimo exigido pelo plano anterior, logo não representaram uma redução dos parâmetros para atender ao mercado.

Tabela 1 – Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS, de acordo com o PDE-14 (Lei nº 16.050/14)

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Fonte: PMSP (2014).

<sup>5</sup> Para auxiliar no processo de revisão do plano diretor, no que se refere às ZEIS, foi elaborado um levantamento sobre a utilização do instrumento pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial “Terra urbana e provisão habitacional”, uma colaboração entre a SEHAB e SMDU, entre 2012 e 2013.

Para os casos comentados anteriormente de ocupação de áreas de ZEIS por equipamentos, o levantamento da SEHAB/SMDU aponta que os perímetros que foram ocupados totalmente, com a revisão da normativa, não se enquadram mais em ZEIS; porém, os que não haviam sido totalmente ocupados permaneciam sem atender aos objetivos do instrumento. Para estes, a LUOS determina a não aplicação do percentual mínimo exigido, porém, sem a determinação de um novo regramento, apenas possibilita a não obrigatoriedade de HIS.

§ 3º Não se aplica a destinação mínima de percentuais de área construída de HIS 1 e HIS 2 previstos no Quadro 4 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, aos imóveis públicos destinados a serviços da administração pública e serviços públicos de abastecimento situados em ZEIS (art. 12 da Lei nº 16.402/16).

Outro avanço verificado na revisão das normativas foi a fixação de conceitos que, por não estarem fechados na legislação anterior, permitiram algumas “brechas”. A definição de “reforma” é um importante exemplo, pois a lacuna deixada anteriormente em sua definição permitiu aprovações de empreendimentos que não HIS e HMP em ZEIS (BORRELLI, 2015). Rodrigues (2014), por sua vez, aponta que a definição de imóveis “subutilizados” e “não utilizados” (arts. 94 e 95 da Lei nº 16.050/14) permitiu o avanço na aplicação dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano – Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo e desapropriação para fins de reforma urbana), uma vez que a legislação anterior tratava apenas de imóveis não edificados para aplicação desses instrumentos. A bibliografia que versa sobre a ZEIS é incisiva na importância dos demais instrumentos para sua efetividade e, nesse caso, é fundamental para a exequibilidade das ZEIS 3.

§ 3º Em ZEIS, a reforma sem mudança de uso que envolver a demolição ou ampliação de 50% (cinquenta por cento) ou mais do total da área edificada no lote será considerada edificação nova para fins de aplicação das exigências estabelecidas no “caput” deste artigo (art. 55 da Lei nº 16.050/14).

Inicialmente, o decreto que regulamentava as ZEIS e os empreendimentos de HIS e de HMP era o DM nº 56.759/16, porém este foi revogado nove meses depois pelo DM nº 57.377/16, em vigor até a presente pesquisa. A diferença maior entre as duas normativas é o aprofundamento da última nos parâmetros urbanísticos, construtivos e edifícios. As pequenas alterações que são verificadas de uma normativa para outra se dão ou com o intuito de um estreitamento maior em direção aos interesses do mercado (como exemplo, o aumento do número máximo de unidades

habitacionais por lote ou gleba para os empreendimentos, concessão da outorga onerosa para todas as categorias de uso passou a ser gratuita para os EHIS em todas as zonas, não apenas nas ZEIS), ou com a flexibilização dos parâmetros para adequação às demandas do PMCMV, ou relativas aos pedidos de licenciamentos já protocolados na data de entrada em vigor do decreto. Outra alteração importante possibilitada pelo DM nº 57.377/16 é a permissão da implementação de EHIS em Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER1), localizadas predominantemente no setor sudoeste da cidade, importante vetor imobiliário, após ter sido proibida pelo DM nº 54.074, em 2013, que alterava o artigo 28 do DM nº 44.667, regimento específico para HIS, HMP e ZEIS, de 2004.

O PDE-14, em sua totalidade, é constituído por estratégias que visam aumentar a urbanidade da cidade de São Paulo. Apesar de não haver um consenso sobre o conceito, a ideia de urbanidade sobrevoa uma cidade mais amigável aos seus cidadãos, principalmente através de elementos urbanos cotidianos, tais como: valorização das áreas verdes e de lazer, interação entre os espaços privados e o público, fachada ativa, *traffic calming*. Aqui cabe destacar a importância do uso misto, já amplamente celebrado por Jacobs (2014). Esse princípio repercutiu sobre o regimento específico das ZEIS – o DM nº 57.377, de 2016 – e se traduziu em maior permissividade, quando não incentivo, aos usos não residenciais, facilitando a regularização de usos não residenciais já instalados em ZEIS 1; ou estimulando a diversidade de usos com a não computação, em até 20%, da área construída para usos não residenciais, em empreendimentos de HIS e de HMP; ou ampliando a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo para as categorias de uso não residencial integrantes dos empreendimentos em ZEIS, inclusive quando inseridas em perímetros de OUC. Essas medidas são formas de estimular dinâmicas econômicas e buscar maior integração territorial, de acordo com divulgação da prefeitura por meio de plataforma oficial.

Além disso, o que se percebe é o estímulo à produção de HIS e HMP via iniciativa privada ampliada para toda a extensão do município através de inúmeros incentivos. Nesse sentido, a incorporação dos termos Empreendimento em ZEIS (EZEIS), EHIS e EHMP é importante para elucidar as distinções normativas entre as ações em ZEIS e nas demais zonas. EHIS e EZEIS são permitidos em toda a zona urbana do município<sup>6</sup> e, para serem considerados como tais e desfrutarem de tais incentivos, devem destinar, no mínimo, 80% da área construída computável do empreendimento para HIS e HMP. Os casos que não seguirem a porcentagem

<sup>6</sup> Em Zonas Especiais de Preservação Cultural e em unidades de conservação ambiental, o licenciamento de EHIS e EHMP depende de parecer dos órgãos técnicos competentes no que se refere às questões ambientais e culturais.

estabelecida serão classificados como de uso misto e, além de estarem condicionados a LUOS de acordo com a zona na qual estiverem localizados, poderão gerir a própria oferta de unidades habitacionais, sem regulamentação da SEHAB sobre a demanda.

O DM nº 57.377/16 permitiu, ainda, o maior adensamento construtivo em áreas de ZEIS 2, 3 e 5 – ou seja, em “ZEIS de vazios” e em ZEIS já densamente edificadas e centrais –, permitindo coeficiente de aproveitamento máximo igual a quatro vezes a área do terreno, e, excepcionalmente nas ZEIS da Operação Urbana Centro, este pode atingir seis vezes a área do terreno. Os incentivos para captar o interesse do mercado se dão através da concessão gratuita da OODC para HIS 1 e 2 por toda a zona urbana, da não aplicação dos estoques de potencial construtivo adicional no licenciamento de EHIS, EHMP e EZEIS e através da criação da cota de solidariedade.

Uma ênfase maior é dada, em relação ao plano anterior, à necessidade de reversas de glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos e em quantidade suficiente tanto para atender ao déficit habitacional quanto para constituir um parque público de habitação e, assim, incidir sobre a política fundiária e sua lógica mercadológica. Nesse sentido, o novo plano traz de forma bastante detalhada o procedimento para implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana e estabelece prazos e competências bem definidas para estes.

O DM nº 55.638/14 estabeleceu as ZEIS 2, 3 e 5 como zonas prioritárias para aplicação do PEUC. Nos imóveis sujeitos a esse instrumento, há a possibilidade de o proprietário realizar consórcio imobiliário (art. 102 da Lei nº 16.050/14) com a prefeitura, por meio do qual transferirá o imóvel e, como pagamento, receberá unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras de urbanização e edificação. A Lei nº 16.377, de 2016, disciplina os consórcios cuja finalidade é a produção de HIS; nesse caso, será admitida a produção de unidades imobiliárias que não se enquadrem como HIS para compor a contrapartida devida ao proprietário sem prejuízo ao percentual de 20% admitido para outros usos (ver Tabela 1). Não há na normativa uma regulamentação mais específica que vincule esse instrumento às ZEIS, apenas aponta a localização do imóvel em relação à demanda por habitação de interesse social como um critério para aplicação do instrumento, o que, por um lado, indica que esse instrumento pode ser utilizado em outras zonas e, por outro lado, enfraquece um instrumento que poderia atuar na efetivação das ZEIS.

Até a finalização da presente pesquisa, cujos dados avaliados se limitaram a dezembro de 2018, não houve aprovação de nenhuma outra legislação correlata relativa às ZEIS.

## 5 Espacialização do instrumento das ZEIS

Além dos avanços normativos explicitados, o PDE-14 também avançou em termos espaciais. Enquanto o PDE-02 demarcava como ZEIS 8,23% do território de São Paulo, com os reajustes dos PREs subiu para 9,23% (CALDAS, 2009). A Lei nº 16.402/16 delimita 10,87% da área do município como de interesse social, sem alterações nos PREs posteriores. O crescimento de 18,62% da zona se deu pela ampliação dos perímetros em todas as categorias, mas cabe destacar o acréscimo decorrente da nova ZEIS tipo 5, lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados reservados para produção de HIS e HMP via iniciativa privada, representando 3,78% da área total de ZEIS. Como mostra a tabela 2, o principal acréscimo é verificado nas ZEIS tipo 2, em consonância às diretrizes postas pelo plano da necessidade de reversas de terrenos em áreas dotadas de infraestrutura, com aumento de 92% da área, seguido pela ZEIS 3, com um aumento de 47%, sintomático do olhar da gestão para a temática da habitação social na região central<sup>7</sup> (WHITAKER, 2017), aumento de 33% nas ZEIS 4 e de apenas 7,09% das ZEIS 1. Apesar da reduzida expansão – esperada ao considerar a desaceleração do crescimento dos assentamentos informais a nível municipal, logo, a delimitação pautou-se basicamente na manutenção dos perímetros existentes –, as áreas destinadas prioritariamente à regularização e à requalificação urbana ainda totalizam a maior porção gravada como ZEIS, de 87,80% em 2004 para 79,13% em 2014, enquanto as demais somavam 12,20% e subiram para 20,87%.

Tabela 2 – Alterações ocorridas entre a aprovação do PRE-04 e sua atualização então vigente, a LUOS (Lei nº 16.402/16), em relação à quantidade de perímetros delimitados como ZEIS e à área total por tipo

	PRE-04(1)		LUOS-16(2)		Aumento da Área (%)
	Quantidade	Área (m <sup>2</sup> )	Quantidade	Área (m <sup>2</sup> )	
ZEIS 1	640	122.239.451,58	1702	130.902.864,30	7,09%
ZEIS 2	147	7.730.135,86	493	14.872.158,73	92%
ZEIS 3	145	5.915.788,67	749	8.669.487,44	47%
ZEIS 4	32	3.566.142,84	71	4.726.638,10	33%
ZEIS 5	-	-	368	6.248.152,87	-
TOTAL	964	139.451.518,95	3383	165.419.301,44	19%

Fonte: (1) Caldas (2009) e (2) PMSP (2016).

<sup>7</sup> De acordo com Whitaker (2017), através da gestão Haddad foram viabilizadas desapropriações de áreas bem localizadas e infraestruturadas para a produção habitacional, além das reintegrações de posse de imóveis públicos municipais ociosos e negociação com o INSS para aquisição e destinação de imóveis ao programa de locação social.

Uma análise baseada apenas no número de gravames resulta em uma conclusão errônea acerca do aumento das ZEIS: este seria da ordem de 250% se fosse levado em consideração apenas esse dado. Porém, quando associado aos dados referentes ao aumento da área, percebe-se que essa expansão se deu de forma mais fragmentada, por meio da inclusão de terrenos menores e, com maior inserção no tecido urbano, não houve a incorporação de grandes terrenos.

Apesar do aumento considerável em relação ao plano anterior, quando comparado ao PDE-14, a LUOS apresentou uma redução dos perímetros anteriormente estabelecidos. No período de dois anos, a área de ZEIS reduziu em aproximadamente 9% sua área total, sendo a maior queda das ZEIS do tipo 1, de 10,6%, seguida pela tipo 2 e tipo 5, com 9,1% e 8,2%, respectivamente. Atribui-se a esse fato a criação de novas zonas específicas para assentamentos anteriormente demarcados como ZEIS 1 que já tenham sido urbanizados e regularizados – a Zona Mista de Interesse Social (ZMIS) – e para territórios lindeiros às ZEIS 1 que permaneçam irregulares, porém com intensa atividade comercial – a Zona de Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS) –, além das disputas de poder entre os interesses imobiliários que envolvem a demarcação dos vazios urbanos. Na contramão dessa tendência, as ZEIS 3 e 4 aumentaram em 3,5% e 5,4%.

Tabela 3 – Alterações ocorridas, em dois anos, entre a aprovação do PDE-04 e a da LUOS (Lei nº 16.402/16), em relação à quantidade de perímetros delimitados como ZEIS e à área total por tipo

	PD-14		LUOS-16	
	Quantidade	Área (m <sup>2</sup> )	Quantidade	Área (m <sup>2</sup> )
ZEIS 1	1.377	144.720.815,40	1.702	130.902.864,30
ZEIS 2	383	16.222.611,69	493	14.872.158,73
ZEIS 3	478	8.367.834,34	749	8.669.487,44
ZEIS 4	43	4.469.418,82	71	4.726.638,10
ZEIS 5	261	6.762.157,98	368	6.248.152,87
TOTAL	2.542	180.542.838,23	3.383	165.419.301,44

Fonte: PMSP (2014; 2016).

De acordo com a divisão municipal em oito regiões pelo PDE-02,<sup>8</sup> as zonas ocupadas por população de baixa renda onde há interesse público de atendimento

<sup>8</sup> Região Centro: Subprefeitura Sé. Região Norte I: Subprefeituras Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme. Região Norte 2: Subprefeituras Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Perus e Pirituba. Região Leste 1: Subprefeituras Aricanduva/Formosa/Carrão, Mooca, Penha, Sapopemba e Vila Prudente. Região Leste 2: Subprefeituras Cidade Tiradentes, Ermelindo Matarazzo, Guaianases, Itaim Paulista, Itaquera, São Mateus e São Miguel. Região Sul 1: Subprefeituras Ipiranga, Jabaquara e

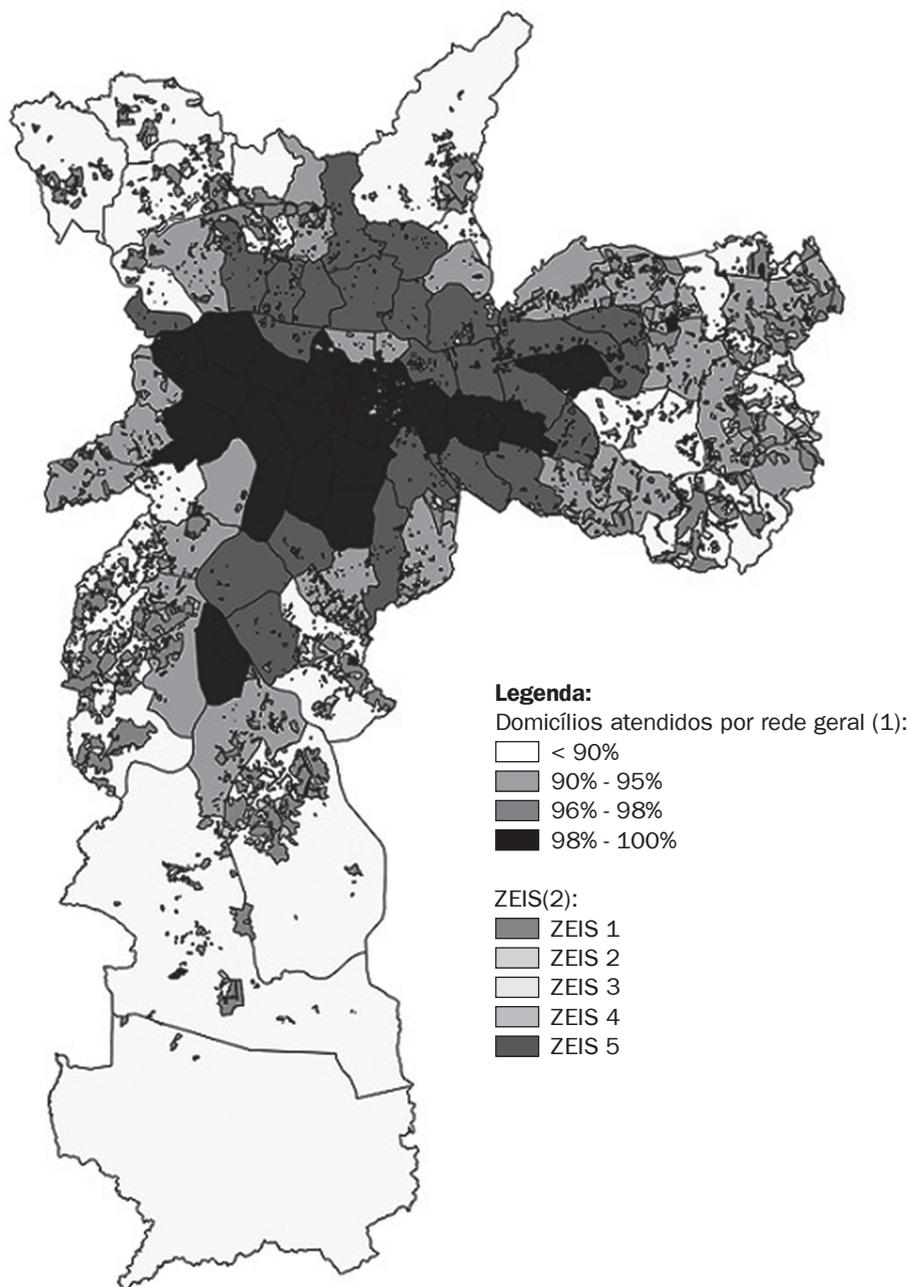
às precariedades estão localizadas predominantemente nas regiões mais periféricas: 40,84% no extremo ao sul do município, na Região Sul 2, e 29,50% no extremo ao leste, na Região Leste 2. A Região Norte 2 apresenta 14,80%, mas os demais 14,86% das ZEIS 1 estão distribuídos de forma mais homogênea pelo território, com destaque para a região central, onde não há perímetro inscrito. As áreas não edificadas ou subutilizadas, adequadas para urbanização e para promoção de HIS, as ZEIS 2, se encontram próximas às ZEIS 1 e, em sua maioria, na Região Leste 2, com 53,11%; na Região Norte 2, com 19,69%; e os 27,20% restantes nas demais regiões. Essa associação entre a distribuição espacial das ZEIS 2 em relação à ZEIS 1 é excetuada apenas na Região Sul 2, uma vez que nesta se localizam todas as ZEIS 4, cujo objetivo principal é o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1. Em relação às ZEIS 3, nota-se o transbordamento das áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados da região central, onde estão localizadas 25,92% destas, para a Região Leste 1 com 36,74%. Por fim, as zonas voltadas para ação da iniciativa privada, as ZEIS 5, se localizam, em sua grande maioria, na Região Leste (21,21% na Leste 1 e 32,39% na Leste 2), 15,95% na Região Oeste, não por coincidência dois fortes vetores da dinâmica imobiliária municipal, e na Região Norte 2, com 12,17%.

A partir dessas informações, algumas perspectivas analíticas se tornam necessárias no tocante aos critérios utilizados para a delimitação e para a efetividade do instrumento. A primeira versa sobre a espacialização das ZEIS em relação à disponibilidade de infraestrutura na região. Os dados mais atuais do Censo referentes à infraestrutura mostram que praticamente todos os domicílios possuem o abastecimento de água, coleta de lixo e energia elétrica, 99,08%, 91,85% e 99,94%, respectivamente. O esgotamento sanitário (91,85%) seria o fator de distinção entre as regiões. De acordo com o relatório disponibilizado pela prefeitura, a implantação do sistema de esgotamento sanitário cresce mais lentamente que os demais serviços e verifica-se também uma defasagem entre a cobertura com redes de coleta (87,2% dos domicílios) e o efetivo tratamento dos esgotos (PMSP, 2008).

---

Vila Mariana. Região Sul 2: Subprefeituras Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim, Parelheiros e Santo Amaro. Região Oeste: Subprefeituras Butantã, Lapa e Pinheiros (Dados Abertos, PMSP).

Mapa 1 – Distribuição espacial dos perímetros de ZEIS, por tipo, nos distritos classificados segundo a proporção de domicílios atendidos pela rede geral de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do (1) IBGE (2010) e da (2) PMSP (2016).

O que se percebe a partir do mapa 1 é que, mesmo com a grande extensão da rede de esgotamento sanitário, ainda há territórios com atendimento deficiente nas porções mais periféricas, e são nestas onde se concentram majoritariamente as ZEIS. Considerando a proposta de conceituação e dos objetivos das ZEIS 1 e o histórico padrão periférico de ocupação, esse fenômeno é esperado. No entanto, em relação às demais categorias, voltadas prioritariamente à promoção habitacional, entende-se que, com o fato de se concentrarem nessas áreas mais periféricas de pior oferta, buscou-se, por um lado, atender à condição de proximidade em relação ao atendimento da demanda gerada pelas ZEIS 1; por outro, ao atendimento do déficit habitacional do município como um todo, também colocado como objetivo deste instrumento, restou a reprodução desse padrão periférico. Na região Central, encontram-se apenas 7,55% dessas ZEIS e 7,62% na região Oeste, em contraposição aos 30,39% na Região Leste 2 e 19,08% na Região Sul 2.

Para o processo de revisão das normativas, foi elaborado o relatório de Revisão do Plano Diretor pela SMDU e SEHAB, em 2013, com o objetivo de avaliar as realizações, as distorções e os impasses do instrumento das ZEIS durante o período de vigência do PD-02, a partir de vistorias *in loco*. O relatório traz consigo o levantamento completo do uso e ocupação de todos os gravames de ZEIS 2, 3, e 4 da LM nº 13.885/04 entre 2012 e 2013, além do diagnóstico das intervenções em ZEIS 1. De forma complementar, utilizaram-se os dados fornecidos pelo Sindicato da Habitação de São Paulo (SECOVI-SP) (2013), contendo os lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) de HIS e de HMP, dentro ou fora de ZEIS, de 2002 a 2012. A partir das duas bases de dados, tentou-se montar um panorama do alcance do instrumento em relação aos objetivos traçados, desde sua regulamentação pelo PRE-04 até as novas possibilidades decorrentes das modificações de sua revisão, pelo PDE-14.

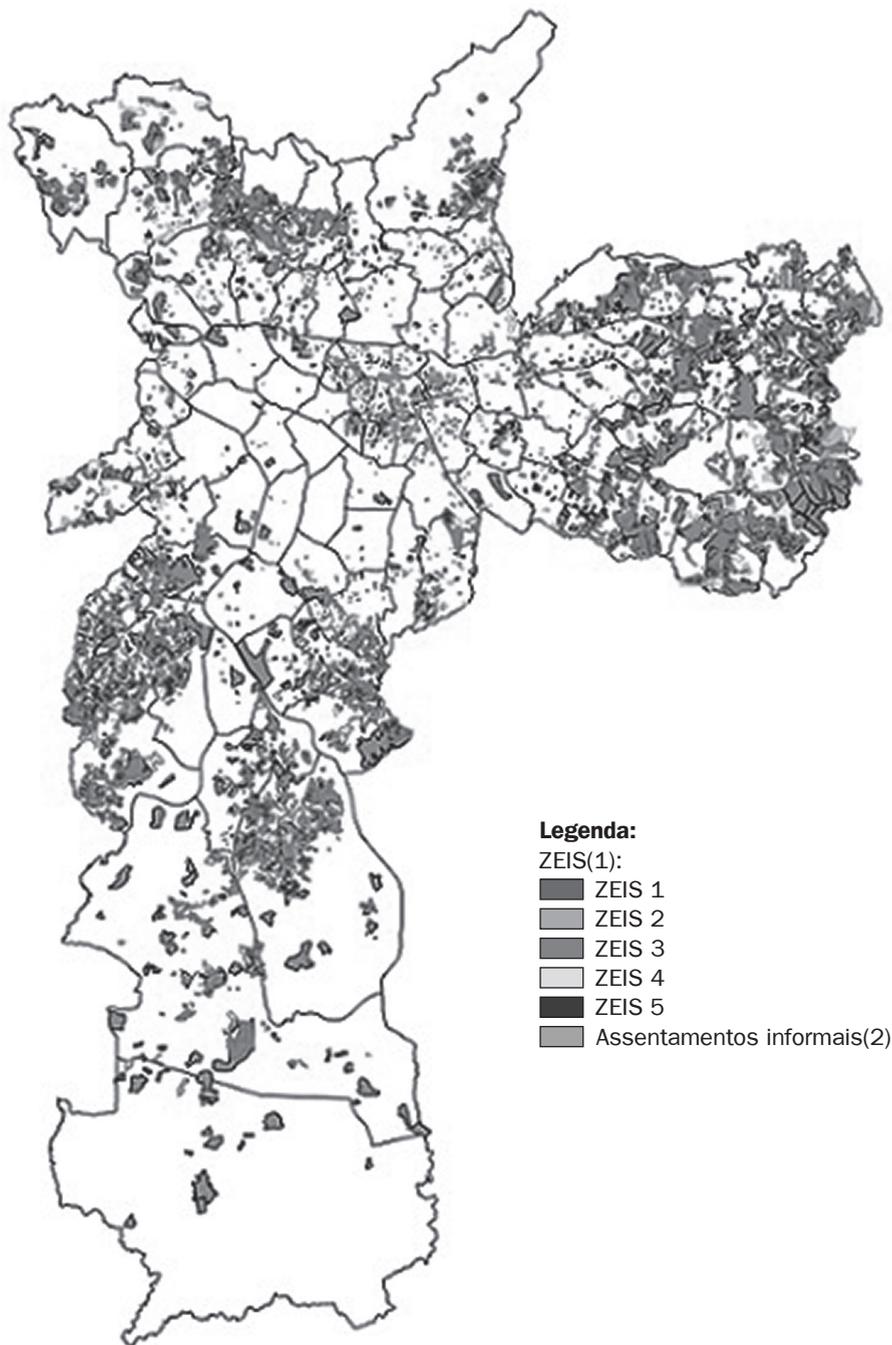
De acordo com o documento da SMDU e SEHAB, a abrangência das ZEIS tipo 1 é, para os domicílios em favelas e núcleos urbanizados (438.739 domicílios), de 88% (386.498 domicílios) em ZEIS 1; já para os loteamentos irregulares, a proporção não é tão satisfatória, já que apenas 47,1% (226.702 domicílios) dos 482.336 domicílios totais estavam inseridos em ZEIS 1. A justificativa para o baixo alcance foi o mapeamento baseado em fotos aéreas de 2000. Apesar de não explicitar, acredita-se que, para os conjuntos habitacionais da SEHAB e da COHAB, a classificação atingiu 100% das unidades, já que a metodologia adotada para delimitação dos perímetros foi a inclusão de todos os empreendimentos dos órgãos.

Vale ressaltar que o relatório se baseia em dados do ano de sua elaboração – 2013. Então, para uma prospecção mais próxima à realidade territorial do período de elaboração do PDE-02, cabe pontuar alguns dados: em 2000, de acordo com o Portal Infocidade, da PMSP, havia 286.952 domicílios em favelas e, em 2002, pelo

Relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares de 2002 (SEHAB-RESOLO), havia 439.412 domicílios em loteamentos irregulares (CALDAS, 2009). Apesar de não serem os dados utilizados para a demarcação do PDE-02, retratam um cenário mais contemporâneo à sua elaboração quando comparados ao documento de revisão do plano, de 2013, mais de dez anos depois. As discrepâncias no levantamento podem decorrer, além de diferenças metodológicas, do fato do relatório também contabilizar os núcleos urbanizados, ou seja, as favelas que já possuem infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo. Pode-se concluir, então, que a proporção de assentamentos informais em perímetros de ZEIS 1 colocados pelo relatório pode ter se alterado desde sua regulamentação, considerando o crescimento destes.

A partir desse diagnóstico, avanços foram obtidos na demarcação das ZEIS 1, no Plano Diretor de 2014. De acordo com os dados disponibilizados pela plataforma Habita Sampa, da PMSP, referentes a 2015, cerca de 95% do total de 391.053 dormitórios de favelas estão inseridos em perímetros de ZEIS 1, correspondendo à demarcação de 95% da área total de favela como ZEIS 1. Dos 5% da área total de favelas excluídos, cerca de 1,80% se encontra em ZEIS dos tipos 3, 2, 5 e 4, respectivamente nessa ordem de proporção. Enquanto a área média das favelas é em torno de 14,5 mil m<sup>2</sup>, a dos loteamentos irregulares é de 83 mil m<sup>2</sup>, resultando em um zoneamento mais misto no interior dos perímetros desses. Dos 1.978 loteamentos irregulares existentes na cidade de São Paulo, 60% estão, de alguma forma, classificados como ZEIS 1. Afirmar que isso corresponderia a 68% da área total dos loteamentos seria uma interpretação equivocada dos dados, uma vez que apenas 64% desses loteamentos têm mais de 90% do seu perímetro inscrito na zona, enquanto 17,7% têm mais da metade, e 18,33% têm menos da metade. Nesses gravames, mesclam-se as ZEIS dos tipos 2, 3, 4 e 5, em menores proporções, além de loteamentos com áreas predominantemente nessas categorias de ZEIS. Quanto aos núcleos urbanizados, esses totalizam 425 unidades, das quais 367 (86,35%) são demarcadas como ZEIS 1, correspondendo a 98,3% da área total. Para efeitos de comparação com o relatório elaborado em 2013 pela PMSP, os dados levantados em 2015, pela mesma, mostram que, dos domicílios em favelas e núcleos urbanizados (451.655 domicílios), 95,75% (432.441 domicílios) estão inscritos em ZEIS 1, demonstrando uma maior inclusão da informalidade urbana com as novas demarcações propostas pelo PDE-14.

Mapa 2 – Abrangência da demarcação dos perímetros de ZEIS, por tipo, sobre os assentamentos informais existentes



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da (1) PMSP (2016) e da (2) HabitaSampa (2015).

Caldas (2009) aponta como a demarcação da área como ZEIS é um fator condicionante para o ingresso do assentamento em programa de regularização fundiária. De fato, a área estar gravada como ZEIS encurta os procedimentos burocráticos e os prazos para a efetivação da regularização, além de ser um critério estabelecido para a inclusão em programas municipais.

De acordo com o relatório, dos domicílios em favelas e núcleos inscritos em ZEIS 1 (386.498 domicílios no total), 71,4% (275.885) não passaram por obras de urbanização, e 28,6% (110.612) receberam obras, com 10,7% já concluídas e 17,9% em andamento. A PMSP justifica a alta taxa sem intervenção pela inclusão de áreas que não necessitariam de obras nesse percentual, porém não expõe a proporção desses casos e o porquê de não precisarem. Dos domicílios com obras de urbanização já concluídas, 9,2% não receberam título de concessão e 1,5% recebeu, porém ainda sem regularização dos lotes, ou seja, sem registro em cartório. Dos com obras não concluídas, 17,1% não receberam o título de concessão e apenas 0,9% recebeu, porém ainda sem regularização dos lotes. Das áreas sem intervenção, 55,6% não receberam título e 15,9% receberam; desses domicílios, 1,9% foram registrados em cartório, totalizando, então, 81,8% de domicílios ainda sem titulação. Em relação aos loteamentos irregulares, a regularização técnica (alvarás junto à prefeitura) alcançou apenas 27% (61.231) desses domicílios (226.702), ficando pendentes 73% (165.471), e a regularização registrária foi realizada em 20,6% (46.625) dos domicílios, com 79,4% (180.077) que permanecem sem titulação. Porém, é importante pontuar que esses dados se referem apenas aos domicílios com incidência somente em ZEIS 1 e, como já colocado anteriormente, o universo de domicílios em loteamentos irregulares se insere nos diversos tipos de ZEIS, o que reduz ainda mais o impacto das ações nestes em termos proporcionais.

Apesar da ordem dos procedimentos da regularização variar dependendo do departamento gestor da intervenção, o processo baseia-se na articulação de duas etapas: a obtenção da regularidade técnica-urbanística, compreendendo as ações de natureza física – dotação de infraestrutura básica, drenagem, pavimentação, instalação de equipamentos públicos etc. – e, concomitantemente, a regularização fundiária. Com a finalização de ambas as fases, os documentos são encaminhados ao registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), quando da efetiva regularização dos lotes (CALDAS, 2009). O descompasso verificado entre os dados pode estar vinculado ao tempo entre etapas.

Os conjuntos da SEHAB totalizam 22.890 domicílios e correspondem aos empreendimentos habitacionais públicos que permaneceram irregulares após a conclusão e entrega das obras. Desses, 55,9% dos domicílios tiveram obras de requalificação – 20,2% concluídas e 35,7% em andamento – e 44,1% não tiveram intervenção, com a inclusão nessa porcentagem das unidades que contaram

apenas com obras de melhorias. Referente à regularização fundiária, 57,6% estavam completamente pendentes de regularização, enquanto 3,1% das unidades foram regularizadas e comercializadas, 39,3% encontravam-se em processo de regularização (entre regularização do lote e da edificação). Os números relativos à regularização de conjuntos da COHAB mostram que, das 93.319 unidades, 88,2% foram regularizadas, 20,8% estão em andamento e apenas 0,4% estavam pendentes de regularização. Segundo o documento de apresentação do relatório, as informações foram extraídas do mapeamento de 2006, ou seja, não se sabe ao certo se os dados contabilizam os empreendimentos totais já regularizados ou se restringem aos conjuntos em ZEIS durante a vigência do PRE-04, como os demais, cujas informações foram levantadas por meio de visitas *in loco* pela equipe.

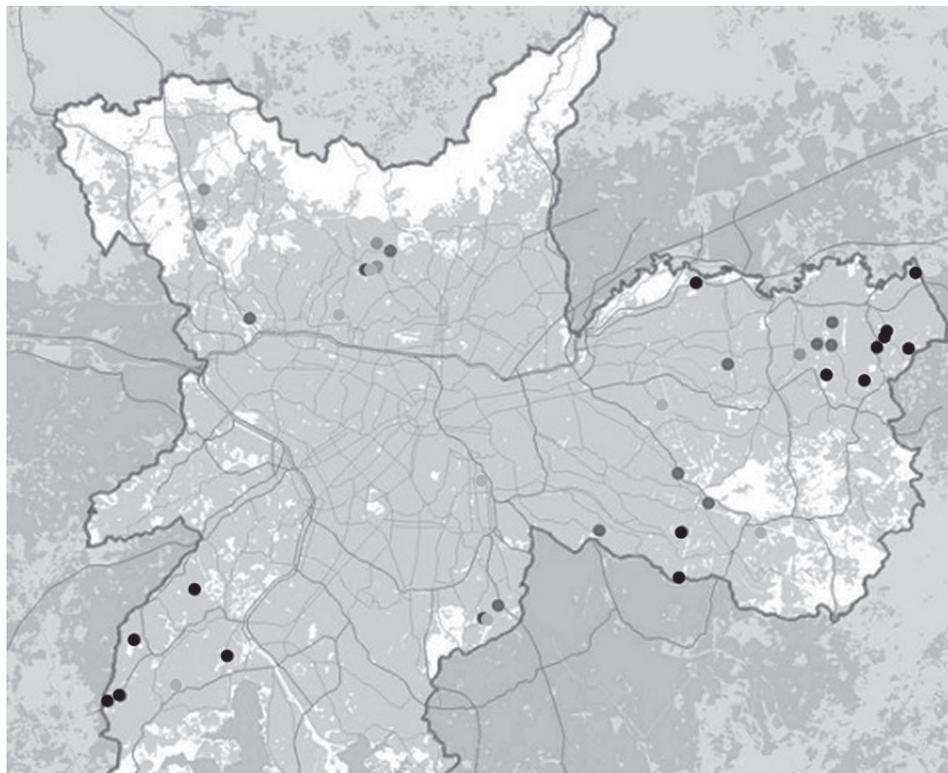
Para as ZEIS tipo 2, a vistoria realizada entre junho de 2012 e março de 2013 detectou que, dos 147 perímetros delimitados pelo PDE-02, 62% da área total permanecia vazia, 16% era ocupada para fins institucionais, em 7% havia EHIS de promoção pública, em 7% havia assentamentos precários de habitação individual, e os empreendimentos via setor privado, HIS e HMP, ocupavam 5% da área, enquanto os de outros padrões ocupavam 3%. O relatório também aponta que 45 empreendimentos habitacionais foram produzidos em ZEIS 2 até 2013, dos quais 18 HIS foram produzidas pelo poder público, enquanto o setor privado promoveu 23 empreendimentos de HIS e HMP e quatro empreendimentos residenciais de alto padrão.

Dos 18 EHIS de promoção pública, a maior parte foi construída nas regiões mais periféricas: 8 na Região Leste 2, e 5 na Região Sul 2; seguidas pela Leste 1 com 2 e pelas demais com 1, excetuando a Centro e a Norte 1, sem empreendimento. Do total de 23, via iniciativa privada, 5 foram para HIS, 7 para HMP e 11 para empreendimentos mistos, localizados majoritariamente na Região Norte 2 e na Região Leste 2. Percebe-se, então, que a Região Leste 2 concentra não apenas a maior quantidade de perímetros de ZEIS 2, como já colocado, mas também a maior quantidade de empreendimentos, públicos e privados, localizados nestas, totalizando 39%, seguida pela Norte 2, com predominância de empreendimentos privados, e pela Sul 2, com empreendimentos públicos em sua maioria.

Outro ponto interessante relatado se refere ao grau de ocupação dos assentamentos precários verificados em 7% da área. De acordo com o relatório, a extrema ocupação (0% a 1%) e a extrema desocupação (99% a 100%) representam a maior tendência entre os assentamentos em ZEIS 2 em comparação aos de ocupação intermediária (13% a 82%). O relatório não se aprofunda na caracterização desses assentamentos, em especial sobre a data dessas ocupações para uma análise mais detalhada: se são recentes ou se são ocupações mais antigas que foram desconsideradas na demarcação do PRE-04, por exemplo. Porém, pelas estatísticas,

pode-se questionar sobre um possível processo de ocupação dessas zonas, no decorrer do tempo, possivelmente influenciadas pela própria demarcação das ZEIS 2 e pela possibilidade de serem atendidas por alguma política habitacional. No que concerne à distribuição espacial, os assentamentos seguem o padrão dos empreendimentos e se localizam predominantemente na Leste 2 e na Norte 2.

Figura 5 – Empreendimentos voltados para HIS e HMP, via promoção pública ou privada, localizados em ZEIS 2, em 2013



**Legenda:**

- Emp. HIS de promoção pública
- Emp. HIS de promoção privada
- Emp. HMP de promoção privada
- Emp. HIS/HMP de promoção privada

Fonte: SEHAB (2013).

O PDE-02 desvinculou a ZEIS 3 de sua definição restrita a cortiços, proposta pelo PD-91. A alteração seria no sentido de ampliar a abrangência do instrumento para que, assim, conseguisse minimizar os efeitos maléficos dos imóveis em descumprimento à sua função social e avançar nos conflitos habitacionais que se desenrolam nas regiões mais centrais. O relatório anteriormente mencionado

criou categorias analíticas para os 145 perímetros de ZEIS 3 fixados pela LUOS de 2004, sendo estas: lotes não utilizados e subutilizados total ou parcialmente, somando 74 perímetros (51%); lotes em uso, com 35 perímetros (24%); conjunto de quadras, com 27 perímetros (19%); e 9 perímetros de edifícios (6%). É importante pontuar que estas não apresentam conotação oficial ou institucional, apenas foi o caminho metodológico empregado para avaliação do desempenho das ZEIS 3 durante a vigência do PDE-02.

Em relação à primeira categoria, 51% da terra foi consumida e 49% ainda se encontra vazia. Da porcentagem consumida, 29% foi ocupada por equipamentos públicos, 22% para produção de HIS via poder público, e a ação da iniciativa privada se fez presente tanto por meio da promoção de HIS e HMP como de habitação de alto padrão, cada um consumindo 20% da terra; e 9% voltados para outros usos. Essas porcentagens estão diluídas nos lotes: os que se encontravam totalmente em uso estão classificados como “lotes em uso”. Os tipos de ocupação verificados nas vistorias, tanto para os “lotes em uso” como para os lotes não utilizados e subutilizados parcialmente, são: 75,25% da área são ocupados por galpões industriais; 10,96% por assentamentos precários; e 16,80% por uso residencial e comercial. No conjunto das quadras, foram levantados 15 ZEIS com 23 novos empreendimentos, sendo 6 de promoção pública, 16 de promoção privada e 1 de alto padrão; e 12 perímetros de ZEIS ainda sem atuação pública ou privada. A última categoria é composta por 9 edifícios, dos quais 5 foram adaptados para HIS, concluídos ou em obra, 1 era o Edifício São Vito, cuja demolição foi amplamente divulgada, 1 ainda se encontra ocupado e 2 estão vazios. Por fim, a partir da análise dos dados acima, constatou-se que cerca de 40% das ZEIS 3 permaneceram subutilizadas, inutilizadas ou vazias e, conseqüentemente, sem cumprir sua função social e sem atender aos objetivos do instrumento. Dos perímetros em que houve algum tipo de produção habitacional, 11% foram empreendimentos de alto padrão, fora da demanda fixada como alvo, e, dos 89% restantes, aproximadamente metade foi via promoção pública e a outra metade via setor privado.

Figura 6 – Usos e ocupações do solo levantados, em 2013, nos perímetros de ZEIS 3.

**Legenda:**

- Emp. HIS de promoção pública
- Emp. HIS/HMP de promoção privada
- Emp. alto padrão
- Equipamentos públicos
- Equipamentos públicos, HIS/HMP de promoção privada e de alto padrão

Fonte: SEHAB (2013).

De modo geral, verifica-se que os limites existentes foram mantidos, excetuando os casos de distorção, como os empreendimentos de alta renda, quando da ocupação total do perímetro, assim como nos casos de implantação de equipamentos públicos, que foram excluídos dessa zona. Nos casos de ocupação parcial, as áreas foram ou suprimidas do terreno ou divididas e reclassificadas como ZEIS 5.

A ZEIS 4 é o último tipo de ZEIS estabelecida pelo PDE-14 e, consequentemente, o último com informações acerca da produção em seu território desde sua regulamentação até o processo de revisão do Plano Diretor. De acordo com o relatório, dos 32 perímetros de ZEIS 4, 88% da área total se encontra ainda vazia,

7% estava ocupada por assentamentos informais e 5% por usos institucionais. Até a data do documento, não havia empreendimentos habitacionais nas zonas, apenas a previsão da destinação de 14% da área vazia para este fim. Borrelli (2015) associa a pouca efetividade e atratividade do instrumento à dificuldade burocrática inerente ao processo de aprovação, por depender do atendimento às diretrizes e parâmetros da legislação estadual de proteção aos mananciais.

Em relação aos assentamentos informais, assim como nas ZEIS 2, as informações se limitam à área da ocupação e à sua proporção dentro da zona. Verifica-se que 78% dos assentamentos existentes ocupam até 32% dos territórios, ainda sem dados mais minuciosos acerca destes. Porém, não necessariamente são ocupações novas pós-delimitação da zona, já que a própria definição das ZEIS 4 prevê o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida APM, seja através de regularização e urbanização, seja através de produção de HIS em áreas vazias para atender a reassentamentos decorrentes de ZEIS 1 ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente.

É interessante pontuar que, com a exclusão das APAs das áreas possíveis de classificação como ZEIS 4, os perímetros que se localizavam nestas foram reclassificados como ZEIS 2, ou seja, uma medida que aparentava ser de maior cuidado ambiental ao restringir ainda mais as ocupações se mostrou de maior permissividade, uma vez que as ZEIS 2 atendem às exigências normativas comuns aos demais tipos de ZEIS, sem vinculação à legislação ambiental específica.

No que concerne às ZEIS que tratam de espaços – seja imóvel, lote ou gleba – subutilizados ou não utilizados, a implementação dos instrumentos de indução da função social se mostra importantíssima, por fixar legalmente prazos para o cumprimento de sua função social, em especial as ZEIS 3, por se localizarem em áreas de urbanização consolidada e de forte dinâmica imobiliária. Os dados disponibilizados pelo sistema de monitoramento da gestão pública<sup>9</sup> mostram que, através do instrumento PEUC, tanto o número de imóveis notificados e como o de notificáveis, que foram cadastrados para análise, aumentaram em torno de 200%, de 2014 a 2017. Porém, esse aumento não resulta em um efetivo cumprimento da exigência, ao contrário, os dados mostram que, apesar da proporção entre os imóveis que atenderam à PEUC e os totais notificados declinar, o número absoluto do primeiro aumentou consideravelmente de 2014 a 2016, mas se manteve constante a partir de então, sem novos empreendimentos em imóveis notificados. Os dados relativos ao IPTU progressivo não se mostraram muito válidos para análise por serem muito incipientes nas diversas regiões do município, pelo próprio tempo

<sup>9</sup> Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

de implementação do instrumento, que só pode ser aplicado após o fim do prazo estabelecido pela PEUC.

A mesma plataforma indica também que, em 2018, esses imóveis se concentram em maiores proporções na prefeitura regional da Sé e da Mooca, já estabelecidas como áreas prioritárias para tal, decorrente principalmente da OUC Centro. Essas áreas, como pontuado anteriormente, também são onde se localizam as maiores proporções de ZEIS 3. Porém, esses instrumentos não parecem se associar da forma mais efetiva, já que, dos 602 imóveis notificados pela OUC Centro, apenas 1,52% estão em perímetros de ZEIS 3 e 5,29% em ZEIS 5. Considerando todo o município, enquanto as OUC apresentam 43,1% dos imóveis notificados, sendo 36,84% apenas a OUC Centro, nas ZEIS se concentram 36,11% desses imóveis, sendo: 19,72% para a tipo 5; 9,50% para a tipo 3; e 6,89% para a tipo 2. Pode-se concluir, então, que o instrumento da PEUC é mais direcionado para alavancar as transformações urbanísticas desejadas do que para a garantia da função social da propriedade em casos de ZEIS.

## 6 Considerações finais

Este trabalho se iniciou a partir da proposta de avaliar os alcances e os entraves das ZEIS como instrumento de inclusão dos assentamentos precários informais no planejamento urbano formal e, no longo caminho trilhado pela pesquisa para responder a essa questão, deparou-se com algumas observações e prospecção de pesquisas.

Primeiramente, percebe-se uma aproximação do planejamento urbano da cidade de São Paulo como um todo ao setor privado, não apenas por meio da adoção de índices e parâmetros mais condizentes aos interesses imobiliários, mas também pela adição e criação de novos instrumentos urbanísticos de forte teor neoliberal. Esse movimento é, da mesma forma, observado nas ZEIS, um instrumento voltado para o combate à irregularidade urbana e para a produção habitacional de interesse social, uma vez que este passa a ter como aposta para sua viabilidade financeira os estímulos urbanísticos e fiscais para o setor privado. Esse fato, somado à questão fundiária paulistana, que tem seu nó desde a formação e consolidação da malha urbana, cuja ocupação pautou-se no trinômio “casa própria, loteamento periférico e autoconstrução”, tem como resultado a pouca efetivação do instrumento.

A fragmentação normativa, resultado das inúmeras revogações, regulamentações de decretos e da necessidade de leis complementares, é também um ponto que fragiliza as ZEIS dentro do planejamento urbano. Essas alterações, mostradas ao longo do trabalho, apresentam frequentemente o intuito de flexibilizar os índices e aumentar a permissividade (e lucratividade) construtiva e são possibilitadas pela

não autoaplicabilidade do instrumento no próprio Plano Diretor, que estende o seu processo de regulamentação.

Por fim, o que pode se perceber inicialmente é que a aplicação do instrumento ZEIS não se deu de forma efetiva ou, pelo menos, não na intensidade que os ânimos esperavam. Nas ZEIS 1, o poder público demonstrou pouco interesse em atender às demandas dos assentamentos, como provou o baixo grau de intervenções. Nas demais modalidades de ZEIS “vazias”, 2, 3 e 4, a maior porção das zonas permanecia vazia, com porcentagens de ocupação voltadas para fins institucionais e por assentamentos precários, além de empreendimentos habitacionais que não atendiam à demanda foco do instrumento.

No que concerne a este instrumento, verifica-se um avanço do PDE-14 e de todo o arcabouço normativo atualizado em relação ao plano anterior, de 2002, e aos demais regramentos da política urbana municipal. De forma complementar, é necessária, por parte do poder público, uma atualização dos diagnósticos dos perímetros de ZEIS para, dessa forma, avaliar se essas normativas repercutiram no território e se as alterações se deram no sentido de garantir a efetividade das ZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística que age sobre a exclusão socioespacial.

---

### **ZEIS in São Paulo urban planning: regulations and informal settlements**

**Abstract:** This present work came from the need to evaluate the possibilities and the obstacles of Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as a Brazilian legal instrument for inclusion of informal urban settlements in official urban planning. Thus, the city of São Paulo is used as a research territory. From the understanding of urban planning as the legal framework that determinates what is legal and what is illegal in urban space, this paper reviews the São Paulo's Master Plans, the Use and Occupation of Land Laws and the complementary legislation, focusing on ZEIS incorporation. Therefore, this paper expects to analyze the impact of this instrument in the normative framework that governs urban policy. Since City Statute's approval, in 2001, it is possible to notice a reinforcement of the instruments in line with the principles of Urban Reform, as well as the instruments to appeal to the interest of private sector. This duality was also observed in ZEIS. The normative fragmentation of the following laws – from Master Plan of 2002, PDE-02, to the current Master Plan, PDE-16 – is an indication of this political dispute. As concerns ZEIS, all this norms sewing makes its legal framework weaker. As consequence, there is a weakening of its goal of socio-territorial inclusion. Finally, this paper developed the consequences in the city territory and discussed if changes in normative occurred in order to make ZEIS, as an instrument of urban regulation to decrease socio-territorial exclusionary, more effective.

**Keywords:** ZEIS. Master Plan. Social housing.

---

## Referências

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

BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973

(registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

BORRELLI, J. F. de S. *O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo*. São Paulo, SP: USP, 2015. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

CALDAS, N. M. P. 2009. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento em São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 1996.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da cota de solidariedade em São Paulo. *Cidade para quem(m)?*, São Paulo, 29 nov. 2014. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2014/11/29/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-casoda-cota-de-solidariedade-em-so-paulo>.

FREITAS, C. S. Lutando por planejamento pela primeira vez em Fortaleza. Tradução: Giovanna Duarte Almeida. [S.l.]: *Progressive Planners*, n. 204, 2015.

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. *A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos*. Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP. São Paulo, 2013. 259 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria da Habitação. *Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo*. São Paulo, 2008. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/arquivos/PMSB\\_Volume\\_1.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/arquivos/PMSB_Volume_1.pdf).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo, Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971*. São Paulo, PMSP, 1971.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Parcelamento, uso e ocupação do solo do município, Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972*. São Paulo, PMSP, 1972.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986*. São Paulo, PMSP, 1986.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. São Paulo, PMSP, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor ao alcance de todos*. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento. São Paulo, PMSP, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. São Paulo, PMSP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Criação das Subprefeituras, Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002*. São Paulo, PMSP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 44.667, de 26 de abril de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 45.127, de 13 de agosto de 2004*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Municipal de Habitação PMH 2009- 2024*. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 47.702, de 19 de setembro de 2006*. São Paulo, PMSP, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 54.074, de 5 de julho de 2013*. São Paulo, PMSP, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. São Paulo, PMSP, 2014.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014*. São Paulo, PMSP, 2014.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 56.538, de 23 de outubro de 2015*. São Paulo, PMSP, 2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 56.759/16, de 7 de janeiro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei nº 16.377 de 1 de fevereiro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 57.377/16, de 11 de outubro de 2016*. São Paulo, PMSP, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Planos Regionais das Subprefeituras Decreto Municipal nº 57.537, de 16 de dezembro de 2016*.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Municipal de Habitação – Caderno para Discussão Pública*. São Paulo: PMSPSEHAB, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Revisão do Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: SMDU; SEHAB, 2013.
- 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).
- 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*. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: 10.11606/T.16.2013.tde-05072013-102906.
- SANTORO, Paula F.; NUNES, Flavia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros*. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulotransferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (Orgs.). *A cidade não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002.

VILLAÇA, Flavio. *As ilusões do plano diretor*. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, 2005. Disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf).

VILLAÇA, Flavio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 4. reimp. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

---

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

SILVA, Sara Uchoa Araújo. As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-84, jan./jun. 2021.

---

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR

JCR